

**UNIVERSIDAD AUTONOMA
METROPOLITANA**

C. S. H.

**TESINA:
DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL DEL
IMSS**

**ARVEA CASTRO LAURA GPE.
BAHENA GONZALEZ MARIA ESTHER
ZAMORA CONTRERAS MARTIN**

ASESOR: DR. GUILLERMO RAMIREZ

en Administración



NOVIEMBRE 1995

INDICE

INTRODUCCION

PARTE I MARCO TEORICO

CAPITULO 1 TEORIA GENERAL DE SISTEMAS	PAG.
1.1 DEFINICION DE SISTEMA	1
1.2 ORIGENES DE LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS (TGS)	2
1.3 DIFUCION DE LA TEORIA DE SISTEMAS	3
1.4 CARACTERISTICAS DE LOS SISTEMAS	4
1.5 SISTEMAS TOTALES	6
1.6 TIPOS DE SISTEMAS	7
1.7 ENFOQUE DE SISTEMAS Y TEORIA DE LA ORGANIZACION	8
1.8 LA ORGANIZACION COMO UN SISTEMA	9
1.9 SISTEMAS ABIERTOS Y CERRADOS	10
1.9.1 LA ORGANIZACION COMO UN SISTEMA ABIERTO	12
1.10 APRECIACION CRITICA DE LA TEORIA DE SISTEMAS	15
1.11 PUNTO DE VISTA DE SISTEMAS INTEGRADOS DE LAS ORGANIZACIONES	17
1.12 PUNTOS DE VISTA DE CONTINGENCIAS DE LAS ORGANIZACIONES	18
1.13 TEORIA DE SISTEMAS ENFOCADA A LA SOLUCION DE PROBLEMAS	20
1.13.1 INGENIERIA DE SISTEMAS	20
1.14 MODELOS Y SISTEMAS	21
1.15 SISTEMAS DE CONTROL AUTOMATICO	23
1.16 SIMULACION DE SISTEMAS	24
1.17 SISTEMAS Y GERENCIA	26
1.18 TEORIA UNIFICADA DE GERENCIA	27
1.18.1 CARACTERISTICAS BASICAS DEL ANALISIS SISTEMATICO	28
1.19 METODO DE CASOS	30
1.20 METODOLOGIA PARA LA SOLUCION DE PROBLEMAS EN SISTEMAS OPERATIVOS	30

CAPITULO 2 CAMBIO ORGANIZACIONAL Y PLANIFICADO

2.1 DEFINICION	33
2.2 CAMBIO ORGANIZACIONAL	34
2.2.1 ORGANIZACION DEL APRENDIZAJE	34
2.2.2 FUENTES DE IMPETU PARA EL CAMBIO	36
2.3 CAMBIO PLANIFICADO	41
2.3.1 PROCESO DE CAMBIO	41
2.3.2 METODOLOGIA DEL CAMBIO PLANIFICADO	44
2.3.3 RESISTENCIA AL CAMBIO	47
2.4 INTERVENCION	50
2.4.1 ENFOQUES DE INTERVENCION	50
2.4.2 COMO SE LLEVAN A CABO LAS INTERVENCIONES	52
2.4.3 TECNICAS DE INTERVENCION	54
2.4.4 METODOS DE INTERVENCION	55
2.5 DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL	58
2.5.1 MODELOS DE DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL	59

CAPITULO 3 CONTROL

3.1 DEFINICION	67
3.2 IMPORTANCIA	68
3.3 ELEMENTOS DEL CONTROL	69
3.4 CARACTERISTICAS	69
3.5 FACTORES QUE COMPRENDE EL CONTROL	70
3.6 PRINCIPIOS	71
3.7 TIPOS DE ESTANDARES	74
3.7.1 MEDICION DE RESULTADOS	75
3.7.2 CORRECCION	76
3.7.3 RETROALIMENTACION	76
3.8 TIPOS DE CONTROL	77
3.9 CONTROL POR AREAS FUNCIONALES	78
3.10 EL PROCESO Y REGLAS DE CONTROL	85
3.11 TECNICAS DE CONTROL	88
3.11.1 SISTEMAS DE INFORMACION	89
3.11.2 ADMINISTRACION POR OBJETIVOS	91
3.11.3 TECNICAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO	93
3.11.4 MEDIOS DE CONTROL TRADICIONALES NO PRESUPUESTALES	94

PARTE II MARCO PRACTICO

1. ANALISIS DEL SISTEMA	
1.1 ANTECEDENTES	98
1.1.1 TRAYECTORIA HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	98
1.1.2 ANTECEDENTES A NIVEL MUNDIAL	98
1.1.3 EL IMSS COMO INSTRUMENTO BASICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN NUESTRO PAIS	99
1.1.4 ANTECEDENTES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL	100
1.1.5 LEY DEL SEGURO SOCIAL	117
1.1.6 SITUACION CONTRACTUAL DE LOS TRABAJADORES DEL IMSS	121
1.2 UBICACION FISICA	123
1.3 OBJETIVO GENERAL	123
1.4 COMPONENTES	123
2 EVALUACION EX-POST Y DIAGNOSTICO	
2.1 SITUACION ACTUAL	126
2.2 SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	130
2.2.1 DESCRIPCION DEL SUBSISTEMA	130
2.2.2 DIAGNOSTICO	131
2.2.3 FINANCIAMIENTO	133
2.3 DESCRIPCION DEL SISTEMA DE SERVICIOS MEDICOS Y DIAGNOSTICO	137
2.3.1 PRIMER NIVEL	138
2.3.2 SEGUNDO NIVEL	140
2.3.3 TERCER NIVEL	141
2.3.4 SISTEMAS DE ABASTECIMIENTOS	143
2.4 INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE	145
2.4.1 DESCRIPCION DEL SUBSISTEMA	145
2.4.2 DIAGNOSTICO	146
2.4.3 ESTRUCTURA DEL IVCM	149
2.5 SEGURO DE RIESGO DE TRABAJO	155
2.5.1 DESCRIPCION DEL SUBSISTEMA	155
2.5.2 DIAGNOSTICO	156
2.6 SEGURO DE GUARDERIAS	157
2.6.1 DESCRIPCION DEL SUBSISTEMA Y DIAGNOSTICO	157

2.7 PRESTACIONES SOCIALES	162
2.7.1 DESCRPCION DEL SUBSISTEMA Y DIAGNOSTICO	162
2.8 ADMINISTRACION Y RECURSOS HUMANOS	
2.8.1 ANTECEDENTES	172
2.8.2 ORGANIZACION ACTUAL	173
2.8.3 PERFIL DEL PERSONAL	174
2.8.4 ASISTENCIA	175
2.8.5 PRESUPUESTO	176
3 GENERACION DE ALTERNATIVAS Y EVALUACION EX-ANTE	178
BIBLIOGRAFIA	

MARCO TEORICO

INTRODUCCION

El ritmo tan acelerado de los cambios que se operan en la sociedad y en sus instituciones, se registra permanentemente en la ciencia y en la tecnología; implicando también, modificaciones en los principios y conceptos acerca de la naturaleza del hombre y su medio.

Por tal circunstancia, el presente trabajo tiene como finalidad llevar a la práctica los conocimientos administrativos básicos aprendidos a lo largo de nuestra vida académica.

El reto es, analizar un sistema representativo de las empresas mexicanas; en este caso el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Con el propósito de realizar un ensayo en la solución de un problema real, para fortalecer los conocimientos previos, y aplicarlos, en una institución como lo es el IMSS con una dinámica que exige en todas sus dependencias la actualización permanente de sus funcionarios y personal en general, con el propósito de que estén aptos para resolver los retos presentes y futuros.

Esta actualización debe hacerse mediante programas que propicien una clara visión de los objetivos institucionales, que faciliten el establecimiento de criterios uniformes que requieran la eficacia y eficiencia de su actuación y que tengan como meta la excelencia en los servicios de su responsabilidad.

Para lograr lo anterior, dividimos el trabajo en dos partes: Parte I "Marco Teórico" y Parte II "Marco Práctico"; la primera, está dividida en 3 capítulos que son Teoría de Sistemas, Cambio Organizacional y Control.

En el primer capítulo se hace referencia a la Teoría de Sistemas, los tipos, características y su difusión. De igual forma se describe a la organización desde un punto de vista de sistemas, puesto que toda empresa para poder sobrevivir debe adaptarse al medio que lo rodea, así como tener una constante interacción con el mismo (se ve a la organización como un sistema abierto). Al darle este enfoque nos percatamos de que éstas presentan un sin número de problemas por lo que también manejamos lo referente a la solución de los mismos.

En el capítulo 2, se incluye la Intervención y el Diagnóstico, que marcan la pauta para determinar con exactitud la problemática que ya se había detectado en el sistema. Las cuales son llevadas a cabo por un agente de cambio o Consultor experto en Ciencias de la Conducta.

Así mismo se menciona el concepto, los métodos y técnicas de Intervención, las cuales indican el camino a seguir para realizar el diagnóstico organizacional, el cual indica la verdadera raíz del problema. En cuanto a Diagnóstico se hace referencia al concepto, las técnicas y modelos más conocidos; de los cuales los

utilizados para la realización del diagnóstico del IMSS fue el "Modelo de Campo de Fuerzas" y el "Modelo de enfoque de Sistemas".

En la parte final de este capítulo, se hace referencia al Cambio planeado dentro de la organización, ya que después de detectar el problema real, hacer la Intervención y dar el Diagnóstico correspondiente, el paso siguiente es llevar a cabo el Cambio propio para corregir y mejorar el funcionamiento del Sistema-Organización.

Finalmente, el capítulo 3 habla del concepto, tipos, métodos y técnicas de Control de sistemas, con lo cual se pueden detectar las desviaciones que se presentan constantemente en las actividades de los diferentes subsistemas que conforman a la organización, para poder corregirlas; es decir, volver a realizar un diagnóstico, programar el cambio y volver a controlar (es un proceso ciclico que nunca termina).

Cabe mencionar que para efectos de este trabajo el Control no será aplicado, ya que por falta de tiempo, experimentación y aplicación no sabremos cuales seran los resultados de nuestra investigación, pues éstos se proyectan a largo plazo y no se pueden predecir con exactitud.

Para la realización de la investigación, partimos de lo general enfocando al IMSS como un sistema total, para finalmente, llegar a los particular que en este caso son las 5 áreas en las que se encuentra dividido (sus subsistemas).

En la Parte II, se pone en práctica "La Metodología para la Solución de Problemas Operativos". el cual se conforma por:

1. Análisis del Sistema. En el que se describe el sistema, el medio ambiente y todo lo relacionado con la situación en donde se da la problemática, con base en los antecedentes históricos, cronológicos y normativos. Continuando con la situación actual de la Institución, incluyendo también su funcionamiento general y el objetivo.
2. Evaluación Ex-Post y Diagnóstico. En este punto se mencionan las 5 ramos de seguro en que se divide el IMSS
 - A. Enfermedades y Maternidad.
 - B. Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM)
 - C. Riesgos de Trabajo.
 - D. Guarderías
 - E. Prestaciones Sociales y Recursos Humanos

Como parte final de la investigación concluimos con:

3. Generación de Alternativas de Solución y Evaluación Ex-Ante.- Aquí desarrollamos algunas alternativas para poder mejorar el funcionamiento actual del Instituto. Sin hacer una selección de la alternativa más viable.

Es importante decir que en este trabajo excluimos los puntos: "Selección de Alternativa" (toma de decisión), "Implantación" y "Control", por motivos ya antes mencionados.

CAPITULO 1

TEORIA GENERAL DE SISTEMAS

Antes de desarrollar la Teoría General de Sistemas (en adelante TGS), definiremos lo que es un sistema.

1.1 DEFINICION DE SISTEMA

- 1) Se ha definido un sistema como un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineado por límites, identificables de su suprasistema ambiente. El término *sistema* cubre una amplia gama de nuestro mundo físico, biológico y social. Por ejemplo, en biología se habla del organismo como un sistema de partes dependientes, cada una de las cuales incluye muchos subsistemas. Más específicamente un ejemplo es que el cuerpo humano es un organismo complejo que incluye, entre otros, los sistemas óseo, circulatorio y nervioso.¹
- 2) Según E. Albert Un sistema es cualquier cosa que usted quiera que sea; es un todo integrado que convierte a las partes individuales en algo diferente o algo más llamado efecto sinérgico(pero que no todos los sistemas lo tiene). Sistema es un esquema total de fenómenos que crean un medio y un estado de ser para un determinado proceso. Es como un ente que engloba partes interrelacionadas llamadas subsistemas.²
- 3) También se define Sistema: Como una serie de elementos interrelacionados e integrados y el todo muestra atributos singulares; ello implica comprender la causa de los atributos de un sistema, es preciso comprender las interrelaciones de sus elementos(subsistemas) y el modo de su integración.³

¹Kast, Fremont y Rosenzweig, James. *Evolución de la Teoría Organizacional y Administrativa*", pag. 25

²Howard L. Timms "Sistemas de decisión Gerencial", pag. 88

³Idalberto Chavenato, "Introducción a la Teoría General de la Administración", pag. 529 y 574

1.2 ORIGENES DE LA TGS

En las sociedades complejas, los diversos campos científicos están cada vez más diferenciados y especializados. Eso ha sido útil para ayudar a desarrollar el conocimiento y para entender los detalles de temas específicos pero limitados. Sin embargo, en cierto momento debe haber un período de síntesis, reconciliación e integración, de tal manera que los elementos analíticos, se unifiquen en teorías más amplias y multidimensionales.

La teoría general de sistemas (TGS) representa la base para integrar y entender el conocimiento de una gran variedad de campos especializados. Es decir, ha servido como base para la integración del conocimiento científico.

"En la ciencia moderna, la integración dinámica es el problema básico en todos los campos, y sus principios generales tendrán que ser formulados en la Teoría General de Sistemas". La TGS es el punto de vista global desde el que se deberán analizar todos los tipos de sistemas.

Esta Teoría General de Sistemas surgió con el biólogo Alemán Ludown V Bertalffy, los supuestos básicos de la teoría son:

1. Existe una tendencia hacia la integración de diversas ciencias naturales y sociales.
2. La teoría de sistemas puede ser una manera más amplia de estudiar los campos no físicos del conocimiento científico, en especial las ciencias sociales.
3. La teoría al desarrollar principios unificadores que atraviesen el universo particular de las diversas ciencias nos aproxima al objetivo de la ciencia: la integración.

La Teoría General de Sistemas afirma, que las propiedades de los sistemas no pueden ser descritas significativamente en termino de sus elementos separados. La comprensión del sistema se presenta cuando se estudio globalmente involucrando todas las interdependencias de sus subsistemas. La TGS se fundamenta en tres premisas:

- a. Los sistemas existen dentro de sistemas
- b. Los sistemas son abiertos. Cada sistema recibe y descarga algo en los otros sistemas.
- c. Funciones de un sistema estas dependen de su estructura. Por ejemplo, los tejidos musculares, se contraen por que estan constituidos de células que les permiten contraerse.

1.3 DIFUSION DE LA TEORIA DE SISTEMAS

El enfoque sistémico hoy en día, en la administración, es tan común que casi siempre se está utilizando a veces hasta inconscientemente. De hecho es ya muy aplicado en gran número de ciencias como veremos en esta sección.

La aplicación del enfoque de sistemas ha sido particularmente importante para las ciencias sociales. En ese sentido, Talcott Parsons fue el primero en la adopción del punto de vista de sistemas, y es Parsons mismo quien ha utilizado con amplitud el enfoque de sistemas abiertos para el estudio de estructuras sociales.

En el campo de la psicología, el enfoque de sistemas ha logrado una posición preponderante. Los gestaltistas adoptaron desde hace tiempo el concepto de sistemas, que es algo más que la suma de sus componentes, y que determina la actividad de estos componentes

Al mismo tiempo Parsons consideró la personalidad como un sistema dinámico influido por el ambiente que rodea al individuo. Por su parte, Harry Stack , llegó aún más lejos al relacionar la personalidad con el sistema sociocultural. Consideraba los fundamentos de la personalidad como una extensión y elaboración de las relaciones sociales.

La economía moderna ha utilizado cada vez más el enfoque de sistemas y con ello avanza hacia consideraciones de equilibrio dinámico adecuadas para los sistemas abiertos.*

La disciplina de la cibernética se basa en un enfoque de sistemas. Primordialmente la comunicación y el flujo de información en los sistemas complejos, su modelo de retroalimentación, control y regulación tiene una gran aplicación para los sistemas social y biológico.

Más recientemente, nuestra sociedad se ha preocupado por la contaminación y el deterioro del medio ambiente natural.

Cada acto contra la naturaleza era considerado separadamente. La acumulación de acciones individuales podría llevar a un deterioro ambiental dramático, ahora reconocemos que nuestra relación con el medio ambiente debe ser vista desde un enfoque de sistemas la posición de que todos los sistemas (físicos, biológicos y sociales) están compuestos de subsistemas internacionales. El todo no es solamente la suma de las partes, sino que el sistema puede ser explicado solamente como una totalidad.

*Sistema abierto es para efectos de nuestro estudio dentro de una organización; la empresa que interactúa con su medio ambiente y que a su vez influye en el mismo. Es decir, estos tienen un continuo intercambio de materia-energía-información con el ambiente.

En la teoría tradicional, los sistemas han sido estudiados separadamente, con la intención de reunir después las partes en un todo. El enfoque de sistemas precisa que eso no es posible y que el punto de partida de ser con el sistema total.

La teoría penetra rápido por:

- a. Frente a la necesidad de una síntesis y de una integración mayor de las teorías que la preceden.
- b. La matemática, la cibernética y el modo general de la tecnología de la información, trajeron posibilidades de desarrollo de las ideas que converjan hacia una teoría de sistemas aplicada a la administración.

El análisis sistemático de las organizaciones vivas permite revelar lo general en lo particular y muestra las propiedades generales de las especies que son capaces de adaptarse y sobrevivir en un ambiente típico.

La teoría de sistemas permite reconceptuar los fenómenos dentro de un enfoque global, para lograr la interacción e integración de asuntos que son, en la mayoría de las veces de naturaleza completamente diferentes.

1.4 CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS.

El sistema se caracteriza por las relaciones entre ellos. Y por determinados parámetros. Que según, Fremont y Rosenzweig son:⁴

1. *Entrada o insumo.*- Es la fuerza de arranque o de partida del sistema que provee el material o la energía para la operación del sistema
2. *Salida.*- Es la finalidad para la cual se reunieron elementos y relaciones del sistema. Los resultados de un proceso son las salidas.
3. *Procesamiento.*- Fenómeno que produce cambios, es el mecanismo de conversión de las entradas en salidas o resultados. El procesador representado por la caja negra: en ella entran insumos y salen cosas diferentes que son los productos.
4. *Retroalimentación.*- Es la alimentación de retorno, función del sistema que tiene por objetivo el control o sea el estado de un sistema sujeto a un monitor que comprende una función de guía y de dirección. La retroalimentación es un subsistema planeado para sentir las salidas y consecuentemente compararla con un estándar o criterio preestablecido teniéndola controlada dentro de aquel estándar o criterio. Los desvíos de la salida en relación con

⁴"Evolución de la Teoría Organizacional y Administrativa" pag. 29

lo planeado, deben ser medidas previamente programadas. La retroalimentación trata de tener o perfeccionar el desempeño del proceso haciendo que su resultado este siempre adecuado al estandar escogido.

5. *Ambiente*.- Es el medio que envuelve externamente el sistema. El sistema recibe entradas del ambiente, las procesa y efectúa salidas nuevamente al ambiente, extiende entre ambos una constante interacción se encuentra pues, interrelacionadas e interdependientes. El sistema recibe influencias del ambiente, sin embargo a medida que ocurren estas influencias la propia influencia del sistema sobre el ambiente retorna al sistema a través de la retroalimentación. Para que el sistema sea viable y sobreviva debe adaptarse al ambiente.

Por su parte, Idalberto Chiavenato menciona que las características de los sistemas son:⁵

- a. *Propósito u objetivo*. Todo sistema tiene uno o algunos propósitos. Las relaciones definen una distribución que trata siempre de alcanzar un objetivo.
- b. *Globalismo o totalidad*. Todo sistema tiene una naturaleza orgánica, por la cual la acción que produzca cambio en una de las unidades del sistema, con mucha probabilidad produciría cambios en todas las otras unidades de este. Cualquier estimulación en cualquier unidad del sistema afectará todas las demás unidades, debido a la relación existente entre ellas. Esos cambios se presentarán como un ajuste del sistema. Existe una relación de causa y efecto entre las diferentes partes del sistema. De los cambios se derivan los fenómenos el de la entropía y el de la homeostasia.
- c. *Entropía*: Tendencia que los sistemas tienen al desgaste, a la desintegración, la entropía aumenta, los sistemas se descomponen en estados más simples. La entropía en los sistemas aumenta con el correr del tiempo. Si aumenta la información baja la entropía pues es la base del orden, el de comunicación, autoridad, funciones, jerarquía pasa a ser gradualmente abandonados, la entropía aumenta y la organización se va reduciendo a formas gradualmente más simples y rudimentarias de individuos y de grupos. La información como medio o instrumento de ordenación del sistema.
- d. *Homeostasia*.- Es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Los sistemas tienen una tendencia a adaptarse con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del medio ambiente.

Cualquier conjunto de partes unidas entre si es considerada un sistema, desde que las relaciones entre las partes y el comportamiento del todo sea el foco de

⁵Idalberto Chiavenato, *Op. Cit.* pag. 597

atención. Es difícil decir donde comienza y donde termina determinado sistema. Los límites entre el sistema y el ambiente admiten cierta arbitrariedad.

La definición de un sistema depende del interés de la persona que pretenda analizarlo. Una organización podrá ser entendida como un sistema o un subsistema más aun suprasistema, dependiendo del análisis que se quiera hacer. Es decir, dependerá de lo que es llamado jerarquía de sistemas.

JERARQUÍA DE LOS SISTEMAS

Existen sistemas dentro de sistemas, dentro de otros sistemas. Cada uno es un subsistema y parte de otro subsistema de orden superior hasta llegar al subsistema final que es igual al universo (sistema total), y para determinar si es un sistema o subsistema depende de lo que se investigue es decir, de un punto de vista.

1.5 SISTEMAS TOTALES

El sistema total es aquel representado por todos los componentes generales necesarios para la realización de un objetivo, dado un cierto número de restricciones. El objetivo del sistema total define la finalidad para la cual fueron ordenados todos los componentes y relaciones del sistema. Las restricciones del sistema son las limitaciones introducidas en sus operaciones que definen los límites (fronteras) del sistema. Es un anhelo por lo ideal pero esto es algo muy difícil de conseguir.

El sistema total es incluir todos los subsistemas relacionados con el mismo de manera directa ejemplo: sistema de información (computadoras, revistas, anuncios etc.) Tomando en cuenta que un sistema de información es:

SISTEMA DE INFORMACION

Transmisión de informes dentro y fuera de la organización, para diseñar este sistema es necesario que se conozca que información se necesita en cada punto de decisión y acción de la empresa, donde nace la información y como presentarla al usuario.

Los componentes para la operación de un sistema total son llamados subsistemas. La jerarquía de los sistemas como el número de los subsistemas dependen de la complejidad intrínseca del sistema total. No hay sistemas fuera de un medio específico, los sistemas existen en un medio y son condicionados por el.

Medio ambiente es el conjunto de todos los objetivos que pueden tener alguna influencia sobre la operación del sistema. Los límites son la condición ambiental dentro de la cual el sistema debe operar.

1.6 TIPOS DE SISTEMAS

Existe una gran variedad de sistemas y una amplia gama de tipologías para clasificarlos de acuerdo con ciertas características, pero para efectos de este trabajo los que nos interesan son los siguientes.

Para Howard L. Timms hay dos tipos de sistemas:⁶

1. **NATURALES:**

Los subsistemas naturales abarcan las galaxias, los sistemas biológicos (el hombre y sus huesos); es decir, están creados por la propia naturaleza, sin la intervención del hombre.

2. **ARTIFICIALES:**

Son los creados por el hombre como el sistema social, el económico, etc.

Para Idalberto Chiavenato los tipos de sistemas se clasifican de la siguiente manera:⁷

1. **POR SU CONSTITUCION.-**

FISICOS: Están compuestos por equipos, por objetivos y cosas reales y pueden ser descritos en términos cuantitativos.

ABSTRACTOS.- Están compuestos por conceptos, planes, hipótesis e ideas que existen en el pensamiento de las personas. En ciertos casos el sistema físico opera en concordancia con el abstracto.

2. **POR SU NATURALEZA.-**

CERRADOS.- Sistemas que no presentan intercambio con el medio ambiente que lo rodea, pues son herméticos a cualquier influencia del ambiente, no reciben ninguna influencia del medio ambiente y tampoco influyen al ambiente. No reciben recursos externos y nada producen que sea enviado hacia fuera. En rigor no existen sistemas cerrados.

ABIERTOS.- Sistemas que presentan relaciones de intercambio con el ambiente a través de entradas y salidas. Intercambian materias y energía con el medio

⁶Howard L. Timms "Sistemas de Decisión Gerencial" pag.

⁷Idalberto Chiavenato, Op. Cit. pag.522

ambiente. Son adaptativos, para sobrevivir deben reajustarse constantemente a las condiciones del medio ambiente. "Los sistemas abiertos no pueden vivir aislados. A través de la interacción ambiental, los sistemas abiertos "restaurar su propia energía y repartir pérdidas en su propia organización. (Estos dos tipos de sistemas serán explicados ampliamente, más adelante).

Ahora se hará referencia más estrechamente a la relación directa entre el enfoque de sistemas y la teoría de la organización.

1.7 ENFOQUE DE SISTEMAS Y TEORIA DE LA ORGANIZACION

La teoría de la Organización tradicional utilizaba un enfoque de sistema cerrado altamente estructurado. La teoría moderna ha avanzado al enfoque de sistema abierto. "Las cualidades distintivas son su base conceptual analítica, su dependencia de datos empíricos y, todo su naturaleza sintetizadora e integradora. Estas cualidades están agrupadas en una filosofía que acepta que la única manera significativa de estudiar la organización es como un sistema social."⁸

Chester Barnard fue uno de los primeros escritores sobre administración en utilizar el enfoque de sistemas. Herbert Simon consideraban la organización como un sistema complejo de procesos de toma de decisiones. "El término sistema está siendo utilizado cada vez más para referirse a métodos de análisis científicos que son particularmente adaptados para desenmarañar la complejidad".

El sociólogo George Homans: Desarrollo un modelo de sistemas sociales adecuados para grupos pequeños y también para grandes organizaciones. Desde su punto de vista, una organización está formada por un sistema ambiental externo y un sistema interno de relaciones que son interdependientes. Hay tres elementos y un sistema social. Las *actividades* son las tareas que la gente desempeña. Las *interacciones* ocurren entre la gente en el desempeño de estas tareas, y los *rendimientos* se desarrollan entre las personas. Estos elementos se refuerzan mutuamente conducen a interacciones y sentimientos comunes.

El líder institucional es el responsable de la adaptación de la organización a sus sistemas externos. La organización es un sistema dinámico, constantemente en cambio y en adaptación a las presiones internas y externas, y está en un proceso continuo de evolución.

Tavistock de la Escuela de las Relaciones Humanas ha considerado la organización como un sistema sociotécnico con una estructuración e integración de actividades humanas en torno de varias tecnologías hacia el logro de objetivos

⁸Murdick Robert "Sistemas de Información Administrativa" pag. 71

definidos. Hay muchos ejemplos de la utilización del enfoque de sistemas en niveles de operación. Por ejemplo la automatización propone un sistema autodivisible con entradas, salidas y un mecanismo de control.

El enfoque de sistemas ha sido utilizado como la base de organismos de muchos de nuestros avanzados programas espaciales y de defensa.

El enfoque de sistemas se utiliza también en muchos otros tipos de proyectos gubernamentales que requieren la integración de muchas agencias y actividades.

El desarrollo de Sistemas de Planeación-Programación-Presupuesto (SPPP) representa uno de los ejemplos más importantes de la aplicación del enfoque de sistemas a la administración de organizaciones complejas. Esencialmente, el SPPP es un enfoque sistemático que intenta establecer objetivos, desarrollar programas para el logro, considerar los costos y beneficios de varias alternativas, y utilizar un proceso presupuestario que refleje las actividades del programa a largo plazo.

Estos ejemplos de la tendencia hacia adoptar el enfoque de sistemas a la teoría de las organizaciones de ninguna manera cubren todas las posibilidades; simplemente ilustran los acontecimientos actuales. En cualquier forma, son suficientes para indicar la creciente atención que se da al estudio de las organizaciones como sistemas complejos.

La teoría de sistemas representa un nuevo paradigma para el estudio de las organizaciones y su administración, una base para pensar en la organización como un sistema abierto en interacción con su medio ambiente.

1.8 LA ORGANIZACION COMO UN SISTEMA

Los negocios son vistos como un sistema que pertenece a un sistema ambiental que engloba a otras organizaciones en competencia con la misma; ya que ella y sus competidores se interrelacionan en el sector del mercado cuyas necesidades y deseos tratan de satisfacer con sus productos; y ese mercado se interrelaciona con otros sectores del mercado es decir es un subsistema que con los demás forma un sistema mayor.

Es conveniente para cualquier gerente tratar a su organización como un sistema compuesto de tres subsistemas: social, económico y tecnológico ya que casi todos los problemas operativos internos ofrecen en alguna manera estos tres aspectos. También es provechoso ver a la organización como un sistema compuesto de subsistemas funcionales interrelacionados llamados operaciones, distribución, finanzas, etc., para organizar su sistema total como una serie de subsistemas funcionales interrelacionados.

1.9 SISTEMAS ABIERTOS Y CERRADOS

Hay una distinción importante entre sistemas cerrados y sistemas abiertos; los mecánicos y físicos pueden ser considerados sistemas cerrados; los sistemas biológicos y sociales no son cerrados ya que están en constante interacción con el medio que los rodea. Este enfoque tiene una profunda importancia para las ciencias sociales y la teoría de la organización.

El concepto de límites ayuda a entender la distinción entre los sistemas cerrados y los abiertos. El sistema cerrado tiene límites rígidos e impenetrables, el abierto tiene límites permeables entre sí y un suprasistema más amplio. Los límites fijan el *ámbito* de las actividades de la organización. En un sistema físico los límites pueden identificarse. En una organización social, estos límites ni son fácilmente definibles y están determinados por actividades de la organización.

En un sistema cerrado, este se dirige hacia la entropía y la desorganización. En contraste, los sistemas abiertos avanzan hacia una mayor diferenciación y un nivel más elevado de organización.

Este mismo proceso parece aplicarse a la mayoría de los sistemas sociales. Hay una tendencia entre ellos a elaborar sus actividades y a alcanzar niveles más altos de diferenciación y organización. Hay una tendencia a lograr una mayor diferenciación y especialización entre los subsistemas internos. Es fácilmente apreciable el mayor número de departamentos y actividades especializadas en las complejas organizaciones empresariales.

La equifinalidad es una característica importante de los sistemas sociales. En los sistemas físicos hay una relación directa de causa y efecto entre las condiciones iniciales y el estado final. Los sistemas sociales operan de manera diferente. El concepto de *equifinalidad* afirma que los resultados finales pueden ser logrados en condiciones iniciales diferentes y de distintas maneras. Este punto sugiere que la organización social puede lograr sus objetivos con principios diversos y con distintas actividades internas, de tal forma que el sistema social no está limitado por la simple relación de causa y efecto de los sistemas cerrados.

La equifinalidad tiene una gran importancia para la administración de organizaciones complejas. Una posición de causa y efecto, al estilo sistema cerrado, sugeriría que hay una forma ideal para lograr un objetivo definido. El concepto de equifinalidad indica que el administrador puede utilizar una diversidad de principios dentro de la organización, puede transformarlos de diversas maneras y puede lograr un resultado satisfactorio. Si se amplía un poco más de vista, se puede sugerir que la función de administración no es buscar una solución óptima, sino más bien tener disponible una variedad de alternativas satisfactorias, hay diferencias significativas entre los diversos tipos de sistemas. Las organizaciones sociales no son tan naturales como los sistemas físicos o

biológicos; están limitados. El hecho de que las organizaciones sociales son ideadas o creadas por seres humanos sugiere que pueden ser establecidas para cumplir una variedad infinita de objetivos y no sugiere el mismo esquema de ciclo vital de nacimiento, madurez y muerte, como los sistemas biológicos. Katz y Kann afirman:

Las estructuras sociales son esencialmente creadas.

Reconocer que la organización social es un sistema ideado advierte contra la idea de formular una analogía exacta entre esta y los sistemas biológicos o físicos.

El sistema abierto es aquel que tiene capacidad de crecimiento, cambio, adaptación al ambiente y hasta reproducción y el cerrado no tiene esa capacidad así el abierto no está necesariamente condicionado por su estado original (actual, futuro o final); y el cerrado será siempre su estado original (el presente, el futuro y el final). El sistema abierto compite con otros sistemas no así el cerrado.

Las organizaciones son vistas como organismos vivos o sea sistemas bien organizados y bien integrados.

Las empresas como seres vivos tienen seis funciones primarias que se relacionan entre sí pero que pueden ser estudiadas individualmente:⁹

- a) *Ingestión.*-
Las empresas compran más en materiales para procesarlos de alguna manera (dinero, maquinaria, personas, etc.)
- b) *Procesamiento.*-
En la empresa los materiales son procesados, la venta es el estado final del procesamiento y esto equivale a la energía para seguir viviendo.
- c) *Reacción al ambiente.*-
La empresa reacciona a su ambiente cambiando sus materiales, empleados, recursos financieros; debe adaptarse para sobrevivir (las alteraciones pueden producirse en producto, en el proceso o en la estructura.
- d) *Provisión de las partes.*-
Las partes de la empresa pueden ser suplida, los participantes son reemplazados no solo del significado de sus funciones sino también con datos de compras, producción, ventas y recompensados con salarios o beneficios.

⁹T.T. Paterson, "Teoría de la Administración" pag. 581

e) *Regeneración de las partes.-*

Los miembros de una empresa pueden enfermarse, jubilarse, morir, las máquinas se vuelven obsoletas y ambos deben de ser mantenidos de ahí las funciones de personal y mantenimiento.

f) *Organización.-*

La organización de las cinco funciones anteriores es una función que requiere un sistema de comunicaciones para el control y la toma de decisiones(esto realizado por la administración) pues todas las funciones como compras, comercialización, recompensas, etc., deben ser coordinadas. En un ambiente de constante cambio, la previsión , el planteamiento, la investigación; y el desarrollo son aspectos necesarios para que la administración puede asegurar el ajuste.

La descripción del sistema abierto es exactamente aplicable a una organización empresarial. Una empresa es un sistema creado por el hombre y mantiene una dinámica interacción con su medio ambiente ya sea con los clientes, proveedores, competidores, las entidades sindicales y muchos otros agentes externos. Influye sobre el medio ambiente y recibe influencias de este. Además de esto, es un sistema integrado por diversas partes relacionadas entre sí, que trabajen en armonía unas con otras con la finalidad de alcanzar una serie de objetivos, tanto de la organización como de sus participantes.

1.9.1 LA ORGANIZACION COMO UN SISTEMA ABIERTO

Una organización social se asemeja a una individual en: En el crecimiento, en volverse más complejo a medida que crece, al hacerse más complejo requieren y exigen de sus partes una creciente interdependencia; su vida tiene una inmensa extensión comparada con la vida de las unidades componentes...; porque en ambos casos existe creciente integración acompañada por creciente heterogeneidad.¹⁰

CARACTERISTICAS DE LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS ABIERTOS

Las organizaciones poseen todas las características de los sistemas abiertos.

1)Comportamiento probabilístico y no determinístico de las organizaciones.

Las organizaciones son sistemas abiertos afectados por cambios en sus ambientes, denominados variables externas. El ambiente incluye variables desconocidas e incontroladas. Por otro lado, los sistemas sociales son probabilísticas y no determinísticas. Es decir, el comportamiento humano nunca es totalmente previsible. Las personas son complejas, responden a

¹⁰Herbert Spenser, "Autobiografía", pag. 56

muchas variables, que no son totalmente comprensibles. Por estas razones, la administración no puede esperar que consumidores, que proveedores, y otros tengan un comportamiento previsible.¹¹

2) Las organizaciones como partes de una sociedad mayor y constituidas de partes menores

Las organizaciones son vistas como sistemas dentro de sistemas. Un todo que no puede ser comprendido por la simple investigación de las diversas partes tomadas aisladamente. Talcott Parson adopta como un punto de partida el tratamiento de la organización como un sistema social, dentro del siguiente enfoque:¹²

- a) La organización debe ser enfocada como un sistema caracterizado por todas las propiedades esenciales a cualquier sistema social;
- b) La organización debe ser abordada como un subsistema funcionalmente diferenciado de un sistema social mayor. Los otros subsistemas de un sistema mayor componen la situación o ambiente en que opera la organización;
- c) La organización debe ser analizada como un tipo especial de sistema social, organizada en torno de la primacía de intereses por la consecución de determinado tipo de meta sistemática.
- d) Las características de la organización deben ser definidas por la especie de situación en que necesita operar, y que consistirá en las relaciones que prevalecen entre ella y los otros subsistemas especializados, componente del sistema mayor del cual hace parte.

La organización, como un sistema, está continuamente sometida a un cambio dinámico y requiere un balance. Los miembros sobrepasan activamente sus ambientes externos y pueden afectar apreciablemente la estructura social y cultural. Los miembros de una organización de trabajo son simultáneamente miembros de muchos otros grupos, competidores entre sí o mantienen lealtad complementaria.

3) Interdependencia de las partes.

El sistema organizacional comparte con los sistemas biológicos la propiedad de interdependencia de sus partes, de modo que un cambio en una de ellas provoca un impacto sobre las otras. Las interacciones internas y externas del sistema reflejan diferentes escalones de control y de autonomía.

¹¹George F. Wieland y Robert A. "Organitacion, Behavior, Desing y Change" pag. 7

¹²Talcott Parsons, "Sugerencias para una aplicación sociológica en la Teoría de la Organización", pag. 45

4) Homeostasis o estado firme.

La organización puede alcanzar un estado firme cuando se presentan dos requisitos:¹³

- a) Unidireccionalidad.- Apesar de los cambios del ambiente o de la empresa, los mismos resultados o condiciones establecidos son alcanzados. A través de otros medios, el sistema continua orientado hacia el mismo fin.
- b) Progreso con respecto al fin.- Esto es, el sistema mantiene, en relación con el fin deseado, un grado de progreso que está dentro de los límites definidos como tolerables.

Dados estos dos requisitos, la tarea de la administración es gobernada por la necesidad de combinar constantemente las capacidades actuales y potenciales de la empresa con los requisitos actuales y potenciales del ambiente. Sólo de esa manera se puede habilitar la empresa para alcanzar un estado firme.

5) Fronteras o límites.-

Es la línea que sirve para demarcar lo que está dentro y lo que está fuera del sistema. No siempre la frontera existe físicamente. Las fronteras son líneas de demarcación que pueden dejar pasar mayor o menor intercambio con el ambiente. La permeabilidad de las fronteras definirá el grado de apertura del sistema en relación al ambiente.

6) Morfogénesis.

El sistema organizacional tiene la capacidad de modificar sus maneras estructurales básicas, esta es la propiedad morfogénica, considerada por Buckley como su principal característica identificadora. Un animal no puede crear una cabeza adicional. Sin embargo, la organización puede modificar su constitución y su estructura por un proceso cibernético, a través del cual sus miembros comparan los resultados deseados con los obtenidos y detectan los errores que deben ser corregidos para modificar la situación.

La organización puede ser considerada en términos de un modelo de sistema abierto general como se presenta en la siguiente figura:

¹³James G. Miller "Living Systems: Basic Concepts", pag. 9



LA ORGANIZACIÓN COMO UN SISTEMA DE TRANSFORMACIÓN.

Fuente: Kast, Fremont y Rosenzwing, James " El Enfoque moderno de conceptos y sistemas de contingencia"

El sistema abierto está en constante interacción con su medio ambiente y logra un "estado estable" o equilibrio dinámico, al tiempo que retiene la capacidad para trabajar o la transformación de energía. La supervivencia del sistema, no sería posible sin el proceso continuo de flujo de entrada, transformación, y flujo de salida. El sistema debe recibir una entrada suficiente de recursos para mantener sus operaciones y también para exportar al medio ambiente los recursos transformados, para continuar el ciclo "Todo sistema debe ofrecer algún producto aceptable, generalmente a un suprasistema o a un sistema colateral.

Aunque con esta obra se utilizará la perspectiva de sistema abierto, debe reconocerse que el concepto de abierto o cerrado es cuestión de grado. En un sentido absoluto, todos los sistemas son cerrados o abiertos, dependiendo del punto de referencia. Por tanto, todos los sistemas son "cerrados" en cierta medida ante las fuerzas externas.

1.10 APRECIACIÓN CRÍTICA DE LA TEORÍA DE SISTEMAS

Confrontación entre teorías de sistema abierto y de sistema cerrado.

La descripción de sistema abierto es aplicable a una organización empresarial. Una empresa es un sistema creado por el hombre y mantiene una dinámica interacción con su medio ambiente, influye sobre el medio y recibe influencias de este. Es un sistema por tener diversas partes interrelacionadas, que trabajan en armonía unas con otras. El sistema abierto puede ser comprendido como un conjunto de partes en constante interacción, constituyendo un todo sinérgico, orientado hacia determinados propósitos y en permanente relación de interdependencia con el ambiente externo.

Entre las implicaciones críticas de la distinción entre sistema cerrado y sistema abierto se destacan las siguientes:

- a. La naturaleza esencialmente dinámica del ambiente está en conflicto con la tendencia esencialmente estática de la organización.
- b. Un sistema organizacional rígido no podrá sobrevivir en la medida en que no consiga responder eficazmente a los cambios continuos y rápidos del ambiente.
- c. Un sistema abierto necesita garantizar la absorción de sus productos por el ambiente.
- d. El sistema necesita por lo tanto de constante y depurada información del ambiente; en una palabra, para el sistema es indispensable una retroalimentación constante, depurada y rápida.

Contrario a este enfoque del sistema abierto, la perspectiva del sistema cerrado ha llevado a la teoría general de la administración a las siguientes distorsiones.

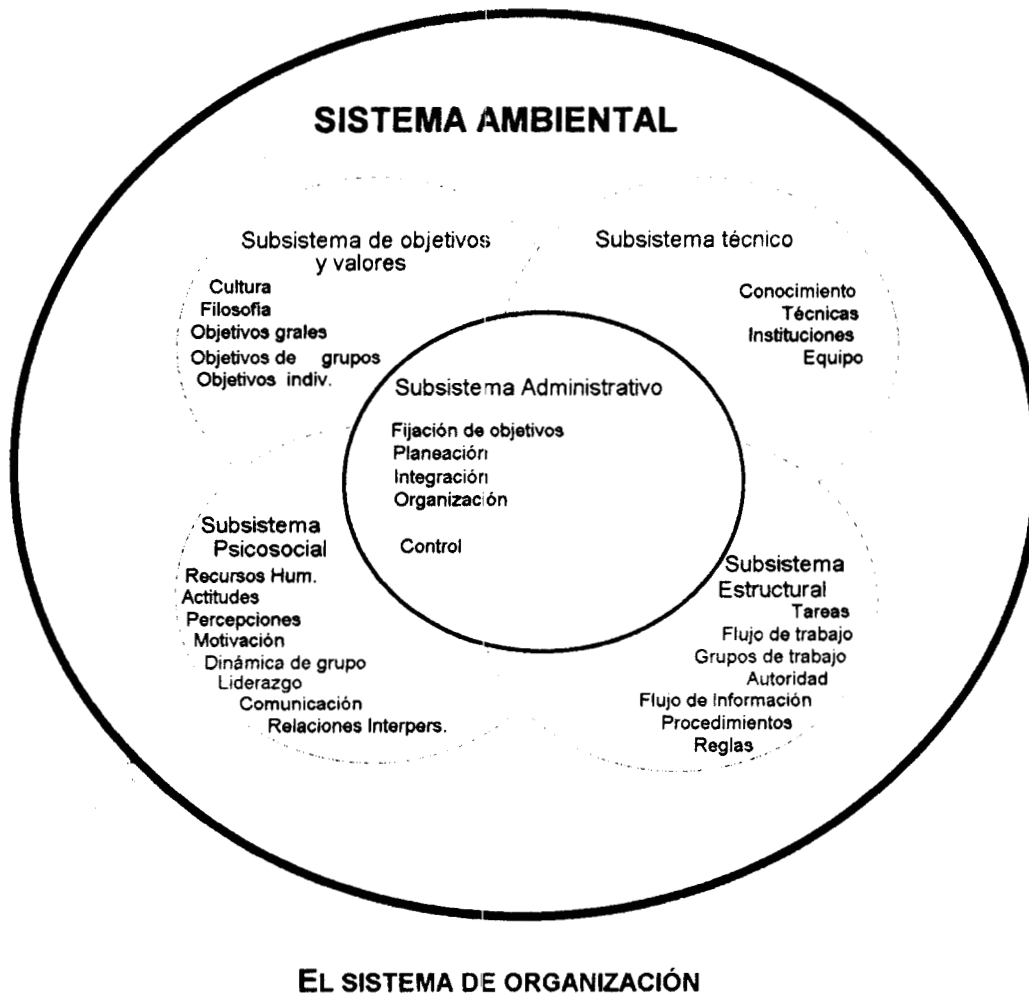
- a. Conduce el estudio y la práctica de la administración a una concentración en las reglas de funcionamiento interno, a la apología de la eficiencia como criterio primario de la viabilidad organizacional y al énfasis en procedimientos y no en programas;
- b. Esta perspectiva es responsable por la insensibilidad de la administración tradicional a las diferencias entre ambientes organizacionales y por la desatención a la dependencia entre la organización y su ambiente. Es esto lo que explica la transferibilidad inadecuada, la importación acrítica de ciertas soluciones y técnicas, que aun que eficaces en otros ambientes, no funcionarán en el nuestro
- c. Esta teoría desemboca en la insensibilidad hacia la necesidad de cambios y adaptación continua y urgente de las respuestas de la organización al ambiente.¹⁴ Por lo anterior se dice que:

Las teorías como un sistema cerrado ha llevado a no considerar los diferentes ambientes organizaciones y la naturaleza de la dependencia organizacional en cuanto al ambiente. Falla en el desarrollo y la comprensión de los procesos de retroalimentación que son esenciales en la supervivencia.

¹⁴Idalberto Chiavenato, *Op Cit.* pag.605

1.11 PUNTO DE VISTA DE SISTEMAS INTEGRADOS DE LAS ORGANIZACIONES.

Se considera la organización como un sistema sociotécnico abierto integrado de varios subsistemas. Como se muestra en la siguiente figura:



Con esta perspectiva, una organización ni es simplemente un sistema técnico o social. Más bien, es la integración y estructuración de actividades humanas en torno de varias tecnologías. Las tecnologías afectan los tipos de entradas a la organización, la naturaleza de los procesos de transformación, y los productos que surgen del sistema. Sin embargo, el sistema social determina la efectividad y eficiencia en la utilización de la tecnología.

Las organización interna puede ser considerada como integrada por varios subsistemas importantes. El subsistema de *objetivos y valores* de las organizaciones es uno de los más importantes de estos subsistemas.

La organización toma muchos de estos valores de un medio ambiente sociocultural más amplio. Una premisa básica es que la organización como subsistema de la sociedad debe lograr ciertos objetivos determinados por el sistema que la envuelve. La organización cumple con una función para la sociedad, y si quiere tener éxito en recibir entradas, debe responder a los requerimientos sociales.

El subsistema *técnico* se refiere al conocimiento requerido para el desempeño de las tareas, incluyendo las técnicas utilizadas en la transformación de entradas en productos. Está determinado por los requerimientos de trabajo de la organización, y varía dependiendo de las actividades particulares. Por ejemplo la tecnología para fabricar automóviles difiere substancialmente de la utilizada en una refinería de petróleo. De la misma manera, los requerimientos de trabajo y la tecnología en un hospital son diferentes a los de una Universidad. El subsistema técnico adquiere su forma de acuerdo con la especialización de conocimientos y habilidades requeridas, los tipos de maquinaria y equipo implicado, y la disposición de las instituciones. La tecnología afecta la estructura de la organización, así como su subsistema psicosocial.

Toda organización tiene un subsistema *psicosocial* integrado por individuos y grupos en interacción. Consiste en el comportamiento individual y la motivación, relaciones de función y posición, dinámica de grupos y sistemas de influencia. Se ve afectado también por sentimientos, valores, actitudes, expectativas y aspiraciones de la gente dentro de la organización. Estas fuerzas crean el "clima organizacional" dentro del que los particulares humanos realizan sus actividades y desempeñan su función. Por tanto, se prevé que los sistemas psicosociales difieren significativamente entre las diversas organizaciones.

1.12 PUNTOS DE VISTA DE CONTINGENCIAS DE LAS ORGANIZACIONES

El concepto de sistemas representa el amplio marco de referencia para entender las organizaciones. Una de las consecuencias de este es un rechazo a las afirmaciones referentes a los principios universales de diseño de organización. La moderna teoría refleja una búsqueda de esquemas de las relaciones, congruencias entre los subsistemas y un punto de vista de contingencia.

Los conceptos de sistemas nos ofrecen un macroparadigma para el estudio de las organizaciones. Los puntos de vista de contingencia tienden a ser más concretos y a recalcar características más específicos de las interrelaciones entre los subsistemas. Esta es una tendencia hacia un entendimiento más explícito de las relaciones entre las variables de organización esencial. Utilizando la perspectiva de sistemas, se puede describir al punto de vista de contingencia de las organizaciones de la siguiente manera:

El punto de vista de contingencia propone que una organización es un sistema compuesto por subsistemas y delimitado por límites identificables con respecto al suprasistema que lo rodea. La contingencia busca entender las interrelaciones dentro y entre los subsistemas, así como entre la organización y su medio ambiente, y definir los esquemas de relaciones o configuraciones de variables.¹⁵

Subraya la naturaleza multivariable de las organizaciones y trata de entender en que forma operan bajo condiciones variables y en circunstancias específicas.

Los puntos de vista de contingencia reconocen que el medio ambiente y los subsistemas internos de cada organización son de alguna manera únicos y son la base para diseñar y administrar *organizaciones específicas*.

Una suposición en el punto de vista de contingencias es que debe haber una congruencia entre la organización y su medio ambiente y entre los diversos subsistemas. La función administrativa esencial es maximizar esta congruencia. El ajuste adecuado entre la organización y su medio ambiente y el diseño de organización interno apropiado conducirá a una mayor eficiencia, efectividad y satisfacción de los participantes.

En contraste, otras organizaciones, que operan en un medio ambiente incierto y con tecnologías dinámicas, podrían operar más eficientemente bajo un conjunto de principios.

La forma de organización *estable-mecánica* es más adecuada cuando se aplica lo siguiente:

1. El medio ambiente es relativamente estable y seguro.
2. Los objetivos están bien definidos y se mantienen.
3. La tecnología es relativamente uniforme y estable.
4. Hay actividades rutinarias y la productividad es el objetivo primordial.
5. La toma de decisiones es programable y los procesos de coordinación y control tienden a permitir un sistema jerárquico estructurado de manera estricta.

La forma de organización *adaptable-orgánica* es más adecuada cuando se aplica lo siguiente:

1. El medio ambiente es relativamente incierto e inestable.
2. Los objetivos son diversos y cambiantes.

¹⁵Kast, Fremont y Rosenzweig James "Evolución de la Teoría Organizacional y Administrativa", pag.33

3. La tecnología es compleja y dinámica.
4. Hay muchas actividades no rutinarias en las que son importantes la creatividad y la innovación.
5. Se utilizan procesos heurísticos de toma de decisiones, el control y la coordinación se produce mediante ajustes recíprocos. El sistema es menos jerárquico y más flexible.

Los puntos de vista de la contingencia, aclaran que el panel administrativo básico es buscar la *congruencia* entre la organización y su medio ambiente y entre sus subsistemas. Los sistemas y los conceptos de contingencia facilitan un entendimiento más amplio de las situaciones complejas y aumentan la probabilidad de que se tomen acciones administrativas apropiadas.

1.13 TEORÍA DE SISTEMAS ENFOCADA A LA SOLUCION DE PROBLEMAS

La empresa se presenta como una estructura autónoma con capacidad de reproducirse y puede ser visualizada, a través de una teoría de sistemas de toma de decisiones. El enfoque sistemático tiene por objeto representar, de forma comprensiva y objetiva el medio en el que tiene lugar la toma de decisiones. La toma será más fácil si se cuenta con una descripción concreta y objetiva del sistema dentro del cual debe ser tomada.

La teoría de sistemas es considerada una extensión de la teoría de la decisión ya que desempeña un papel muy importante en la tarea de resolver problemas. El análisis de sistemas ya es reconocido como una disciplina por derecho propio ya que muchas empresas han creado departamentos especializados como ingeniería de sistemas, análisis de sistemas, etc., que son usados para tener un servicio analítico especializado para la gerencia.

En la solución de problemas es muy usual utilizar el concepto de sistema abstracto que se refiere a pensamientos; es decir, cosas no tangibles como los planes y aun cuando muchos sistemas son tangibles por tener elementos físicos su diseño como problema no es más que un proceso mental o sea resolver un problema es concebir algo y luego ejecutarlo.

1.13.1 INGENIERIA DE SISTEMAS

El diseñar un sistema físico llamado ingeniería de sistemas y la parte analítica del mismo llamado análisis de sistemas es útil para descubrir las técnicas científicas de resolver problemas "es importante que el sistema est, definido antes de iniciarse el sistema cuantitativo. Para lograrlo, el análisis de sistema se divide en

dos partes: cualitativo y cuantitativo. El cualitativo intenta determinar los requisitos exteriores al sistema, identifica las superficies de contacto externas e internas del sistema y describe las interrelaciones entre los subsistemas. El objetivo consiste en establecer un modelo conceptual que relacione los requisitos externos con las expectativas. El modelo conceptual provee la base para el análisis cualitativo. Es decir, ayuda la formulación de modelos físicos.

1.14 MODELOS Y SISTEMAS

"Modelo" es cualquier representación, una replica en menor escala, un esquema verbal, un diagrama, una expresión matemática que reproduce en forma provechosa una situación o estado real.

Algunos tipos de modelos son los siguientes:

Modelo Verbal

Cualquier enunciado que describa una situación real, abstrayendo solo sus aspectos importantes, es un modelo de tal situación. Un modelo verbal es útil, en las primeras etapas del análisis por medio del método científico. Sin embargo, sus puntos débiles lo vuelven inútil como hipótesis o modelo final a raíz del cual podría desarrollarse una regla de decisión; ya que la hipótesis verbal es imprecisa y no puede ponerse a prueba directamente; es decir, la lengua no se presta a una explicación fácil de problemas complejos. Solamente recurriendo al lenguaje matemático es posible explicar, por medio de un modelo, problemas realmente complejos.

Modelo Matemático.

Es aquel que utiliza números o expresiones matemáticas para representar una situación real y proporcionar información para la toma de decisiones. Todas las fallas del modelo verbal quedan subsanadas en el modelo matemático. Es preciso en extremo. Es posible ponerlo a prueba. Se le puede dar la forma de una regla de decisión se presta mejor la explicación de fenómenos complejos. Así pues, tiene la forma de una útil regla de decisión.

Modelos Físicos

Es aquel que mediante una replica tangible como por ejemplo una maqueta, representa una situación real. Aunque no todos permiten la predicción. No obstante, ayudan a tomar decisiones; el ingeniero puede predecir mediante la aplicación de la técnica matemática conocida como análisis dimensional

como funcionará una elipse de tamaño normal. El ingeniero de producción se vale de un modelo físico, llamado maqueta, etc.

Modelos Esquemáticos.

Todas las formas de diagramas, dibujos, organigramas y gráficos son modelos esquemáticos. Son modelos en el sentido de que representa y explica algo y por que describen cómo "funciona" el fenómeno.

Redes PERT, Diagramas Gantt, Diagramas de sistemas etc., todos estos son abstracciones de situaciones complejas reales y modelos de ellas. Muchas no permiten predicción, sin embargo, ayuda a tomar decisiones y son técnicas de análisis altamente racionales. Si bien no siempre pueden dar soluciones de máximo o mínimo, contribuyen a encontrarlas.

El modelo esquemático sirve a menudo para derivar con él otro que permita predicción.

Modelo de Sistema.

Como los sistemas pueden adoptar muchas formas diferentes -física, funcional, conceptual, etc.-, también pueden adoptar muchas formas los modelos de sistemas. Uno podrá desarrollar, tal vez, un modelo verbal de un sistema, luego mejorarlo convirtiéndolo en un modelo esquemático, después perfeccionar éste transformándolo en un modelo matemático. El modelo de un sistema de decisión puede componerse de diversos tipos de modelos.

Existen dos clasificaciones amplias de modelos, denominadas "determinística" y "probabilista". La primera se emplea cuando la incertidumbre y el riesgo no constituyen un factor central de la situación problemática. *Cuando la inseguridad es la característica central del problema son apropiados los modelos que se sirven de la teoría de la probabilidad y de estadísticas matemáticas.* Los procesos de decisión que emplea tales modelos se llama estocásticos, es difícil y costoso construir tales procesos.

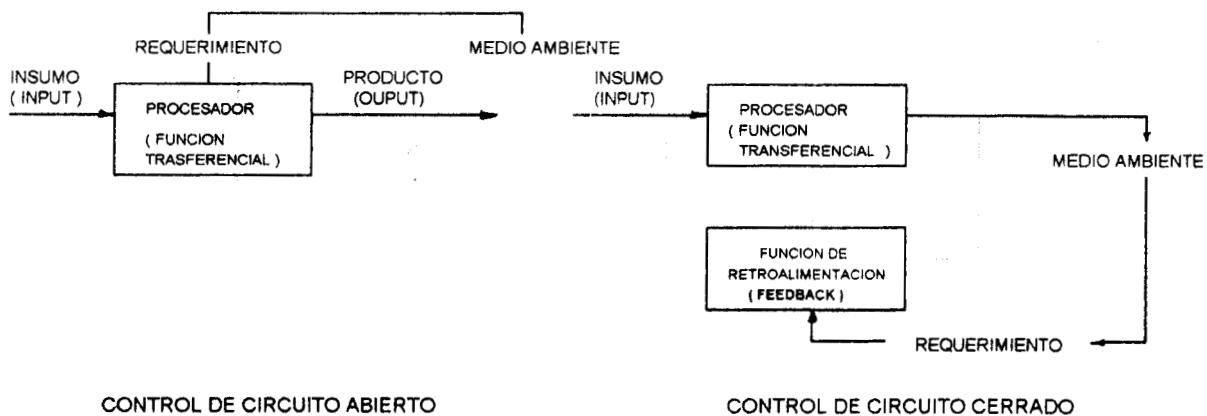
Otra manera de reducir al mínimo el empleo de modelos probabilistas, difíciles de manejar, consiste en elegir un período de planteamiento lo bastante corto a fin de que la inseguridad y el riesgo se lo suficientemente pequeños como para poder pasarlos por alto. Por ejemplo, en vez de planificar una producción para satisfacer la demanda de todo un año, el gerente puede limitarse a hacer planes trimestrales con poco riesgo de equivocarse.

1.15 SISTEMAS DE CONTROL AUTOMÁTICO.

Los sistemas ideados de toda índole en su diseño reflejan el esfuerzo de controlar las interrelaciones de los elementos sistemáticos con el fin de *regular el resultado final del sistema*. Por ejemplo para regular la temperatura en una habitación se diseña el sistema de calefacción con un regulador que registra y compara la temperatura ambiental requerida.

Control de realimentación

Un sistema puede diseñarse como de "control por circuito abierto" o "control por circuito cerrado". El circuito abierto no ofrece el control riguroso mientras que el cerrado si lo hace.



SISTEMAS DE CONTROL DE CIRCUITO ABIERTO Y CERRADO
Fuente: Howard Timms "Sistemas de Control Gerencial"

En la siguiente figura se representa a la empresa como un sistema de circuito cerrado, llamado *servosistema*. Este es un término general que denota toda clase de *sistemas que incluyen uno o más subsistemas de control de realimentación*.



LA ORGANIZACION COMO SERVOSISTEMA

Fuente: Howard Timms

Automatización.

En la medida en que progresara el desarrollo de las computadoras electrónicas, sobre todo en cuanto a su confiabilidad y disminución de tamaño, se automatizaron cada vez más procesos complejos de producción. La computadora permitía la utilización de sistemas de alimentación múltiples que no hubieran podido sincronizarse por medio de servomecanismos electromecánicos comunes. Así, las herramientas cortantes podían ajustarse en caso de desgaste. La calidad y la cantidad de la producción era posible lograrlas sin la intervención directa del hombre en el proceso. Tenemos, pues la automatización en los procesos de producción, igual que en la oficina: El procesamiento automático de datos y, de una manera más general, sistemas de información. Los procesos automatizados de producción son sistema físicos con múltiples subsistemas de realimentación, uno de los cuales es la computadora.

1.16 SIMULACION DE SISTEMAS

Si sabemos bastante de un sistema real -sea físico, funcional, informativo o de decisión- es posible desarrollar un modelo de él. Entonces podemos utilizar el modelo, *con la esperanza de aprender mas acerca del funcionamiento del sistema en su totalidad.*

Podemos simular diversas maneras de funcionamiento del sistema, manipulando su modelo. Esa simulación puede descubrir aspectos del sistema que no se

conocían en absoluto, o , si sabíamos de su existencia, no teníamos ninguna idea de su verdadera naturaleza, magnitud o variabilidad.

Simulación y solución de problemas

El funcionamiento de un sistema puede simularse "a mano" o por computadora, según la complejidad del modelo y su manipulación. Si la cantidad de alternativas no es excesiva puede utilizarse un modelo físico de la planta, con su superficie cubierta y maquetas del equipo, si el número, de alternativas que ofrece semejante problema es grande, y sobretodo si intervienen criterios múltiples en la evaluación de tales alternativas y , además, si las alternativas posibles no pueden conocerse claramente, la manipulación suele ser tan compleja y exigir tanto tiempo que el empleo de la computadora es indicado, si no imperativo. El analista desarrollara arboles de decisión apropiados, junto con las adecuadas reglas de decisión para cada punto del árbol. Esto es esencialmente un modelo esquemático.

Luego el modelo será reproducido en forma de un *programa de computadora*, empleándose el lenguaje correspondiente de ella. A veces, las limitaciones inherentes a la computadoras obligan al analista a simplificar aún más su modelo del proceso de decisión .

Lo que precede es la descripción de la experimentación con un modelo, para simular el funcionamiento de un sistema; el sistema es dinámico, en cuanto implica movimientos de mercaderías y trabajadores. En este tipo de simulación, el analista esta interesado en encontrar el mejor *equilibrio dinámico* del sistema.

No todos los procesos de decisión, son problemas para la gerencia general ni mucho menos. Algunos autores tienden a dividir la toma de decisiones gerencial en dos clases: Problemas mal estructurados, que pertenecen relativamente al dominio de la dirección, y bien estructurados, de los cuales se encarga la gerencia media; pero esta clasificación es peligrosamente engañosa .

Quienes en primer lugar, asocian con la gerencia general los problemas mal estructurados, pensarán en el establecimiento de políticas, *establecer políticas es resolver problemas*.

Simulación y fijación de políticas

El modelo mismo es una simulación de la situación problemática real. La simulación es útil para la toma de decisiones en todos los niveles gerenciales, no únicamente donde se trazan los planes de acción. En la última década, la investigación se ha dirigido al perfeccionamiento de la

toma de decisiones en la formulación de políticas. Los problemas de política deberían emanar en su totalidad del funcionamiento de la organización como sistemas, con sus subsistemas de realimentación que integrarán la organización con su medio

Algunos modelos de simulación son los llamados micromodelos de gran escala como por ejemplo: La simulación de espera en fila que toman en cuenta grandes partes del trabajo de la organización para facilitar la toma de decisiones; o también los llamados, macromodelos dinámicos por ejemplo un macro modelo dinámica de la función de producción incluye todos los subsistemas funcionales, junto con los subsistemas de decisión integrados a causa de los cuales las funciones deben llevarse a cabo en forma progresiva (dinámica), y todos los subsistemas de información que producen ingresos (inputs) en los sistemas de decisión y salidas (outputs) de éstos a los subsistemas funcionales. Este concepto de sistema total hasta la fecha no ha tenido ninguna aplicación práctica en cuanto a macro modelos dinámicos.

1.17 SISTEMA Y GERENCIA

El Proceso Gerencial como Sistema.

"El proceso gerencial se describe como:

1. Establecimiento de objetivos
2. Planteamiento del trabajo (tanto mental como físico)
3. Organización del trabajo planificado
4. La motivación de los trabajadores para que ejecuten el trabajo planificado tal y como fue organizado,
5. Control de la realización del trabajo."¹⁶

Los tradicionalistas nunca describieron el proceso gerencial como algo estático, lo describieron como un sistema. Reconocían que, establecidos los objetivos, el gerente eficaz no planificaba sin volver nunca sobre sus pasos para modificar los objetivos, o sin tomar en cuenta los aspectos de organización de la tarea en su totalidad, ni los de control. En ese sentido, las funciones gerenciales equivalen a los elementos de un sistema, realimentación entre ellos o los subsistemas.

Además, reconocían que el proceso gerencial es dinámico (el gerente nunca termina con su trabajo). Cuando se producían cambios en el medio (los subsistemas) de la firma, la gerencia tomaba nota de ellas, y las integraba (feedback) el proceso gerencial continuo, de lo cual resultaban objetivos revisados, etc. En la práctica, los gerentes capaces tratan de lograr frente a un medio competitivo dinámicamente cambiante un estado de equilibrio dinámico en

¹⁶Howard L. Timms "Sistemas de Decisión Gerencial" pag.117

la ejecución del proceso gerencial. Sin embargo, tal equilibrio pocas veces se alcanza a causa de los cambios ambientales por tanto, el proceso gerencial también es dinámico.

Realimentación y control gerencial

Así, como el circuito feedback es un subsistema del sistema que controla, también el feedback es un subsistema de la función gerencial de control. Los tradicionalistas citaban el ejercicio de la gerencia mediante la excepción como un principio de la función de control. Lo mismo sucede con la función de control en el proceso gerencial. Las medidas correctivas se toman sobre una base de excepción. Se establecen límites de control de una manera formal si es posible, o, sino, informal. Cuando la realización del trabajo ya sea físico o mental o una combinación de ambos, rebasa los límites de control, el gerente toma medidas correctivas. Mientras la realización se mantenga dentro de los límites de control, el gerente prescinde de tomar medidas.

Análisis de sistema y estructura orgánica

El gerente capaz organizará su firma como una serie de subsistemas de procedimientos o funciones, interrelacionados por medio de una serie de sistemas de información también relacionados entre sí, que a su vez alimentan una serie de sistemas de decisión, igualmente relacionados, y estos ponen en marcha los subsistemas funcionales. Así, pues, la tarea de diseñar la organización total consiste en diseñar tres subsistemas internos interrelacionados: funcional, informativo y de decisión. Estos tienen que estar interrelacionados con subsistemas del medio. Cada uno de ellos a su vez, se compone de subsistemas interrelacionados. La realimentación caracteriza al sistema en su totalidad.

Al diseñar cada uno de los tres sistemas, el diseñador tiene que tomar en cuenta los otros dos. Un sistema diseñado sin preocuparse por las decisiones necesarias para que opere bien, no está bien hecho. Así, si un sistema de informaciones que se diseñe sin reparar en el sistema de decisión requerido para que el funcional tenga éxito también es deficiente. Cuando el sistema está diseñado y en marcha, el sistema funcional para sus datos al sistema informativo, esté al sistema de decisiones, y esté, a su vez, por feedback, al sistema funcional. Así, el todo constituye un sistema de circuito cerrado

1.18 TEORIA UNIFICADA DE GERENCIA

Al observar al gerente contemplamos como su tarea se ha ido extendiendo con los años para convertirse en ingeniería de métodos, ingeniería industrial, control estadístico de calidad y de costos, investigación de operaciones, ciencia

administrativa, teoría de la decisión y análisis de sistemas, bien podemos reconocer nada más que un largo continuo de una persistente aplicación del método científico a los cada vez mas complejos problemas de la gerencia.

1.18.1 CARACTERISTICAS BASICAS DEL ANALISIS SISTEMATICO

"Las principales características de la moderna teoría de la administración basada en el análisis sistemático son las siguientes:

1. *Punto de vista sistemático.*- La teoría visualiza a la organización como un sistema constituido por 5 partes básicas: entrada, proceso, salida, retroalimentación, y ambiente. La T.G.S: incluye todos los tipos de sistemas biológicos, físicos y del comportamiento. La cibernética y demás áreas relacionadas son importantes en la teoría administrativa moderna.
2. *Enfoque dinámico.*- El énfasis de la teoría es sobre el proceso dinámico de interacción que ocurre dentro de la estructura de una organización. La teoría moderna no se aparta del énfasis en la estructura, sino que simplemente adiciona énfasis sobre el proceso de interacción entre las partes, lo que ocurre dentro de la estructura.
3. *Multidimensional y multinivelado.*- La teoría considera una organización desde el punto de vista micro y macroscópico. La organización es micro cuando es considerada dentro de su ambiente; es macro cuando se analizan sus unidades internas. La teoría sistemática considera todos los niveles y reconoce la importancia de sus partes como también la Gestalt o totalidad y por lo tanto la interacción existente entre las partes en todos los niveles. De ahí el efecto sinérgico que se presenta dentro de las organizaciones.
4. *Multimotivacional.*- La teoría reconoce que un acto puede ser motivado por muchos deseos o motivos. Las organizaciones existen por que sus participantes esperan satisfacer ciertos objetivos a través de ellas. Esos objetivos pueden ser reducidos a un objetivo único, como las utilidades.
5. *Probabilístico.*- La teoría tiende a ser probabilística demostrando que muchas variables pueden ser explicadas en términos productivos y no con certeza.
6. *Multidisciplinaria.*- La teoría es multidisciplinaria y busca conceptos y técnicas de muchos campos de estudio, como la sociología, psicología, la economía la investigación operacional etc.. Representa una síntesis integradora de partes relevantes de todos los campos, en el desarrollo de una teoría general de la administración.
7. *Descriptivo.*- La teoría moderna es descriptiva. Busca describir las características de las organizaciones d y de la administración

8. *Multivariable*. - La teoría tiende a sumir que un evento puede ser causado por numerosos factores que están interrelacionados e interdependientes. La teoría moderna reconoce la posibilidad de que los factores causales sean afectados por cosas que ellos mismos causaron a través de la retroalimentación.
9. *Adaptativa*. - Uno de los puntos de vista más importantes de la moderna teoría es su visión de que la organización es un sistema adaptativo. Si una organización pretende permanecer viable en su ambiente, ella debe adaptarse continuamente a los requisitos cambiantes del ambiente.. Así la organización y su ambiente son vistos como interdependientes y en continuo equilibrio dinámico reagrupando sus partes cuando es necesario frente a los cambios."¹⁷

Carácter integrativo y abstracto de la teoría de sistemas.

El enfoque sistemático es básicamente una teoría general comprensible, que cubre ampliamente todos los fenómenos organizacionales. Es una síntesis integradora de los conceptos clásicos, neoclásicos, estructuralistas, neoestructuralistas y behavioristas.

El efecto sinérgico de las organizaciones como sistema abiertos.

Una de las fuertes razones para la existencia de las organizaciones es su efecto sinérgico es decir, en el resultado de una organización pueden diferir en cantidad o en calidad la suma de los insumos. la "aritmética organizacional" puede dar un resultado como, 2 más 2 unidades de insumo pueden dar 3, 5, 7, A, X, unidades de salida. Las unidades de salida pueden ser iguales, mayores o menores que las unidades de entrada.

De la misma forma, cada participante de la organización espera que los beneficios personales de su participación en una organización sean mayores que sus cobros personales de participación. De un modo global, los recursos materiales, financieros y humanos generan riqueza a través de la sinergia organizacional. La palabra sinergia significa trabajo en conjunto. Existe sinergia cuando dos o más causas producen, actuando conjuntamente, un efecto mayor que la suma de los efectos que producirían actuando individualmente.

El hombre funcional.-

La teoría de sistemas se basa en el concepto de hombre funcional que dice que el individuo desempeña un papel dentro de las organizaciones, interrelacionandose con los demás individuos, como un sistema abierto. En sus acciones, en un conjunto de roles, mantiene expectativas. Esa interacción altera o refuerza el papel.

¹⁷Idalberto Chiavenato pag. 601 y 602

1.19 METODO DE CASOS

Es una técnica de simulación.- Como el alumno no puede manipular experimentalmente una empresa. El método de casos busca simular una realidad ficticia en la cual el alumno pueda aplicar sus conocimientos en la práctica.

El método sigue las siguientes etapas:

1. Lea el caso cuidadosamente.- El caso relatado se toma de la vida real puede incluir hechos y opiniones.
2. Reúna los hechos.- Recopilar los principales hechos por escrito considerar también las opiniones, rumores o sentimientos. Al final señale los hechos principales.
3. Evalúe los hechos.- Determine la importancia relativa de los hechos reunidos y abandone los que no tienen importancia para el caso.
4. Defina el problema.- Asegúrese de que comprendió el caso y de tener claros los elementos del problema y las consecuencias que de él podría resultar.
5. Establezca alternativas de solución para el problema.- Tener varias posibles soluciones (no solo una), con las consecuencias de cada una para el presente y el futuro de la empresa.
6. Escoja la alternativa de solución más adecuada.- Tome una decisión, escoja la alternativa mejor tomando en cuenta la situación involucrada.
7. Prepare un plan de acción a la luz de los hechos.- Prepare un plan para ejecutar la solución escogida.

1.20 METODOLOGIA PARA LA SOLUCION DE PROBLEMAS EN SISTEMAS OPERATIVOS¹⁸

1. ANALISIS DEL SISTEMA:

Consiste en describir el sistema, el medio ambiente y todo lo relacionado con la situación en donde se da la problemática.

Problemática.- Aún no sabemos cual es el problema exactamente.

Problema.- Ya está bien definido exactamente.

¹⁸Murdick Robert, "Sistemas de Información Administrativa", Pag. 665

Una situación mala no significa que el sistema este funcionando mal, al identificar el problema real se debe poder identificar que sea un problema:

- a) de contracción .- Hay que reducir el sistema
- b) Expresión.- Funciona bien el sistema pero hay que abrirlo o aumentarlo también se le considera de mejoramiento.
- c) Corrección.- Si algo funciona mal hay que mejorarlo y corregirlo
- d) Mejoramiento.- Hay que mejorar el sistema.

a) Antecedentes: Históricos, cronológicos, normativos (desde cuando existe, quién lo creo, etc.)

b) Ubicación: Física, sectorial

c) Objetivos: Implícitos y/o explícitos.

d) Componentes: Cuales son y la relación entre ellos (organigrama)

2. EVALUACION EX-POST.

Se da posterior a que un sistema se creó, ya que esta en operación se hace un reconocimiento de como funciona el sistema. Esto es describir el funcionamiento real y actual del sistema sin emitir juicios (si es malo, si es bueno). Esta fase es muy importante para hacer el diagnóstico y definir el problema.

3. DIAGNOSTICO

Implica la correcta definición del problema e identificación del verdadero problema; para hacer el diagnóstico hay que tener el panorama general de la situación (conocer el sistema, como funciona realmente para confrontarlo con lo que debería ser y observar si hay un problema o no). Aquí debe de haber una valoración de las discrepancias entre los objetivos del sistema y los logros reales. Se pueden enjuiciar, las omisiones, como las carencias, las deficiencias, o los aspectos positivos entre lo que se espera del sistema y lo que se observa en la realidad (cadenas causa-efecto, ¿Por qué, cómo, en qué, cuándo?, se dan las deficiencias y qué implica (consecuencias), (de ser posible se deben cuantificar es decir cosas que sean medibles para comparar los datos).

4. GENERACION DE ALTERNATIVAS DE SOLUCION

Aquí se trata de creatividad para aportar el mayor número de alternativas.

5. EVALUACION EX-ANTE

Antes de solucionar un problema y tomar una alternativa debemos evaluar las consecuencias de cada alternativa para saber si es viable cada alternativa y cuales si se pueden implementar. Se determina la viabilidad y factibilidad de cada una de las alternativas propuestas en términos de:

REQUERIMIENTOS

Recursos
Voluntad
De apoyo
De tecnología
De tiempo

IMPLICACIONES

Individuales
De grupo
Al sistema
Económicas y sociales
Políticas, etc.

En muchos casos una alternativa de solución es complementaria de otra pero también puede ser excluyente (solo una alternativa se puede tomar).

6. SELECCION DE ALTERNATIVA (Toma de decisión)

Producto de aplicar una metodología que permita tomar la decisión más exitosa por ejemplo el método de la programación lineal.

Los problemas de decisión son de dos tipos con certeza y sin certeza respecto a las consecuencias de la aplicación de las alternativas.

CERTEZA.- Consecuencias conocidas.

7. IMPLANTACION

Poner en acción la alternativa

8. CONTROL

Verificar si hay desvíos o no, y corregirlos.

CAPITULO 2

CAMBIO ORGANIZACIONAL Y PLANIFICADO

2.1 DEFINICION

"Es cualquier modificación o movimiento de un plano o estado a otro que es fácilmente perceptible dentro de un contexto y es llevado a cabo en función del desequilibrio provocado para alcanzar una homeostasis relativamente perdurable. Es decir, es una situación en donde se dejan determinadas estructuras, procedimientos, comportamientos, etc., para adquirir otras que permiten la adaptación del contexto en el cual se encuentra el sistema, y así lograr una estabilidad que facilite la eficiencia y efectividad en la ejecución de acciones"¹⁹:



Antes de describir lo que significa el Cambio Planificado; es necesario comprender lo referente al Cambio Organizacional que a continuación se presenta:

¹⁹El ABC del DO, Cap 4, pag 43

2.2 CAMBIO ORGANIZACIONAL

Las organizaciones cambian continuamente debido a que son sistemas abiertos en constante interacción con su medio. El cambio planeado requiere atención explícita a los problemas y oportunidades. El ímpetu para el cambio proviene de muchas fuentes; externas e internas. El concepto de cambio organizacional será discutido en términos de los siguientes temas:

- Organización de aprendizaje
- Fuentes de ímpetu para el cambio
- Resistencia al cambio
- Cambio planeado; dimensiones, proceso y foco
- Tecnología del cambio planeado

2.2.1 ORGANIZACION DE APRENDIZAJE

Los individuos cambian con la educación y la experiencia. Los grupos de individuos tienen experiencias organizacionales que conducen al cambio. Se toman decisiones, se resuelven problemas y se aprovechan oportunidades. Sin embargo, el aprendizaje individual no necesariamente conduce al aprendizaje organizacional. Es decir, las lecciones aprendidas a partir de la experiencia personal podrían no convertirse en parte de los procedimientos normales de la organización. Por ello se cree que las organizaciones pueden aprender a ser más eficientes en la solución de problemas y en su adaptación a las condiciones cambiantes tomando en cuenta los siguientes criterios.

Mejoramiento y Renovación.

La clave es el *aprendizaje de doble vuelta*; la habilidad para aprender algo y, al mismo tiempo, mejorar la habilidad de aprender.²⁰ Significa reflexionar en torno de lo que ha ocurrido a fin de evaluar lo que ha funcionado bien y debe ser continuado, así como lo que debería de ser mejorado. Pensar en el desempeño pasado sería una forma de aprender a partir de la experiencia. "Esta experiencia sustenta la observación de que el éxito con frecuencia surge del fracaso y que para aprender nuestras fallas debemos nutrir y apoyar su análisis".²¹

El aprendizaje organizacional ocurre cuando los procesos de renovación y mejoramiento están difundidos y se han convertido en parte de "la forma en que se hacen las cosas".²² Las normas nuevas deben de ser comunicadas

²⁰Dinámica Organizacional, Chris Argyris. Pag 22

²¹Idem Pag. 23

²²Fremont E. Kast, "Administración de las organizaciones". Pag. 655

y entendidas en toda la organización. Sin embargo, es apropiado un punto de vista contingente; es decir, las condiciones locales deben ser tomadas en cuenta cuando se adoptan nuevos sistemas administrativos

Fines y Medios

Los individuos y las organizaciones pasan por cambios tanto en los fines como en los medios: Los objetivos que buscan y los métodos utilizados. Los objetivos tales como supervivencia, rentabilidad, participación del mercado, servicio a clientes y crecimiento parecen ser bastante estables. Sin embargo, los medios para alcanzar estos objetivos varían debido a factores tales como condiciones competitivas, reglamentaciones del gobierno y progresos tecnológicos.

En algunos casos se aplica lo contrario; los medios siguen siendo los mismos mientras que los fines se ajustan. Es importante también reconocer que puede haber ajustes simultáneos tanto a los fines como a los medios.

Equilibrio Dinámico

Una buena parte de la atención se ha apuntado a la necesidad que tienen las organizaciones de adaptarse a las condiciones cambiantes. Es común subrayar la importancia del cambio sin reconocer la necesidad de mantenimiento y estabilidad del sistema. "Cualquier organización debe mantener suficiente estabilidad para funcionar satisfactoriamente y, sin embargo, no se puede permitir quedar estática, ultra conservadora, o absorta ante la necesidad de adaptarse a las condiciones cambiantes"²³. Un punto de vista realista del cambio en la organización reconoce que tanto la estabilidad como la adaptación son esenciales para la supervivencia y el crecimiento.

En gran medida, los cambios en los individuos y las organizaciones no son claramente discernibles para aquellos que interactúan con ellos diariamente. Similarmente, las organizaciones parecen más estables a los participantes que a los clientes u observadores que interactúan solamente de manera intermitente con ellas. Una serie de cambios pequeños e incrementales pueden resultar en una diferencia significativa en un período prolongado.

La estabilidad y continuidad son atributos importantes de las funciones básicas de las organizaciones y los organismos vivos. Aunque las organizaciones no están necesariamente destinadas para un ciclo vital de nacimiento, crecimiento, madurez, decadencia y muerte, muchos aspectos de un ciclo así son aparentes. Existen momentos traumáticos en la vida de una organización cuando la adaptación e innovación son generalmente

²³Idem. Pag 657

críticas para la supervivencia. Para las organizaciones que llegan a la madurez, la estabilidad y la continuidad (mantener el sistema) se tornan relativamente más importantes. Mientras ocurren los cambios, las funciones básicas o los sistemas de operación necesarios para realizar el proceso de transformación -producir bienes o servicios- siguen siendo esencialmente los mismos.

"La administración es responsable de mantener un equilibrio dinámico por medio del diagnóstico de situaciones y el diseño de ajustes que son los más apropiados para enfrentar las condiciones corrientes."²⁴ Un equilibrio dinámico para una organización incluiría las siguientes dimensiones:

1. Suficiente estabilidad para facilitar el logro de los objetivos corrientes
2. Suficiente continuidad para asegurar el cambio ordenado, ya sea en medios o fines.
3. Suficiente adaptabilidad para reaccionar adecuadamente a las oportunidades y demandas externas, así como a las cambiantes condiciones internas.
4. Suficiente sentido de innovación para permitir que la organización sea proactiva (iniciar cambios) cuando las condiciones lo justifiquen.

2.2.2 FUENTES DE IMPETU PARA EL CAMBIO

El ímpetu para el cambio organizacional proviene de muchas fuentes en el suprasistema ambiente, así como de los subsistemas (objetivos y valores, misión y objetivos, técnicos, estructural, sicosocial y administrativo). En este punto se utilizará el marco de referencia de sistemas para ejemplificar las diversas fuentes de ímpetu para el cambio en las organizaciones.

Medio

El cambio organizacional es generalmente estimado por alteraciones en su medio. El medio *general* de cualquier organización en la sociedad incluye factores tecnológicos, económicos, legales, políticos, demográficos, ecológicos y culturales. El cambio en estas esferas parece estar ocurriendo a un ritmo creciente; el ritmo del cambio está acelerándose. Dentro del medio general, cada organización tiene un conjunto más específico de factores (su medio de *tareas*) que son relevantes para sus procesos de toma de decisiones.

²⁴Idem. Pag. 657

Objetivos y Valores

Otro ímpetu para el cambio proviene de modificaciones de los objetivos de la organización. Los cambios en valores (de lo que es bueno y deseable) son también importantes porque conducen a cambios en los objetivos. O, si los objetivos permanecen constantes, los cambios en los valores pueden conducir a cambios en lo que es considerado como un comportamiento apropiado. La apariencia se vuelve menos importante en las organizaciones que ponen énfasis en los resultados más que en los atributos personales.

Las metas nuevas pueden ser impuestas por fuerzas externas -reglamentaciones del gobierno referentes a características de seguridad del producto, por ejemplo- o pueden ser desarrolladas internamente conforme la organización redefine su misión global. "La estrategia organizacional es una función de factores tales como la oportunidad del medio, competencia y recursos internos, interés y deseos administrativos y responsabilidad social."²⁵

Misión y Objetivos

Todo puesto tiene una razón de ser o existir, que expresada en términos generales y significativos, determinan su unicidad, esto es, lo que lo hace singular, único y lo distingue de otros. En otras palabras, la misión responde a la pregunta ¿Cuál es la tarea fundamental del puesto?

Por ello se dice, que "la misión representa el propósito o el deseo de emprender algo o de establecer una realización, así mismo contempla el espíritu, esencia o principio de lo que se desea obtener."²⁶ La misión debe ser definida e investigada para diagnosticar el punto central de referencia, el rumbo a tomar y el propósito final al obtener.

Importancia de la misión

Una de las responsabilidades más importantes de cada uno de los empleados de una organización es conocer la misión central de la empresa ya que su expresión clara y consistente sirve para el desarrollo interno de la organización.

Toda misión debe tener las siguientes características:

- Debe contener una formulación de los objetivos de la empresa, expresada en forma tal que los progresos en ese sentido puedan ser medidos.

²⁵Idem. Pag 660

²⁶Manual de Diagnóstico Organizacional del IMSS, pag. 11

- ♣ La misión de una empresa debe diferenciarla de las otras. Debe establecer la unicidad, o por lo menos la individualidad, de la empresa.
- La misión debe definir el negocio en el que la compañía quiere estar y no necesariamente aquel en el cual ya está. Aunque sus actuales negocios sean diferentes, debe tratar de encontrar un concepto unificador que ensanche la visión que tiene de sí misma y la enfoque correctamente.
- La misión debe ser significativa para todos los participantes de la empresa. Esto incluye a sus clientes y proveedores, al público en general, accionistas y empleados. La misión debe establecer cómo se propone servir a cada uno de ellos.
- Finalmente, la misión debe ser estimulante e inspiradora. Debe motivar a todos aquellos, cuya participación se requiere. La mayoría de las misiones se dirige solamente a los accionistas y los gerentes. Su falla más seria es la falta de motivación para los empleados. Sin el compromiso de estos últimos la misión tiene muy pocas probabilidades de cumplimiento, sin importar lo que hagan los accionistas y los gerentes. El papel que debe desempeñar la misión no debe manifestarse como factible, sino solamente como deseable.

Si la misión no tiene estos cinco criterios entonces debe de ser cambiada. Una organización sin una visión compartida de lo que quiere ser, es como un viajero sin destino. No tiene medios para determinar si está progresando.

En su desarrollo interno la misión es importante porque constituye la base sobre la cual se elaboran los objetivos, se determinan las metas y prioridades, en cuanto a resultados esperados para desarrollar las funciones tanto genéricas como específicas de la empresa.

Criterios para la determinación de la misión

La elaboración de la misión debe constituirse definiéndose sucesivamente el cometido, el resultado y la clientela de la empresa: Cometido se refiere a lo que ésta pretende alcanzar o intenta emprender, expresado en infinitivo de un verbo en acción. El resultado es el bien o servicio que la empresa produce en su desempeño. Clientela son todas las personas instituciones, organismos que demandan lo bienes, servicios o resultados que ofrece la empresa.²⁷

²⁷Fuente: Profa: Ernestina Zapian

Objetivos

Son condiciones o resultados cuantificables que deben ser alcanzados y mantenidos por un largo período, para que una organización pueda considerar que está logrando su misión.²⁸

Importancia de los objetivos

Algunas razones por las que una organización debe tener precisos sus objetivos son:

1. Dan a la empresa una dirección certera y sentido a su finalidad como tal.
2. Facilitan la superación de obstáculos y desviaciones.
3. Sirven como base para asegurar, precisar metas y programas de trabajo.
4. Dan posibilidades de prevenir el futuro de la empresa dirigiéndola a su propia misión, en lugar de dejarlo a las eventualidades y circunstancias del medio ambiente.

Criterios para la fijación de objetivos

Para facilitar la determinación o identificación de los objetivos de la empresa, es importante considerar algunos criterios que permiten hacerlos viables.

- "1. Deben estar en concordancia con la misión o razón de ser de la empresa.
2. Además de encaminar las acciones a determinados resultados tangibles o servicios, deben crear condiciones capaces de influir en el éxito del puesto.
3. Deben ser redactados en sentido positivo siendo un desafío su logro, es decir difícil de alcanzar, pero de ninguna manera imposibles.
4. Deben especificar claramente los resultados o condiciones que se deseen lograr y no confundir con funciones, tareas, actividades etc..
5. Deben ser presentados por separado, para evitar englobarlos en una sola frase que resulte difícil de entender o evaluar."²⁹

²⁸Manual de Diagnóstico Organizacional del IMSS, pag 12

²⁹Fuente: Profa: Ernestina Zapian

Técnico

El sistema técnico es una fuente obvia de cambio organizacional. Nuevos métodos para el procesamiento de material y/o información han producido ejemplos dramáticos. La mecanización, la automatización y la computarización han tenido una influencia muy amplia en las organizaciones. Los cambios técnicos incluyen la forma y/o función de un producto o servicio, así como los procesos de transformación utilizados por la organización. Las proyecciones tecnológicas han recibido cada vez más atención en la medida en que las organizaciones intentan dominar un medio dinámico e incierto.

Estructural

Otra fuente del cambio organizacional es el subsistema estructural. Obviamente, tales cambios están relacionados con los cambios en otros subsistemas. Sin embargo, los ajustes en la estructura podrían ser apropiados cuando todos los demás aspectos son relativamente estables.

Cambiar la estructura básica de una organización generalmente conduce a muchos ajustes en todo el sistema.

Psicosocial

El éxito en alcanzar los objetivos organizacionales dependen en gran medida de factores humanos. La medida en la que la capacidad humana latente es canalizada puede generalmente significar la diferencia en cuanto a si los esfuerzos de la organización son coronados por el éxito o no. Por tanto, los cambios en la moral y la motivación de los individuos y/o grupos pueden tener un efecto significativo. La habilidad de la administración para dirigir en la conducta es también un factor crítico. Los cambios en cualquiera de estas variables pueden conducir a cambios discernibles en el desempeño organizacional.

Administrativo

En las actividades de planeación y control, el papel administrativo implica mantener un equilibrio dinámico entre la necesidad de estabilidad en la organización y la continuidad, con la necesidad de adaptación e innovación. En la mayoría de las organizaciones el administrador enfrenta un creciente cambio tanto en el suprasistema ambiente externo como en los otros subsistemas de la organización internos que afectan el proceso administrativo.

Teniendo ya, como antecedente lo referente a el cambio organizacional podemos entrar de lleno a lo que corresponde al cambio planificado o planeado que es la forma en la que debemos aplicar el cambio organizacional para que este de los resultados esperados y podamos mantener en óptimas condiciones la organización.

2.3 CAMBIO PLANIFICADO

"El cambio planificado está constituido por esfuerzos deliberados encaminados a eliminar una situación insatisfactoria a través de la planeación de una serie de fases, acciones y estrategias que resultan de un análisis profundo del sistema total."³⁰

En otras palabras, el sistema experimenta cierto equilibrio, ya que los modelos de comportamiento hasta el momento adoptados no satisfacen sus deseos o necesidades. "Por tanto, en aras de un estado homeostático, dentro del sistema se lleva a cabo un análisis profundo de la situación que permita identificar los aspectos insatisfactorios y determinar, al mismo tiempo, el punto ideal al que se quiere llegar (utilizamos la palabra ideal, no como un estado utópico, sino como un estado no existente hasta el momento)."³¹ Así pues, resulta más fácil determinar las acciones intermedias entre el estado actual y el estado final y deseado, de tal forma que este último sea más factible de alcanzar.

2.3.1 PROCESO DE CAMBIO

Antes de identificar el modelo de cambio planificado mencionaremos como se lleva a cabo el cambio en forma general.

Existen 3 etapas esenciales y secuenciales que facilitan el proceso de cambio de los sistemas:

³⁰Carlos Augusto "Estrategias para el cambio". Pag. 48

³¹Idem Pag. 49

ETAPA	SENSACION	NECESIDAD
a) Descongelamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrio • Insatisfacción • Toma de conciencia de la situación • Procedimientos, hábitos, costumbres, actitudes que obstaculizan la adaptación. • Ansiedad • Dudas del propio modo de conducirse 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las estructuras sujetas a cambio • Satisfacer nuevas necesidades • Lograr la situación deseada
b) Movimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrio • Inestructura • Inestabilidad • Inseguridad • Incertidumbre 	<ul style="list-style-type: none"> • Voltear la mirada al entorno • Generar información • Buscar alternativas • Seleccionar alternativas • Abandonar viejas estructuras o esquemas • Mayor adaptación • Adoptar nuevos esquemas y estructuras
c) Recongelamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Estado homeostático • Claridad de la situación • Equilibrio • Mayor adaptación 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar nuevos esquemas • Establecer contacto genuino con la opción elegida • Considerar el efecto del cambio en el resto de los subsistemas • Duración del cambio

¿POR QUE LA NECESIDAD DE PLANIFICAR UN CAMBIO?

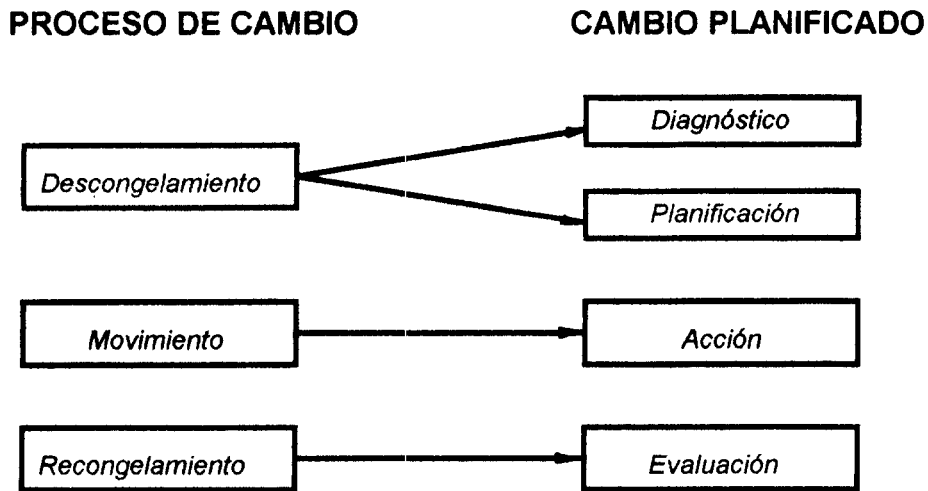
En general, existe una serie de razones que exigen la planificación del cambio:

- Cuando existen cambios rápidos y radicales del entorno.
- Para lograr que los efectos del cambio perduren.
- Para obtener un cambio acorde con las necesidades de la organización.
- Para aplicar las herramientas adecuadas a la organización.
- Para establecer las metas deseadas.
- Para poder predecir los efectos del cambio.

- Para determinar las posibles unidades del cambio.
- Para manejar adecuadamente la resistencia al cambio.
- Para alcanzar la situación deseada a través de acciones prácticas y seguras, etc.

RELACION ENTRE EL PROCESO DE CAMBIO Y EL CAMBIO PLANIFICADO

Para establecer la relación se ha diseñado el siguiente esquema:



Fuente: Carlos Augusto "El ABC del DO"

CONDICIONES QUE FAVORECEN EL CAMBIO

Existen varios factores que pueden apoyar la iniciativa del cambio de un individuo u organización, los cuales se muestran en el siguiente esquema:

EL INDIVIDUO U ORGANIZACION SE ENCUENTRA HARTO DE LA SITUACION ACTUAL

SE LIBERA ENERGIA ENCAMINADA A...

LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS DISPONIBLES

SIEMPRE Y CUANDO SE TENGA CLARIDAD DE LA SITUACIÓN DESEADA

Es decir, cuando el sistema se encuentra en una situación que le provoca malestar, experimenta sensaciones desagradables que en un momento dado

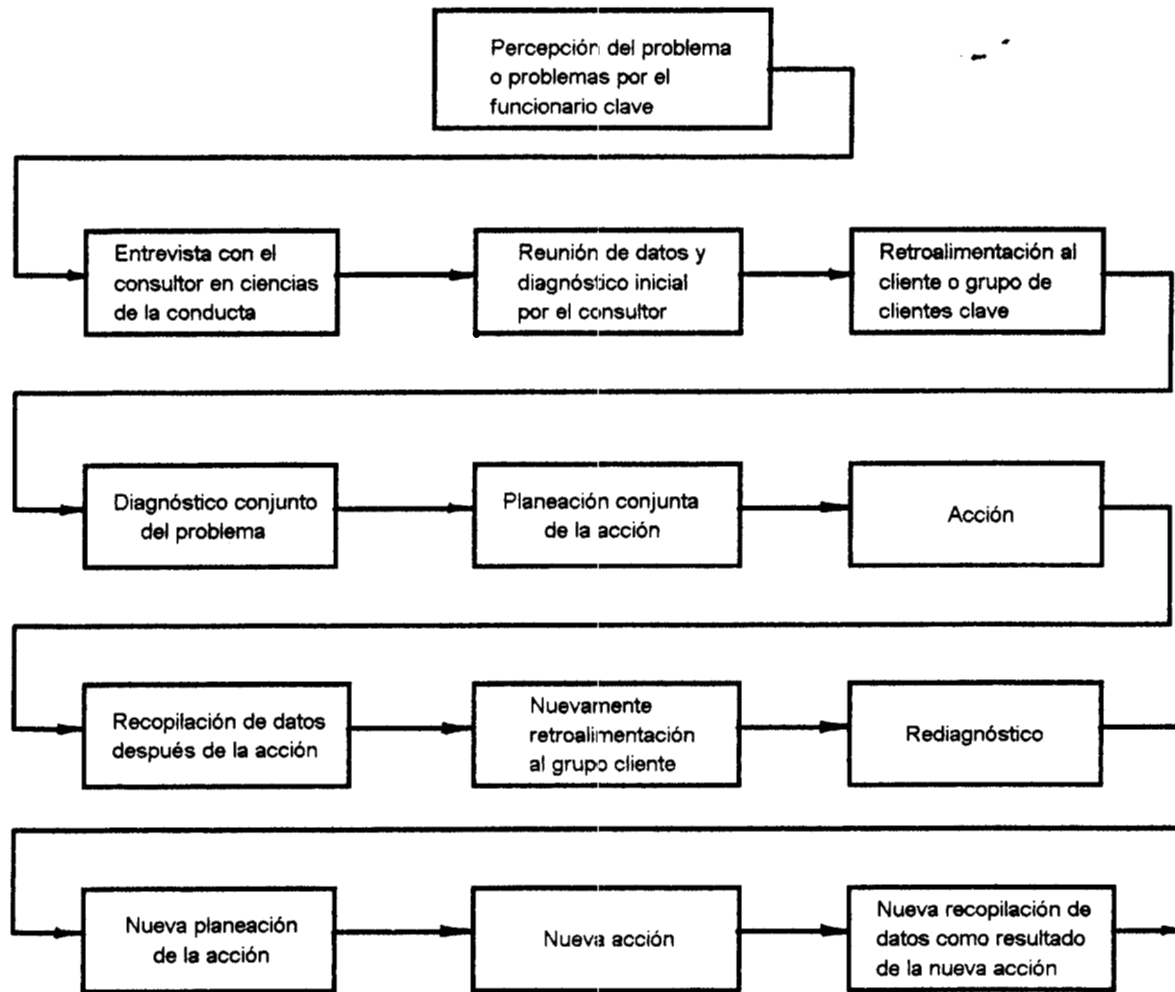
saturan su nivel de tolerancia. Esto lo lleva a sentir un fuerte deseo de cambio para evitar la situación actual, liberando así energía que se encamina a utilizar los recursos que son factibles de satisfacer la necesidad y alcanzar la situación deseada, que de antemano se tiene clara.

2.3.2 METODOLOGIA DEL CAMBIO PLANIFICADO

Los esfuerzos del desarrollo organizacional se dirigen a producir algún cambio planeado para aumentar la competencia de la organización. El modelo fundamental de cambio básico en la mayoría de las intervenciones del D.O. se conoce como la investigación de la acción. "La investigación de la acción es una serie de pasos o actividades que se utilizan en la práctica real para producir los cambios deseados."³² La Fig. que se presenta a continuación presenta un diagrama de los eventos implicados en la investigación de la acción. Dos cosas resaltan en esta figura: primero, en un proceso cíclico y continuo; y segundo, consiste de las siguientes cinco etapas clave:

1. Percepción del problema: El proceso se inicia cuando un funcionario clave se da cuenta de que la organización tiene uno o más problemas y convence a otros en la organización de que se debe contratar a un consultor en ciencias de la conducta. Algunos de los muchos problemas que en una organización se pueden sufrir incluyen una pobre comunicación, conflictos, intergrupales, pobre planeación y fijación de metas, baja motivación por parte de los empleados, efectividad del equipo muy pobre, y defectuoso estilo de dirección.
2. Recopilación de datos y diagnóstico preliminar.- El consultor recaba información acerca del sistema en marcha valiéndose de entrevistas personales, cuestionarios estructurados o no estructurados, observaciones de los individuos o grupos de acción y registro de actuación de la compañía. Con base en estos datos, el practicante llega a establecer ciertas hipótesis o presentimientos acerca de los posibles cursos de acción hipótesis que puedan seguirse.

³²K.N. Wexley. "Conducta Organizacional" 1982, pag 334



Fuente: Adaptado por W. French "El desarrollo objetivo de las organizaciones" Pag. 26

3. Retroalimentación y diagnóstico conjunto.- Toda la información significativa obtenida por el consultor se comparte con el grupo cliente, usualmente en la misma reunión informal con el mismo. El consultor tiene el cuidado de proteger todas las fuentes de información no divulgando su identidad. El practicante y el grupo cliente realiza entonces el diagnóstico conjunto de la situación y discute si existe o no problemas que valgan la pena resolver.
4. Planeación junta de la acción y acción misma.- Primero, el consultor y el cliente llegan a un acuerdo sobre los objetivos del programa de DO y cómo se pueden alcanzar los mismos. En seguida, el programa real es puesto en práctica.

5. Recolección de datos, retroalimentación y diagnóstico.- Se reúnen datos una vez iniciada la acción y nuevamente se hace la retroalimentación al grupo cliente. Esto, por lo general, conduce a un rediagnóstico, emprender nuevas acciones, etc.

Hay varios aspectos importantes en este modelo de cambio que merecen ser tomados en cuenta.

- Primero, es un planteamiento científico que incluye un examen sistemático de los efectos del programa sobre la organización.³³
- Segundo, no está comprometido o restringido a ninguna intervención particular del DO. Se pueden utilizar con cualquier técnica o método del DO, dependiendo de los resultados particulares del proceso de diagnóstico.
- Tercero, reduce la resistencia al cambio por parte de los individuos involucrados al tomar en cuenta sus necesidades y creencias, al mismo tiempo que se les hace participar en el diagnóstico.

Antes de abandonar este importante tema sobre la agilización del cambio organizacional, puede ser de utilidad examinar un ejemplo de investigación aplicada a la acción en una organización típica. Supongamos que el problema consiste en las reuniones semanales del "staff" que resultan improductivas. Esto es, tienen una asistencia muy pobre, los empleados casi no hablan durante ellas, y se generan muy pocas ideas productivas. Suponiendo también que varios funcionarios clave están bien conscientes de este problema y han decidido contratar los servicios de un consultor en ciencias de la conducta. El consultor obtiene datos a través de entrevistas y observaciones acerca de la situación corriente, y llega a la conclusión de que tales reuniones de hecho disgustan a los empleados y son poco productivas. El consultor retroalimenta esta información al grupo cliente, y todos los interesados están de acuerdo en que se debe resolver este problema. En seguida, el consultor y el cliente conjuntamente investigan las causas del problema y generan una o más acciones que deben iniciarse. Por ejemplo:

- 1) Las reuniones de "staff" serán más productivas si solicito y uso temas para el orden del día por parte del "staff", en lugar de fijarlos por sí mismos.
- 2) Las reuniones del staff serán más productivas si la presidencia de la reunión se ejercen en forma rotativa por los miembros del staff, en lugar de que sea Yo siempre quien preside.
- 3) Las reuniones de staff serán más productivas si las tenemos dos veces por semana, en lugar de sólo una.

³³*Idem. Pag. 337*

- 4) Siempre he manejado las reuniones de staff en forma rígida o formal; quizá si Yo:
- a) Soy más franco en lo que puede ser discutido y cómo;
 - b) Motivo una mayor discusión;
 - c) Escucho lo que se dice cuidadosamente, y
 - d) Soy más abierto en mis reacciones respecto a lo que se dice, las reuniones de "staff" serán más productivas.

En seguida, se ponen en práctica sistemáticamente estas acciones una por una y se evalúan sus efectos. Los resultados se retroalimentan al grupo cliente y, basados en su efectividad, se inician nuevas acciones.

Al momento de iniciar el proceso para el cambio, un punto importante a tomar en cuenta es la resistencia al cambio. Que a continuación desarrollaremos.

2.3.3 RESISTENCIA AL CAMBIO

Existen dos razones principales:

- a) La conformidad con las normas.- Las normas sirven para regular y controlar la conducta de los individuos de un grupo; por lo tanto, en el momento en que es necesario llevar a cabo un cambio que se contrapone o altera las normas del grupo, lo más probable es que encuentre resistencia, dada la amenaza a la estabilidad.
- b) Cultura de la organización.- La cultura de un grupo y organización es lo que da unidad e identidad a la vida de éstos; por tanto, cuando se intenta modificar algún aspecto de la organización, se alteran algunos elementos de su cultura, siendo aquí donde surge la resistencia al cambio. Aún más entre más grande sea la diferencia entre los nuevos valores y actitudes con los anteriores, mayor será la resistencia.

Tomando en cuenta los objetivos múltiples de estabilidad y continuidad, así como la adaptación e innovación al tiempo que se mantiene un equilibrio dinámico en las organizaciones, cierta resistencia al cambio no solamente es natural, sino deseable.³⁴ Sin embargo, debido a la evidencia generalizada del cambio (a un ritmo creciente), la gente al parecer acepta la adaptación y la innovación. El cambio se ha convertido ahora en un factor permanente y acelerante en la vida. Los cambios tecnológicos con beneficios obvios y pocas consecuencias negativas discernibles son rápidamente aceptados. Los cambios que afectan las relaciones sociales llevan más tiempo para aplicarse.

³⁴Edgar F. Huse, "El Comportamiento Humano en la Organización". Pag 69

La resistencia al cambio ha sido en ocasiones interpretada como simple inercia en la naturaleza humana. Se dice que la gente está "en su camino" o "acostumbrada a su rutina". En realidad, casi todos están ansiosos por algún tipo de cambio en...vida y situación... mejor salud, más dinero y más libertad para satisfacer...deseos. La excitación es más atractiva que una existencia aburrida. Si el personal de las organizaciones no cambia, debe ser por que los impulsos naturales hacia la innovación están siendo congelados o bloqueados por fuerzas contracorriente.³⁵

¿Cuáles son las fuerzas de contraposición a los impulsos naturales para la innovación individual y de la organización? Obviamente, existe varias fuerzas específicas relevantes en situaciones determinadas. Dos factores importantes son los costos ocultos y los malos entendidos. Si el término "costos ocultos" es interpretado ampliamente para incluir tiempo y energía, así como dinero, describe una fuerza poderosa que se opone al cambio. Sin importar los méritos de una propuesta, es difícil olvidar la sangre, el sudor y las lágrimas que se invirtieron en el sistema existente.

Los malos entendidos generalmente derivan de la ilusión de la comunicación. La suposición del administrador de que los subordinados "recibieron el mensaje" es generalmente infundada. La suposición de los empleados de que el administrador sabe cómo se sienten ellos generalmente tampoco tiene bases. ¿Cómo afecta esto a la resistencia al cambio? Siempre que los individuos no entiendan claramente el propósito, los mecanismos o las consecuencias potenciales del cambio, lo más probable es que se resistan a él. Si la gente participa en la aplicación del proceso es importante que entienda por qué se está realizando el cambio. Cuando los mecanismos de un cambio no son entendidos, éste no puede ser realizado, aun cuando quien ejecuta la acción esté dispuesto.

La especulación y el rumor sobre las consecuencias negativas son típicamente parte del proceso de cambio. Si hay poca información explícita sobre qué esperar, la gente supondrá lo peor. El resultado obvio es una oposición vigorosa a los cambios propuestos.

Superar la resistencia al cambio

Los administradores son bien aconsejados para que traten de anticipar la reacción de la gente ante órdenes o solicitudes de cambios en su comportamiento. El grado de reacción variará con la importancia del cambio, conforme ésta sea percibida por cada individuo. Las actitudes podrían variar desde las muy negativas hasta la aceptación tolerante, al compromiso firme.

El primer paso es comprometer a los afectados. Si es factible que ellos participen en el diseño del cambio, la resistencia puede ser reducida. Otro

³⁵Goodwin Watson "Resistencia al Cambio". Pag. 745

*Se entiende por costos ocultos aquellos que no se pueden cuantificar como puede ser la energía que gasta el trabajador, su esfuerzo, etc.

paso importante es una comunicación amplia con todos los participantes sobre la naturaleza exacta, el propósito y las consecuencias potenciales de un cambio propuesto. El objetivo es reducir la confusión y la ansiedad al tiempo que se aumentan el conocimiento, la confianza y el compromiso.

Además de lo anterior, para manejar mejor la resistencia al cambio es indispensable llevar a cabo un análisis de la situación y de las razones que provocan tales fuerzas restrictivas.

Algunas actitudes a considerar para enfrentar la resistencia son:

- Escuchar las expresiones de resistencia y manifestar empatía.
- Generar información de hechos, necesidades, objetivos, y efectos del cambio.
- Ajustar el modo de implantación del cambio a las características de la organización.
- Reducir la incertidumbre e inseguridad.
- Buscar apoyos que fomenten la credibilidad.
- No combatir la resistencia, es sólo un síntoma... hay que buscar la raíz.
- No imponer el cambio.
- Hacer un cambio participativo.
- Establecer el diálogo e intercambiar y confrontar percepciones y opiniones.
- Plantear problemas, no soluciones unilaterales.
- Realizar cambios continuamente, aun cuando sean pequeños.
- Crear un compromiso común.
- Plantear el costo-beneficio del cambio.

RESISTENCIA	ACCION CORRECTIVA
No sabe	Clasificar, informar, educar
No puede	Proporcionar las herramientas, habilitar
No cree	Involucramiento, participación
No quiere	No hay cambio

Fuente: "El ABC del DO", Carlos Augusto , pag 47

Una vez desarrollada la Teoría de Cambio en el siguiente tema describiremos una de las herramientas básicas para lograr el cambio y está se denomina intervención.

2.4 INTERVENCION

"Es la interrupción planeada de un proceso para producir un cambio."³⁶ En desarrollo organizacional las intervenciones son conjunto de trabajos estructurados en los que las unidades organizacionales escogidas (individuos, grupo, intergrupo o sistema total para alcanzar metas), emprenden una tarea o sucesión de ellas; cuyos objetivos se relacionan directamente con mejoras organizacionales.

Los elementos necesarios para que la intervención sea considerada como intervención de desarrollo organizacional son:

- a. Que responda a una necesidad sentida para el cambio por parte del cliente.
- b. Que involucre al cliente en la actividad de planear e implantar el evento de cambio.
- c. Que se modifique la cultura del cliente como resultado de la intervención.
- d. Que se logre la independencia del cliente.

2.4.1 ENFOQUES DE INTERVENCION

Entre los principales enfoques se pueden mencionar las siguientes:

1. *Teorías y métodos de intervención.*- La suposición básica del enfoque es que el sistema cliente tiene los recursos internos necesarios para el cambio, si éste es necesario

1. Generar la información válida

El consultor ayuda al cliente a generar información válida, datos relevantes a los problemas

2. Libre elección de alternativas

El cliente debe tener libre elección ente las alternativas después de la información generada. Las decisiones residen en el cliente, no en el consultor

3. Autorresponsabilidad

El cliente debe desarrollar compromisos internos sobre la decisión o acción acordada

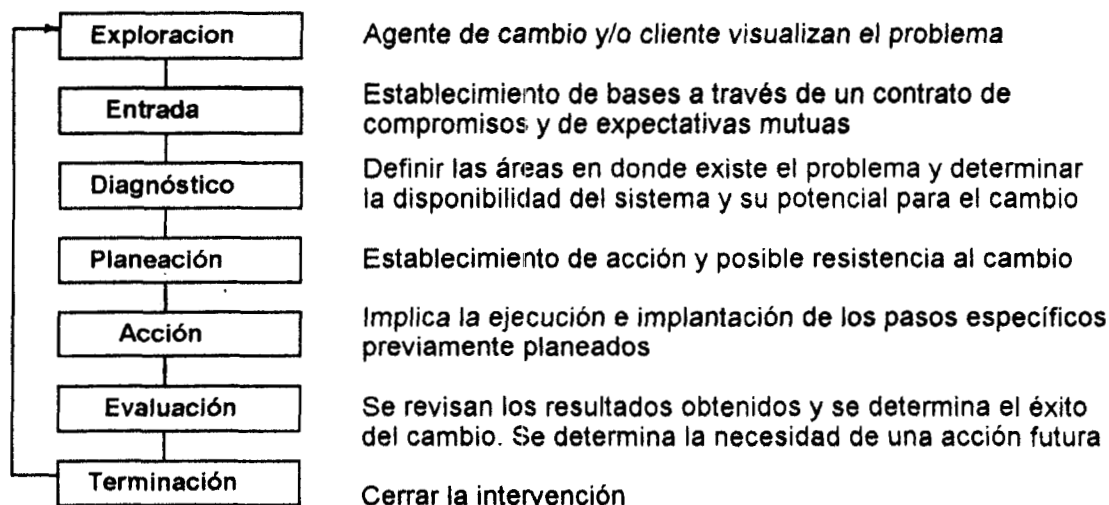
Fuente: Carlos Augusto Hudirac. "El ABC del DO"

2. *Cambio planeado.*- El énfasis radica en que el consultor o agente de cambio utiliza estrategias de intervención basadas en aplicar concientemente una teoría de cambio en la vida del sistema cliente.

³⁶Carlos Augusto Hudirac. "El ABC del DO". Pag. 79

El cambio planeado puede involucrar entrenamiento en el proceso e involucra la aplicación de acciones preplaneadas específicas a seguir.

Hay que tener una idea clara de la situación actual y una clara representación de la situación futura.

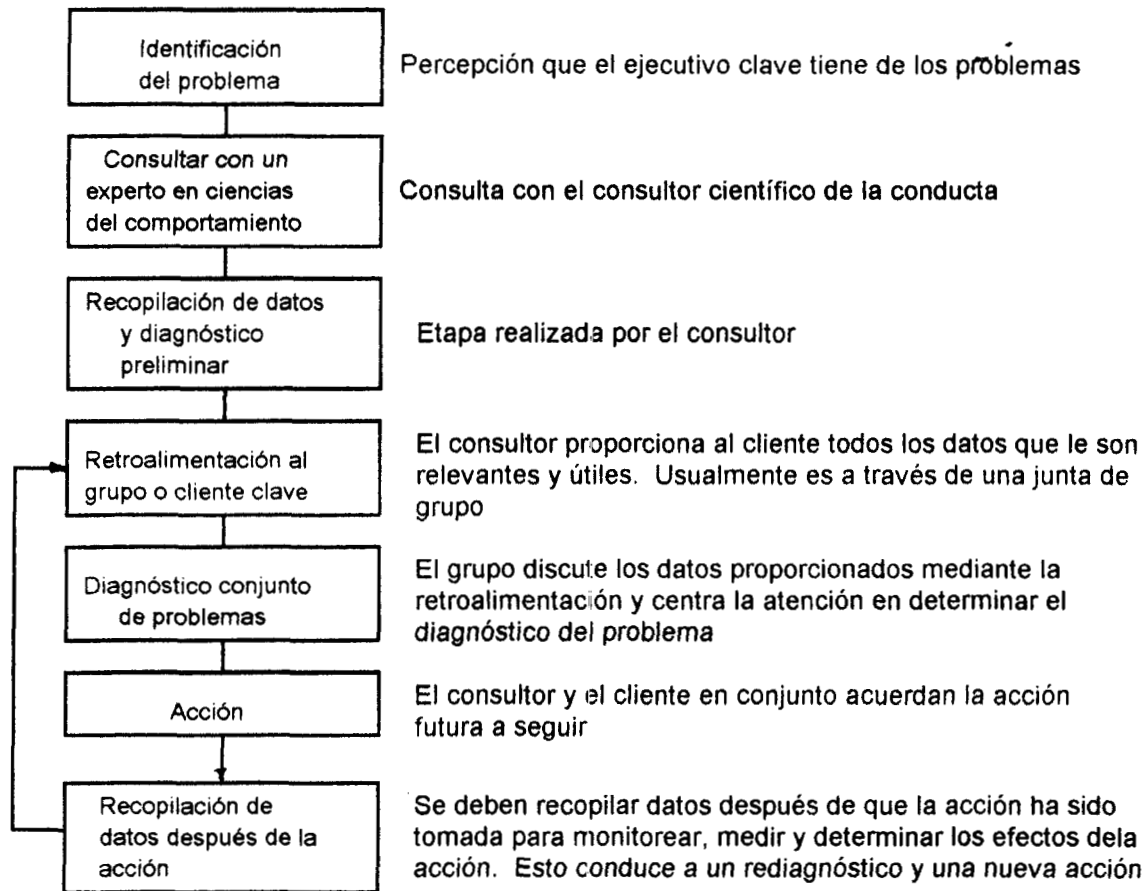


Fuente: Edgar F. Huse. "El Comportamiento Humano en la Organización" Pag. 85

3. *Investigación de la acción.* -Se enfoca a la colaboración conjunta entre cliente y agente de cambio, se hace énfasis en la recopilación de datos y el diagnóstico antes de planear e implantar.³⁷

Enfatiza el entrenamiento del cliente e involucra la evaluación de resultados como base para futuros diagnósticos de problemas. Como lo podemos identificar en el siguiente esquema:

³⁷Edgar F. Huse. "El Comportamiento Humano en la Organización", pag. 87



Fuente: Edgar F. Huse "El Comportamiento Humano en la Organización"

2.4.2 COMO SE LLEVAN A CABO LAS INTERVENCIONES

Las intervenciones pueden ser enfocadas desde el punto de vista de proceso o tarea.

La mayoría de las organizaciones se ocupan del aspecto de tarea, ya sea técnico, estructural o administrativo, como medio de aumentar su eficacia para el logro de sus metas organizacionales. Pero centrarse sólo en esos aspectos es incompleto, ya que es básico entender los procesos que ocurren entre las personas y los grupos.

En las organizaciones siempre se pueden mejorar los procesos de producción, finanzas, etc.; sin embargo, las funciones que integran una organización siempre se concilian a través de las interacciones personales.

Enfoque de proceso

- a. *Consultaría individual.*- Es la interacción de ayuda de uno a uno con un solo cliente. Tiene gran importancia para las personas que se consideran rutinarias, las que proyectan un cambio en su carrera o en su estilo de administrar o las que rara vez ven retrospectivamente su propio estilo de vida y las normas relativas a su carrera.³⁸
- b. *Formación de equipos.*- El objetivo de esta información es la de mejorar y acrecentar la eficiencia de los grupos, ya que éstos son la base para constituir las organizaciones puesto que la mayor parte del trabajo se realiza en grupos
- c. *Conocimiento de la situación actual.*- Se recolecta información acerca del sistema cliente y posteriormente se le devuelven con el fin de que la pueda utilizar en la solución de sus problemas.

Esto puede darse a través de:

- Regresar los datos recolectados al cliente, sin participación del agente de cambio, en la toma de decisiones.
 - Los datos recolectados se regresan a través de *feed back* (retroalimentación). Cliente y consultor conjuntamente determinan las acciones a seguir.³⁹
 - La recolección de datos sirve al consultor como base para establecer un programa de entrenamiento/desarrollo en el cual, los particulares aprenden teorías, habilidades, etc.
- d. *Entrenamiento de grupos inestructurados.*- Son intervenciones que involucran a individuos en un grupo que no tiene como propósito una tarea específica, excepto la de entender la dinámica individual o de grupo. Estos grupos no son utilizados dentro de una organización, son recursos externos disponibles.

Enfoque de tarea

- a) *Diseño del trabajo.*-Este tipo de intervenciones va dirigido a afectar: la forma en que se desempeñan el trabajo o la tarea, las dimensiones o elementos del trabajo, la variedad de habilidades, la identidad de la tarea, la autonomía, el significado y la retroalimentación del trabajo. Puede producir un incremento tanto en el rendimiento como en la situación en la que se realiza el trabajo.⁴⁰

³⁸Carlos AugustoHudirac. "El ABC del DO". Pag. 83

³⁹Idem.

⁴⁰Idem. pag. 84

- b) *Diseño organizacional*.- Consiste en realizar análisis y cambios a nivel estructura: en la autoridad, la responsabilidad, las actividades, las comunicaciones y el poder.
- c) *Nuevos sistemas de administración, control o tecnología*.- Este tipo de intervenciones están encaminados a actuar sobre sistemas de administración de recursos humanos, materiales y técnicas, considerando su impacto en los individuos .

2.4.3 TECNICAS DE INTERVENCION

Para ilustrar las técnicas de intervención se muestra el siguiente esquema:⁴¹

Proceso	
Mejorar la eficiencia de las personas	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación de vida y carrera • Análisis de desempeño de funciones • Confrontación (entre lo planeado y lo realizado) • Asesoría, educación y/o entrenamiento para incrementar habilidades y conocimientos
Mejorar la eficiencia de equipos humanos y grupos	<ul style="list-style-type: none"> • Juntas para lograr el cambio • Juntas para confrontación • Sesiones para formar equipos humanos • <i>Team Building</i> • Educación-Enfrentamiento • Ayuda de una tercera parte
Entender los procesos del grupo	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Feed-back</i> • Juntas de confrontación • Grupo T • Grupo de sensibilización
Entrenamiento de grupo inestructurados	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo T • Grupos de sensibilización • Grupo de encuentro • Confrontación
Conocimiento de la situación actual de la empresa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Feed-back</i> • Retroinformación de sistemas • Sesiones con grupos conexos • Ayuda de una tercera parte

⁴¹Idem. pag 84-89

Tarea

Forma en que se realiza el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema sociotécnico • <i>Just in time</i> • Control total de calidad • Diseño del trabajo
Diseño organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño o rediseño de la estructura • Clarificación de roles
Nuevos sistemas de administración y control	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema sociotécnico • Planeación estratégica • Administración por objetivos • Control total de calidad • <i>Just in time</i>

2.4.4 METODOS DE INTERVENCION

Feed-back

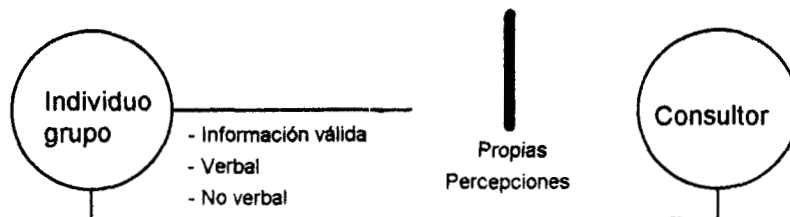
Consiste en obtener información válida de un individuo, grupo de trabajo o de una unidad mayor o de toda la organización. Los datos son regresados al individuo o grupo de trabajo que los generó y utilizados en el diagnóstico de problemas y desarrollo de planes de acción para la resolución de conflictos o para generar conciencia de la situación actual.⁴²

Existen 14 reglas que es necesario tomar en cuenta para utilizar el *feed-back*:

- 1) Descriptivo
- 2) Específico y concreto
- 3) Dirigido a comportamientos modificables
- 4) Oportuno, aquí y ahora
- 5) Verificado por el grupo
- 6) Descrito por uno mismo
- 7) Comprobado por el grupo
- 8) Relación de ayuda
- 9) Solicitado o negociado
- 10) Positivo y negativo
- 11) Contacto visual
- 12) Adulto-adulto
- 13) Congruente
- 14) Se toma o se deja

⁴²Faria Mello, "Desarrollo Organizacional". Pag. 117

Estos puntos deben servir como guía que permita el regreso de la información objetiva y sin involucramiento personal. Es importante que las reglas se sigan, pero cuidando de no perder información valiosa por el hecho de querer seguirlas rigurosamente.



Grupo T

En un laboratorio de aprendizaje en el que los participantes aprenden a conocer en su interior el significado y repercusiones de su propia conducta, la de los demás y de la dinámica y proceso de la conducta del grupo⁴³.

Características:

- Compuesto en su mayoría de personas normales
- El líder del grupo transmite aspectos teóricos
- Se enfatiza el aquí y ahora
- Se enfatiza sobre el crecimiento personal y la creatividad a través de actividades verbales y no verbales
- Se enfoca sobre datos comunes conscientes
- Promueve la transferencia de valores, habilidades, conocimientos al mundo real
- Su enfoque primordialmente educativo

Grupos de encuentro:

Se origina en el área de psicología social aplicada

Características:

- Sus miembros se usan así mismos
- Compuestos por personas normales
- El líder no da ninguna información teórica
- Se enfatiza el aquí y el ahora
- Se enfatiza sobre el crecimiento personal a través de conductas verbales y no verbales
- Su enfoque es probado y experimentado con nuevas conductas de grupo

⁴³Idem. pag 133- 140

- Hay poca discusión de la transferencia de conocimientos
- Su enfoque es primordialmente terapéutico

Team Building

Evento planeado con un grupo de gente con relaciones comunes en la organización y diseñado para mejorar la manera en que el grupo logra la tarea, al mismo tiempo, reconoce los recursos de los miembros del grupo.⁴⁴

Algunos factores que favorecen el éxito del *Team building* son:

- Visualizado como proceso continuo y no evento único
- Participar en recopilar información relevante de la actividad del grupo
- Diagnosticar la situación actual y generar acciones alternativas
- Generar compromisos

Se aplican cuando:

- Hay sensación de malestar por parte el gerente y del equipo
- Surgen cambios en el equipo o en el entorno
- Existen funciones interdependientes

Sistema sociotécnico

El enfoque fue desarrollado por el Instituto Tavistock de Relaciones Humanas en Londres. El enfoque sociotécnico se centra sobre los sistemas técnicos y los sociales; reconociendo que necesitan operar conjuntamente para alcanzar el resultado deseado.

Su objetivo es optimizar la relación y la tecnología de la organización, para aumentar la calidad de vida en el trabajo.

En muchos casos la tecnología es desarrollada y después la gente es seleccionada y entrenada para adecuarse a la tecnología.⁴⁵

Control Total de Calidad

Se originó en el japonés después de la Segunda Guerra Mundial. Los conceptos de Control Total de Calidad enfatizan que el control de calidad debe partir de la calidad de la planeación, en el diseño, en la producción y finalmente en su uso. Esto es, el control se aplica durante el ciclo de vida del producto.

Los elementos más importantes para implantar el CTC son:

⁴⁴Idem. pag. 145-151

⁴⁵Carlos Augusto Hudirac "El ABC del DO", pag. 90

- Análisis de la situación actual
- Preparar a la organización para el CTC
- Promoción de políticas y objetivos de calidad
- Establecimiento de sistemas de motivación y recompensa hacia la calidad
- Promover y formar grupos pequeños o círculos de calidad; esto es voluntario
- Evaluar y analizar la situación posterior a la implantación del CTC y definir mecanismos de mantenimiento y de mejora
- Controlar

Diseño del Trabajo

Por diseño del trabajo se entiende los cambios o estructuraciones deliberadas de una serie de tareas o actividades, tomando en cuenta los aspectos sociales, estructurales y el efecto que causará sobre el empleado.⁴⁶

Dentro de lo que es el Diseño del trabajo se pueden considerar:

- Enriquecimiento del trabajo
- Ingeniería del trabajo
- Agrandamiento del trabajo
- Fijación del objetivo
- Rotación del trabajo
- Enfoque sociotécnico

Tomando como base los conceptos, técnicas y métodos de intervención ahora sí podemos entrar al tema de Diagnóstico Organizacional ya que antes de realizar algún cambio es necesario diagnosticar.

2.5 DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL

El diagnóstico consiste en obtener información válida acerca de la organización. Implica recolectar y analizar información sobre la cultura, los procesos, la estructura y otros elementos esenciales de la organización.⁴⁷

Su gran importancia radica en que:

- a) Ayuda a detectar aspectos que pueden ser mejorados, áreas de oportunidad.

⁴⁶*Idem. pag 91*

⁴⁷*Faria Mello "Métodos, Técnicas e Instrumentos del DO", pag. 115*

- b) Permite determinar qué tipo de intervenciones son las más indicadas para aplicar.
- c) Sienta las bases para delimitar, esclarecer y dar prioridad a los problemas detectados.
- d) Es el primer paso para buscar la efectividad de la organización.

El diagnóstico puede referirse a una parte del sistema, las relaciones entre los sistemas y su entorno.

El diagnóstico en algunas situaciones es una intervención completa.

2.5.1 MODELOS DE DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL

El diagnóstico abarca una serie de actividades que ayudan a las empresas a describir y comprender las condiciones actuales del sistema institucional. Los modelos de diagnóstico se aplican con los siguientes propósitos:⁴⁸

- Generar una retroalimentación de información para los directivos y supervisores que tienen a su cargo la operación del sistema.
 - Propiciar la aplicación de medidas correctivas adecuadas mediante la definición de los problemas de la empresa, quién puede y debe involucrarse en la resolución de los mismos y cómo se sabrá que han sido resueltos.
 - Desarrollar en las empresas la habilidad para detectar problemas potenciales y resolverlos en forma preventiva.
 - Descubrir oportunidades de desarrollo y de enriquecimiento del trabajo a partir de la información obtenida.
1. En la aplicación de modelos de diagnóstico es recomendable mantener los siguientes criterios:
 2. La institución tiene un pasado, un presente y un futuro. Esta característica implica que el diagnóstico debe considerar la historia y el porvenir de la institución y relacionarlos con su estado actual.
 3. Las instituciones, consideradas como sistemas abiertos, se mantiene en equilibrio, adaptándose a su medio ambiente e influyendo en él. Esta característica implica que el diagnóstico deberá relacionar a la institución con su entorno.

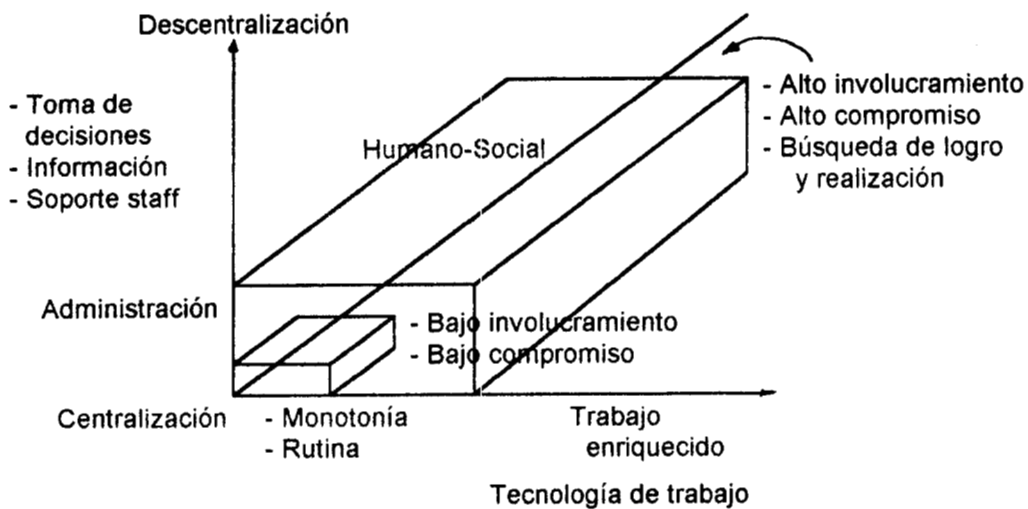
⁴⁸*Manual de Diagnóstico Organizacional IMSS. pag. 121-130*

4. La institución ha sido creada para conseguir objetivos difíciles de lograr por unos cuantos individuos. Por ello, el sistema es complejo. Esta complejidad implica que el diagnóstico incluya información significativa sobre el conjunto de elementos interrelacionados que componen la institución.
5. Dado que la institución es un sistema de partes relacionadas, la identificación de problemas y oportunidades de desarrollo deberá realizarse desde un punto de vista institucional.
6. Las instituciones, consideradas como creaciones del hombre, están influidas por valores culturales. Por lo tanto, el diagnóstico deberá contemplar la descripción de las normas sociales que rigen en las situaciones estudiadas.
7. La institución es dinámica y cambiante por su propia naturaleza. Esto significa que el diagnóstico debe ajustarse al tiempo disponible, para que oportunamente se pueda disponer de información fidedigna sobre la situación de la institución.

Un modelo es la simplificación o representación gráfica de la realidad, su objetivo es ayudar a ordenar y sistematizar la información para hacerla más comprensible.

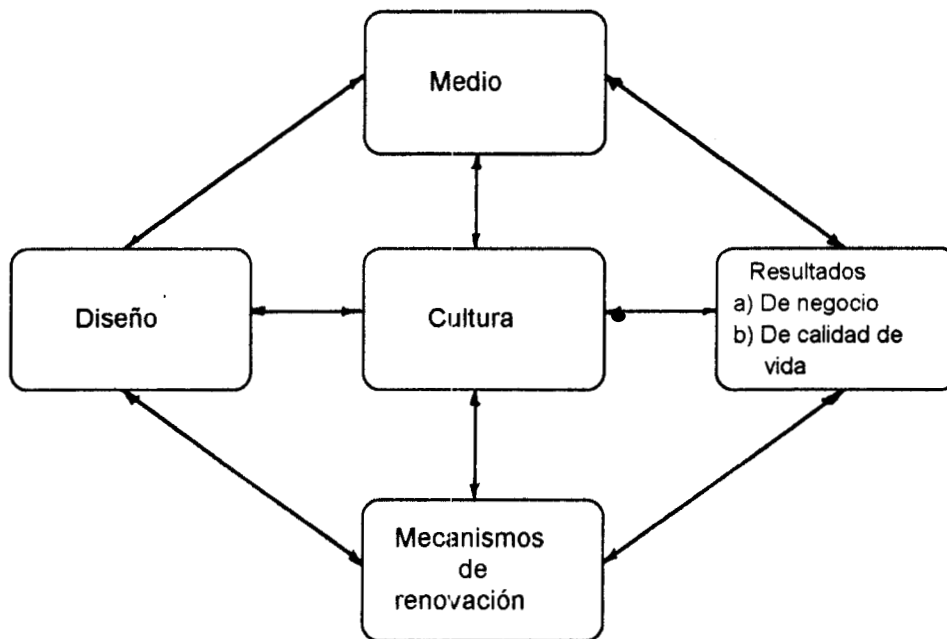
Se mencionan a continuación algunos modelos de diagnóstico organizacional:

Nombre del modelo	Autor	Subsistemas	Descripción
Modelo de diagnóstico tridimensional	Patrick Williams	<ul style="list-style-type: none"> • Subsistema tecnológico • Subsistema humano • Subsistema administrativo • Subsistema entorno 	<p>Busca tener una visión total de la organización, ya que los esfuerzos demandan una clara visión del todo.</p> <p>La organización es un sistema compuesto de varios subsistemas que interactúan entre sí y con el ambiente.</p>



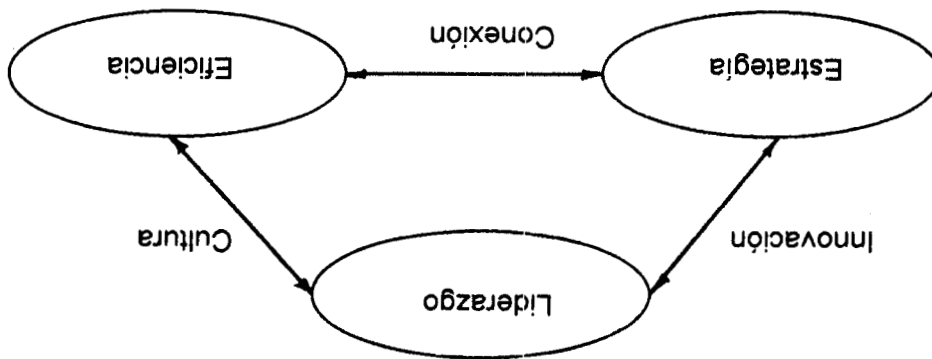
MODELO DE DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL TRIDIMENSIONAL

Nombre del modelo	Autor	Subsistemas	- Descripción
Modelo de diagnóstico tipo Sensing	Leonard Schiesinger	<ul style="list-style-type: none"> • Medio • Resultados de calidad de vida • Mecanismos de renovación • Diseño • Cultura 	<p>Este modelo visualiza a la organización en cinco subsistemas. Cuando se afecta a los demás. El subsistema central en la cultura de la organización; entendiendo como cultura el conjunto de valores y creencias comúnmente aceptados, conscientemente por los miembros de la organización. La cultura de la empresa está íntimamente relacionada con el diseño organizacional</p>



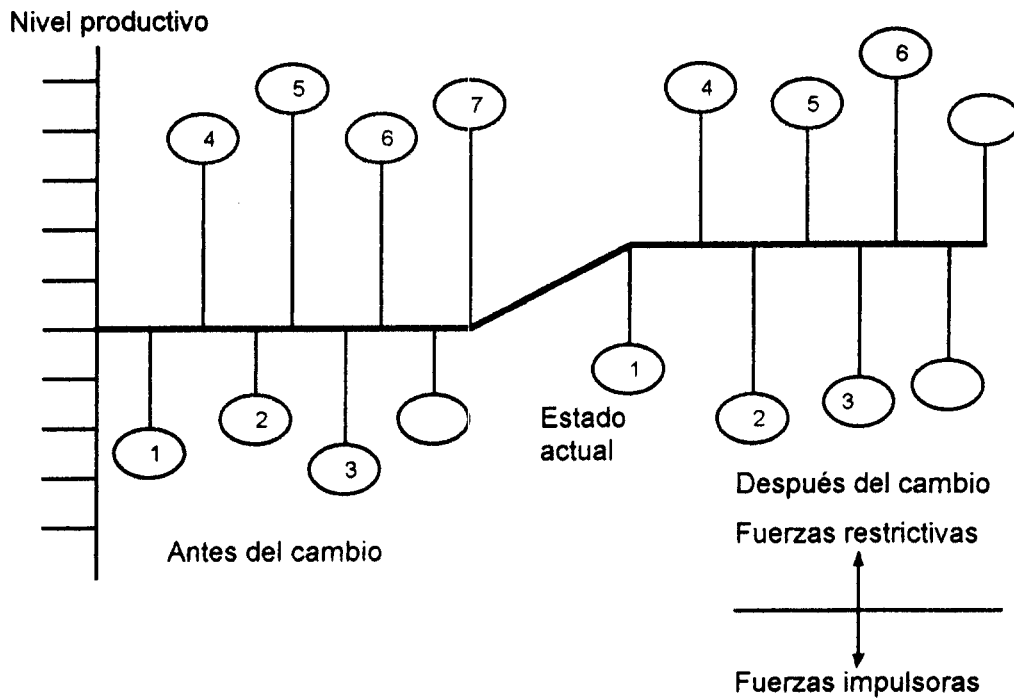
MODELO TIPO SENSING

Nombre del modelo	H.P.O. (High Performance Organization)	Autor	Kurt Lewin Weisbord Teoría de Sistemas	Subsistemas	<ul style="list-style-type: none"> ● Análisis de liderazgo ● Análisis de las estrategias de la organización y la forma que ha seguido para determinarlas, el modo en que el líder ha contribuido a esto. Por lo tanto, es importante que se analicen las características de las personas que ocupan el primer y segundo nivel de la jerarquía, liderazgo.
Descripción					



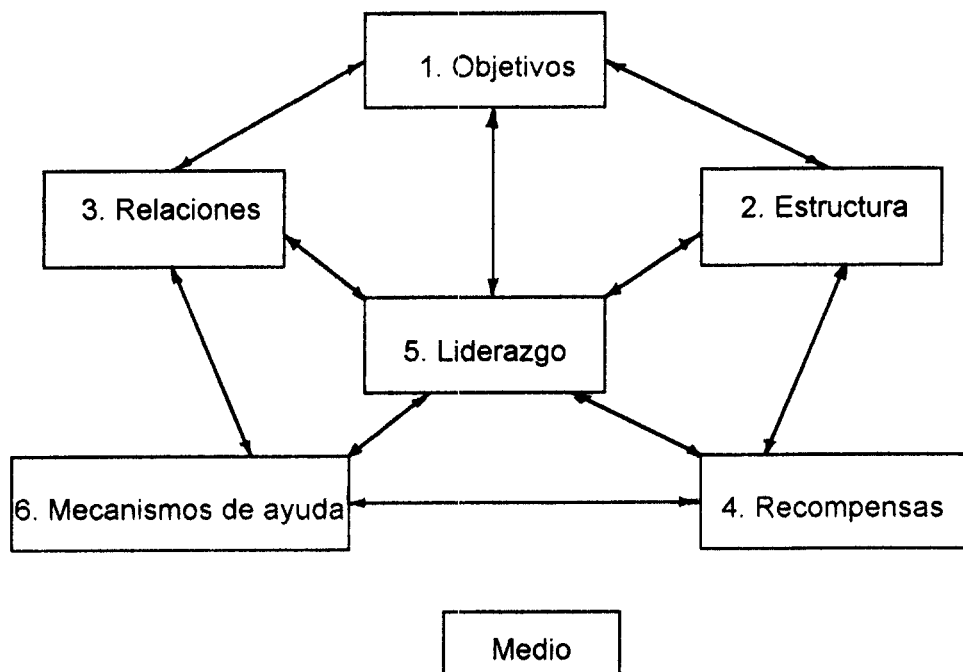
MODELO H.P.O. (High Performance Organization)

Nombre del modelo	Autor	Subsistemas	- Descripción
Análisis del Campo de Fuerzas		Fuerzas impulsoras Fuerzas restrictivas	<p>En su aplicación se dan tres fases, descongelamiento, movimiento y recongelamiento.</p> <p>Su procedimiento se basa en determinar el o los problemas, identificar y describir la situación actual, la meta y los cambios deseados en términos concretos.</p> <p>Se enlistan los factores que pueden influir sobre la situación. Como factor básico se identifican las fuerzas impulsoras y restrictivas; por último se desarrolla una estrategia para lograr el cambio.</p>



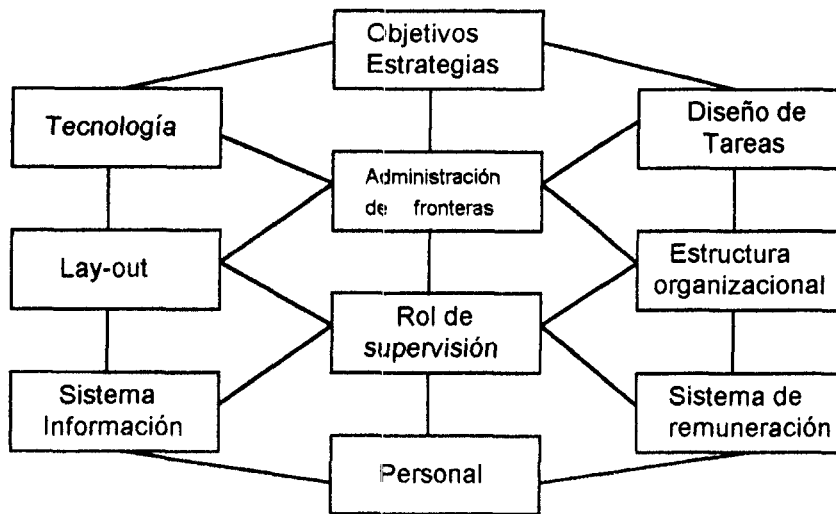
ANÁLISIS DEL CAMPO DE FUERZAS

Nombre del modelo	Autor	Subsistemas	Descripción
Diagnóstico Organizacional		<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos • Estructura • Relaciones • Recompensas • Liderazgo • Mecanismos de ayuda 	<p>La organización esta dividida en seis subsistemas que están entrelazados y que reciben influencia del medio ambiente externo.</p> <p>Analiza la eficacia de la organización (estructura, recompensas, relaciones, etc.) las estrategias que utilizan (objetivos) y como factor central, el liderazgo.</p>



DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL Weisbord

Nombre del modelo	Autor	Subsistemas	Descripción
Enfoque de Sistemas		Los subsistemas que analizan dependen de la estructura de la organización, de sus necesidades específicas y de las circunstancias en que se encuentran.	El factor primordial es visualizar la organización como un todo, y subdividirla e interrelacionarla de acuerdo con las variables que influyen en el sistema. Es crear el modelo más adecuado.



FACTORES DEL CAMBIO SISTEMICO

CAPITULO 3

CONTROL

3.1 DEFINICION

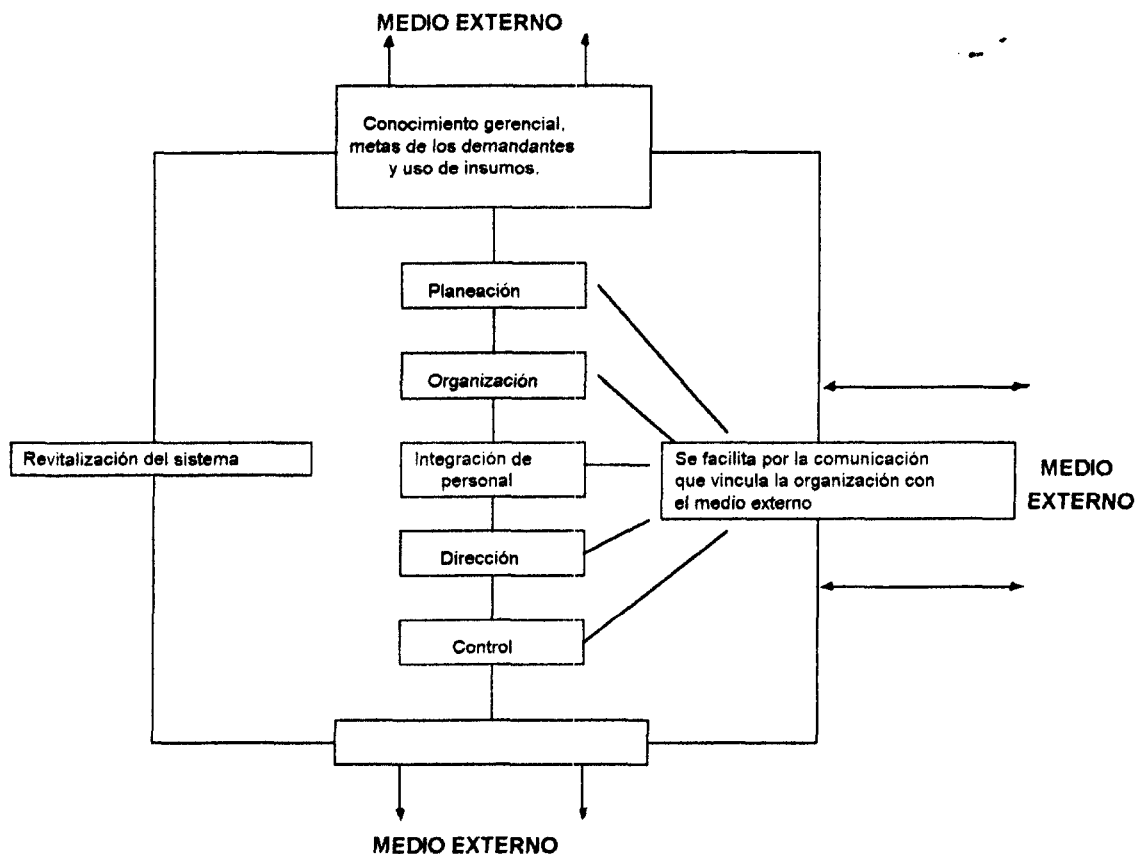
"Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes."⁴⁹

Su propósito inmediato es medir, cualitativamente y cuantitativamente, la ejecución en relación con los patrones de actuación y, como resultado de esta comparación, determinar si es necesario tomar acción correctiva o remedial que encauce la ejecución en línea con las normas establecidas. La función de control es ejercida continuamente, y, aunque, relacionada con las funciones de organización y dirección, está más íntimamente asociada con la función de planeamiento.

La acción correctiva del control da lugar, casi invariablemente, a un replanteamiento de los planes; es por eso que en el proceso gerencial se consideran ambas funciones como parte de un *ciclo continuo de planeación-control-planeación*.⁵⁰

⁴⁹Maddock, "Administración de Empresas" Reyes Ponce Agustin, pag 355

⁵⁰"Administración", Koontz Harold, pag. 552.



3.2 IMPORTANCIA

El control es de vital importancia dado que:

1. Establece medidas para corregir las actividades, de tal forma que se alcancen los planes exitosamente.
2. Se aplica a todo: a las cosas, a las personas, y a los actos.
3. Determina y analiza rápidamente las causas que pueden originar desviaciones, para que no se vuelvan a presentar en el futuro.
4. Localiza a los sectores responsables de la administración, desde el momento en que se establecen medidas correctivas.
5. Proporciona información acerca de la situación de la ejecución de los planes, sirviendo como fundamento al reiniciarse el proceso de planeación.
6. Reduce costos y ahorra tiempo al evitar errores.

7. Su aplicación incide directamente en la racionalización de la administración y consecuentemente, en el logro de la productividad de todos los recursos de la empresa.

3.3 ELEMENTOS DEL CONTROL

Al mecanismo de control lo forman los siguientes elementos.

1. *ESTABLECIMIENTO DE NORMAS.*

Consiste en determinar normas y variaciones admisibles con las que se puedan evaluar los resultados. Una parte integrante del establecimiento de normas es la determinación de los "puntos de control estratégicos" en los que se hará la evaluación.

2. *SUPERVISION.*

Es la supervisión del trabajo según estas normas y variaciones admisibles. El grado de supervisión depende de los subordinados, del supervisor y del ámbito laboral.

3. *COMPARACION.*

Se trata de evaluar la ejecución comparándola con las normas y variaciones admisibles; es decir, relacionar lo que está sucediendo con lo que debe de suceder.

4. *ACCION CORRECTIVA.*

Consiste en corregir las desviaciones de estas normas y variaciones admisibles. La acción correctiva puede ser inmediata (rectificar ahora) o básica (determinar la causa de la desviación).

3.4 CARACTERISTICAS

El control es un factor imprescindible para el logro de los objetivos, por lo que debe reunir ciertas características para ser efectivo:

OPORTUNIDAD

Un buen sistema de control debe manifestar inmediatamente las desviaciones, siendo lo ideal que las descubra antes de que se produzcan. El control será en tanto proporciones información en el momento adecuado.

ACCESIBILIDAD

El control debe establecer medidas sencillas y fáciles de interpretar para facilitar su aplicación. Es fundamental que los datos o informes de los controles sean accesibles para las personas a las que van a ser dirigidos. Las técnicas muy complicadas, en lugar de ser útiles, crean confusiones.

UBICACION ESTRATEGICA

Resulta imposible e incosteable implantar controles para todas las actividades de la empresa, por lo que es necesario establecerlos en ciertas áreas de acuerdo con criterios de valor estratégico. Esta característica se relaciona con el principio de excepción; enfatiza el hecho de que es necesario establecer puntos de verificación clave, antes de que la corrección implique un alto costo.

3.5 FACTORES QUE COMPRENDE EL CONTROL

Existen 4 factores que deben ser considerados al aplicar el proceso de control:

- A) *CANTIDAD.*
- B) *TIEMPO.*
- C) *COSTO.*
- D) *CALIDAD.*

Los tres primeros son de carácter cuantitativo y el último, como su nombre lo indica, es cualitativo.

El factor cantidad se aplica en actividades en las que el volumen es importante; a través del factor tiempo se controlan las fechas programadas; el costo es utilizado como un indicador de la eficacia administrativa, ya que por medio de él se determinan las erogaciones de ciertas actividades. Por último, la calidad se refiere a las especificaciones que debe reunir un determinado producto o ciertas funciones de la empresa.

El siguiente cuadro muestra algunos de los controles utilizados con más frecuencia en los campos o factores del control.

FACTORES QUE COMPRENDE EL CONTROL⁵¹

CANTIDAD	TIEMPO	COSTO	CALIDAD
Presupuestos	Estudios de tiempo	Presupuestos	Evaluación de la actuación
Estimaciones	Fechas límite	Costo por metro cuadrado	Pruebas psicológicas
Productos Terminados	Programas	Costos estándar	Inspecciones visuales
Unidades vendidas	Tiempo-máquina	Pronósticos	Coefficientes
Unidades rechazadas	Medición del trabajo	Contabilidad	Rendimiento del personal
Inventarios de personal	Procedimientos	Productividad	Informes
Medición del trabajo	Estándares	Rendimiento sobre la inversión	Procedimientos
Pronósticos			Estándares
Control de inventarios			Calificación de méritos

3.6 PRINCIPIOS

La aplicación racional del control debe fundamentarse en los siguientes principios.

1. *Equilibrio*

A cada grupo de delegación conferido debe proporcionarse el grado de control correspondiente. De la misma manera que la autoridad se delega y la responsabilidad se comparte, al delegar autoridad es necesario establecer los mecanismos suficientes para verificar que se está cumpliendo con la responsabilidad conferida, y que la autoridad delegada está siendo debidamente ejercida.

2 *De los objetivos*

Se refiere a que el control existe en función de los objetivos, es decir, el control no es un fin, sino un medio para alcanzar los objetivos preestablecidos. Ningún control será válido si no se fundamenta en los objetivos y si, a través de él, no se evalúa el logro de los mismos. Por lo

⁵¹ *Idem*, pag. 564.

tanto, es imprescindible establecer medidas específicas de actuación, o estándares, que sirvan de patrón para la evaluación de lo establecido, mismas que se determinan con base en los objetivos. La efectividad del control está en relación directa con la precisión de los estándares. Los estándares permiten la ejecución de los planes dentro de ciertos límites, evitando errores y, consecuentemente, pérdidas de tiempo y de dinero.

3 *De la oportunidad*

El control, para que sea eficaz, necesita ser oportuno, es decir, debe aplicarse antes de que se efectúe el error, de tal manera que sea posible tomar medidas correctivas, con anticipación. Un control, cuando no es oportuno, carece de validez, y, obviamente, reduce la consecución de los objetivos al mínimo.

4 *De las desviaciones*

Todas las variaciones o desviaciones que se presenten en relación con los planes deben ser analizadas detalladamente, de tal manera que sea posible conocer las causas que las originaron, a fin de tomar las medidas necesarias para evitarlas en el futuro. Es inútil detectar desviaciones si no se hace el análisis de las mismas y si no se establecen medidas preventivas y correctivas. El establecimiento de un sistema de control debe justificar el costo que éste represente en tiempo y dinero, en relación con las ventajas reales que éste reporte. Un control sólo deberá implantarse si su costo se justifica ante los resultados que se esperan de él; de nada servirá establecer un sistema de control si los beneficios financieros que reditúa resultan menores que el costo y el tiempo que implica su implantación.

5 *De excepción*

El control administrativo es mucho más eficaz y rápido, cuando se concentra en los casos en que no se logró lo previsto, más bien que en los resultados que se obtuvieron como se había planeado. El control debe aplicarse, preferentemente, a las actividades excepcionales o representativas, a fin de reducir costos y tiempo, delimitando adecuadamente cuáles funciones estratégicas requieren de control. Este principio se auxilia de métodos probabilísticos, estadísticos o aleatorios.

6 *De la función controlada*

La función controladora por ningún motivo debe comprender a la función controlada, ya que pierde efectividad el control. Este principio es básico, ya que señala que la persona o la función que realiza el control no debe estar involucrada con la actividad a controlar.

7 Establecimiento de estándares

El control es imposible si no existen "estándares", de alguna manera prefijados, y será tanto mejor, cuanto más precisos y cuantitativos sean dichos estándares.

"Un estándar puede ser definido como una unidad de medida que sirve como modelo, guía o patrón con base en la cual se efectúa el control."⁵²

Los estándares representan el estado de ejecución deseado, de hecho, no son más que los objetivos definidos de la organización. Los estándares no deben limitarse a establecer niveles operativos de los trabajadores, sino que, preferentemente, deben abarcar las funciones básicas y áreas clave de resultados:

- a) Rendimiento de beneficios. Es la expresión de los beneficios obtenidos por la empresa, que resulta de la comparación o relación entre las utilidades y el capital empleado en cada una de las funciones. Las tasas de rendimiento sirven para seleccionar alternativas de operación financiera futuras.
- b) Posición en el mercado. Estándares utilizados para determinar la aceptación de algún producto en el mercado, y la efectividad de las técnicas mercadológicas.
- c) Productividad. Este tipo de modelo debe establecerse no sólo para el área de producción, sino para todas las áreas de la empresa. Se determina con base en medidas, tales como horas-maquina, horas-hombre, etc.
- d) Calidad del producto. Este estándar se establece para determinar la primacía en cuanto a calidad del producto, en relación con la competencia.
- e) Desarrollo del personal. Su objeto es medir los programas de desarrollo de la gerencia, y su efectividad.
- f) Evaluación de la actuación. Establece las condiciones que deben existir para que el trabajo se desempeñe satisfactoriamente; sirve para determinar, objetivamente, los límites de productividad del personal de la empresa.

⁵²"Administración de empresas", Reyes Ponce Agustín, pag. 357.

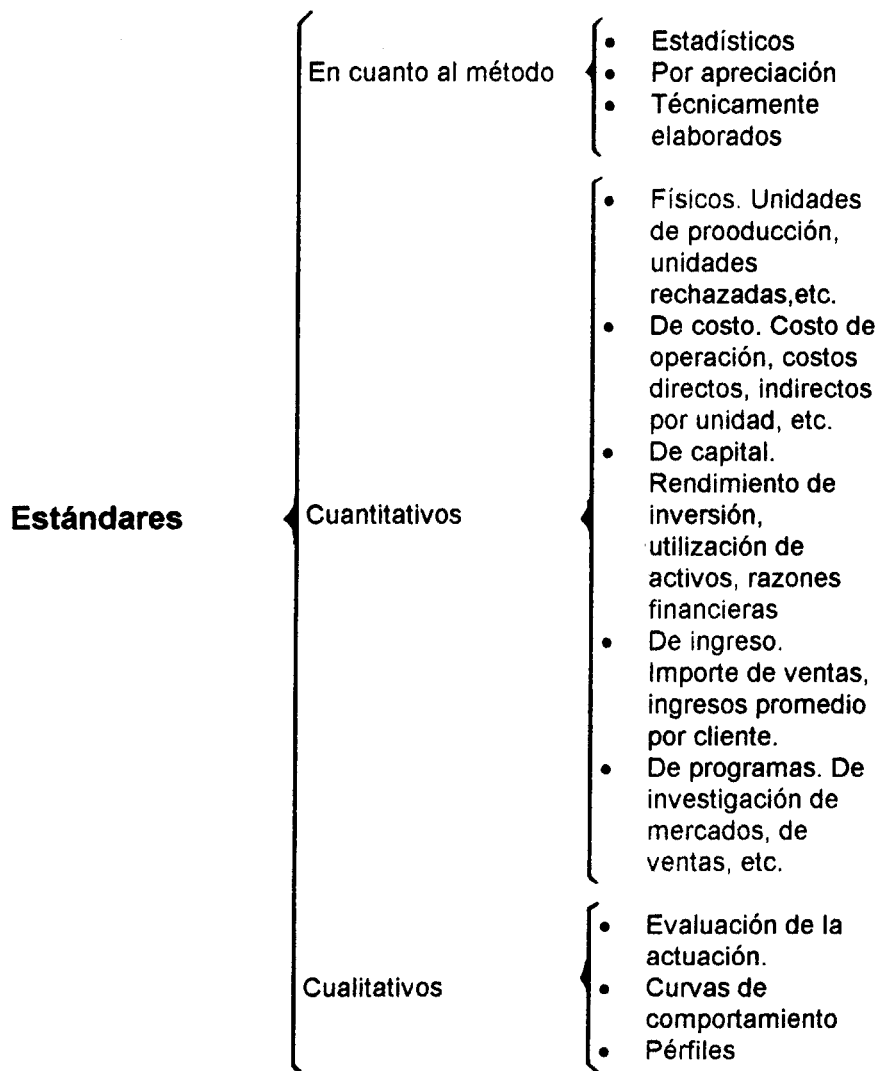
3.7 TIPOS DE ESTANDARES

Existen 3 métodos para establecer estándares, cuya aplicación varía de acuerdo con las necesidades específicas del área donde se implementen:

1. *Estándares estadísticos*. Llamados también históricos, se elaboran con base en el análisis de datos de experiencias pasadas, ya sea de la misma empresa o de empresas competidoras. No son del todo confiables, pues en ocasiones la situación presente ha variado demasiado en relación con el pasado; por tanto al establecerse, la información estadística debe ser complementada con el criterio.
2. *Estándares fijados por apreciación*. Son esencialmente juicios de valor, resultado de las experiencias pasadas del administrador, en áreas en donde la ejecución personal es de gran importancia. Se refieren a ciertas actividades cuyo carácter es intangible o cualitativo, tales como la moral de la empresa, actitud del personal y otras, pero cuya importancia es vital; su fijación, como ya se dijo, es subjetiva o a juicio de los ejecutivos.
3. *Estándares técnicamente elaborados*. Son aquellos que se fundamentan en un estudio objetivo y cuantitativo de una situación de trabajo específica. Se desarrollan en relación con la productividad de la maquinaria, del equipo, y de los trabajadores; son llamados también estándares de producción y de tiempos y movimientos.

Por otra parte, los modelos, de acuerdo con sus características, pueden ser: cuantitativos, si son susceptibles de medirse en unidades numéricas, o cualitativos, cuando se establecen subjetivamente y los aspectos que se evalúan son referentes a ciertas cualidades.⁵³

⁵³"Administración de empresas", Reyes Ponce Agustín, pag. 358.



3.7.1 MEDICION DE RESULTADOS.

"Consiste en medir la ejecución y los resultados, mediante la aplicación de unidades de medida, que deben ser definidas de acuerdo con los estándares. El establecer dichas unidades es uno de los problemas más difíciles, sobre todo en áreas con aspectos eminentemente cualitativos."⁵⁴

Para llevar a cabo su función, esta etapa se vale primordialmente de los sistemas de información; por tanto, la efectividad del proceso de control dependerá directamente de la información recibida, misma que debe ser oportuna, confiable, válida, con unidades de medida apropiadas, y fluida.

⁵⁴Idem, pag. 358.

Una vez efectuada la medición y obtenida esta información, será necesario comparar los resultados medidos en relación con los estándares preestablecidos, determinándose así las desviaciones, mismas que deberán reportarse inmediatamente.

3.7.2 CORRECCION

La utilidad concreta y tangible del control está en la acción correctiva para integrar las desviaciones en relación con los estándares. El tomar acción correctiva es función de carácter netamente ejecutivo; no obstante, antes de iniciarla, es de vital importancia reconocer si la desviación es un síntoma o una causa.

El establecimiento de medidas correctivas da lugar a la retroalimentación; es aquí en donde se encuentra la relación más estrecha entre la planeación y el control.

3.7.3 RETROALIMENTACION

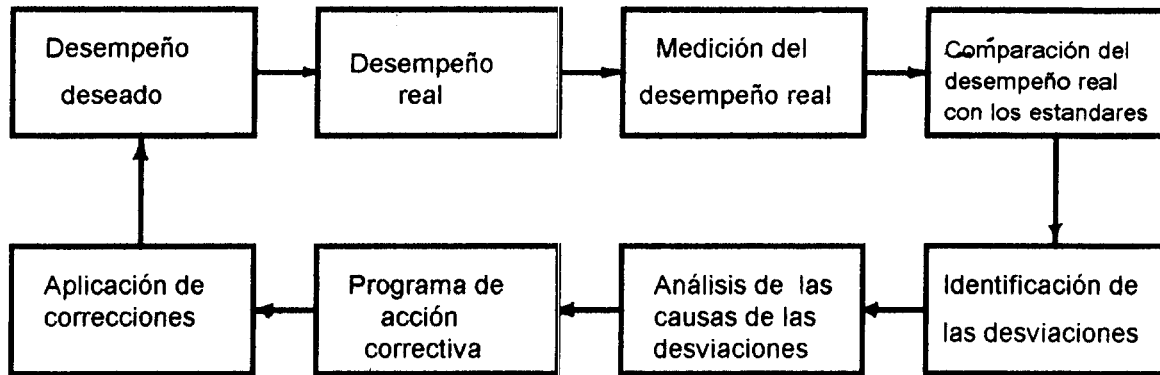
Es básica en el proceso de control, ya que a través de la retroalimentación, la información obtenida se ajusta al sistema administrativo al correr del tiempo.

De la calidad de la información, dependerá el grado y rapidez con que se retroalimente el sistema.

EL CONTROL COMO UN SISTEMA DE RETROALIMENTACION.

El control administrativo es básicamente el mismo proceso elemental en los sistemas físicos, biológicos y sociales. Muchos sistemas se controlan a si mismos mediante la retroalimentación de la información que muestra desviaciones con respecto a los estándares y da origen a cambios. Los sistemas utilizan parte de su energía para retroalimentar la información que compara el desempeño con un estándar e inicia la acción correctiva.

En el siguiente esquema se coloca el control en una luz más compleja y realista que si se considerara solamente como un asunto de establecimiento de estándares, medición del desempeño y corrección de las desviaciones. Los gerentes miden el desempeño real, comparan esta medición con los estándares e identifican y analizan desviaciones. Pero posteriormente, para realizar las correcciones necesarias, deben desarrollar un programa de acción correctiva y aplicarlo a fin de llegar al desempeño deseado.



CIRCUITO DE RETROALIMENTACIÓN EN EL CONTROL ADMINISTRATIVO⁵⁵

3.8 TIPOS DE CONTROL

Por su forma de operar, el control puede ser de 2 tipos diversos:

a) *Control automático (feedback control).*

En la actualidad es posible en muchos casos obtener una "retroalimentación" de las informaciones que resultan del control mismo, y utilizarlas para que la acción correctiva se inicie en forma automática, con lo cual, no hay que esperar hasta que se produzcan íntegramente los resultados para poner en obra la acción correctiva: un procedimiento previamente establecido, va corrigiendo la acción constantemente, con base en esos resultados, sin necesidad de detenerla.

b) *Control sobre resultados (open control).*

Todo control implica, la comparación de lo obtenido con lo esperado. Pero la comparación puede realizarse al final de cada período prefijado, o sea, cuando se ha visto ya si los resultados obtenidos no alcanzaron, igualaron o superaron o se apartaron de lo esperado: tal procedimiento constituye el control sobre resultados.

EL CONTROL Y SU PERIODICIDAD

Para que el control sea efectivo debe desarrollarse como una unidad y aplicarse en todo tiempo a la empresa, pudiendo así clasificarse en:

A. *Control preliminar.* Es aquel que se efectúa antes de realizar las actividades.

⁵⁵Administración, Koontz Harold, pag. 560.

- B. *Control concurrente.* Se ejerce de manera simultánea a la realización de actividades, como un proceso continuo. Un control esporádico de nada sirve para la consecución de las metas de la organización.
- C. *Control posterior.* Se aplica después de haber realizado las actividades planeadas. Su objeto es suministrar información para comparar los resultados obtenidos, en relación con lo preestablecido.

3.9 CONTROL POR AREAS FUNCIONALES

Una de las grandes ventajas de los sistemas de control es que permiten, en los diferentes niveles y áreas administrativas de la empresa, evaluar las ejecuciones, tanto a nivel genérico como específico, a fin de determinar la acción correctiva necesaria.

El control se aplica a las cuatro áreas básicas de la empresa y a cada una de sus subfunciones. Las siguientes son algunas de las más usuales.

A. CONTROL DE PRODUCCION

"La función de control en esta área busca el incremento de la eficiencia, la reducción de costos y la uniformidad y mejora de la calidad del producto."⁵⁶ Para lograr esto, se aplican técnicas tales como estudios de tiempos y movimientos, inspecciones, programación lineal y dinámica, análisis estadísticos y gráficas. El control en esta área comprende cuatro funciones:

1. CONTROL DE CALIDAD.

Se utiliza para detectar y eliminar cualquier causa que pueda originar un defecto en el producto. Se refiere a la vigilancia que debe hacerse para comprobar una calidad específica, tanto en las materias primas como en los productos terminados; establece límites aceptables de variación en cuanto a: color, acabado, composición, volumen, dimensión, resistencia y otros aspectos técnicos, mismos que se comparan con las normas fijadas para el producto, con el fin de detectar y eliminar cualquier causa capaz de originar un defecto en el mismo.

Cualquiera que sea el proceso de fabricación, es imposible lograr una uniformidad absoluta en la calidad debido a que tanto los materiales naturales como los elaborados por el hombre son de calidad variable y, por lo mismo, las normas o estándares deben admitir tolerancias; éstas, a su vez, deben ser específicas, razonables, comprensibles y accesibles.

Existen diversas técnicas de control de calidad que pueden variar desde una simple observación hasta técnicas más complicadas como: control estadístico y control por muestreo, mismas que se utilizarán en la empresa dependiendo de su tamaño y sus características.

⁵⁶"Administración de empresas", Reyes Ponce Agustín, pag. 363.

2. CONTROL DE INVENTARIOS

Su objetivo es determinar el nivel más económico de inventarios en cuanto a materiales, productos en proceso y productos terminados.

Un buen sistema de control de inventarios permite:

- a) Disponer de cantidades adecuadas de materias y/o productos para hacer frente a las necesidades de la empresa.
- b) Evitar pérdidas considerables en las ventas.
- c) Evitar pérdidas innecesarias por deterioro u obsolescencia, o por exceso de material almacenado.
- d) Reducir al mínimo las interrupciones de la producción.
- e) Reducir los costos en: materiales ociosos, mantenimiento de inventarios, retrasos en la producción, derechos de almacenaje, depreciación, etc.

El control de inventarios permite regular en forma óptima las existencias en los almacenes, tanto refacciones, herramientas y materias primas, como productos terminados. Este tipo de control protege a la empresa de costos innecesarios por acumulación o falta de existencias en el almacén.

Clases de Inventarios:

1. **Materias primas.** Son aquellas que no han sufrido ningún cambio previo al proceso de producción y son utilizadas directamente en el mismo.
2. **Materiales en proceso.** Se utilizan en la elaboración del producto y su aspecto ha cambiado por resultado del proceso.
3. **Productos terminados.** Son los productos terminados que están listos para su almacenamiento.
4. **Partes de la maquinaria y/o herramientas.** No forman parte del producto, pero son piezas fundamentales para el buen funcionamiento de las máquinas.

Para el control de inventarios se usan: desde métodos muy sencillos como tarjetas perforadas, niveles de pedido y de reposición, kárdex de entradas y salidas; hasta técnicas más complejas como la investigación de operaciones, las computadoras y métodos matemáticos.

3. CONTROL DE LA PRODUCCION

"El objetivo fundamental de este control es programar, coordinar e implantar todas las medidas tendientes a lograr un óptimo rendimiento en las unidades producidas, e indicar el modo, tiempo y lugar más idóneos para lograr las metas de producción, cumpliendo así con todas las necesidades del departamento de ventas."⁵⁷

Existen diversos sistemas de control y planeación de la producción los que varían de acuerdo con el tamaño y la naturaleza del proceso de fabricación. Un sistema adecuado de control de producción reporta los siguientes beneficios.

- Disminución de tiempos ociosos.
- Reducción de costos.
- Evita demoras en la producción.
- Permite cumplir, al departametro de ventas, sus compromisos con los clientes.
- Incrementa la productividad.

En la planeación y en el control de producción se utilizan: desde técnicas simplificadas como diagramas, gráficos y estudios de tiempos, hasta la aplicación de métodos y modelos matemáticos.

4. CONTROL DE COMPRAS.

Relacionada fuertemente con el control de inventarios esta función verifica el cumplimiento de actividades tales como:

- a) Selección adecuada de los proveedores.
- b) Evaluación de la cantidad y la calidad especificadas por el departamento solicitante.
- c) Control de los pedidos desde el momento de su requisición hasta la llegada del material.
- d) Determinación del punto de pedido y de reorden.
- e) Comprobación de precios.

Este tipo de control promueve la eficiencia, al evitar:

- Compras innecesarias, excesivas y caras.
- Adquirir materiales de baja calidad.
- Retrasos en los programas de producción y otras áreas.

B. CONTROL DE MERCADOTECNIA

Se refiere a la evaluación de la eficacia de las funciones a través de las cuales se hace llegar el producto al consumidor; es de vital importancia para el control de la

⁵⁷Idem, pag. 364.

empresa en general, y para la elaboración de estrategias y planes de mercadotecnia. Comprende áreas tales como: ventas, desarrollo de productos, distribución, publicidad y promoción. Se efectúa mediante el estudio de informes y estadísticas en donde se analiza si las metas mercadológicas se han cumplido o no. Cubre aspectos tales como la efectividad del grupo de ventas y de las campañas publicitarias, por medio de la realización de encuestas. La evaluación en toda esta área, proporciona fundamentos para:

- a) Toma de decisiones de la organización en general, al ofrecer información acerca del desenvolvimiento de la empresa en el mercado.
- b) Desarrollo de planes a corto y mediano plazo.
- c) Sirve también para controlar otras funciones que están relacionadas con el área de mercadotecnia tales como:
 - Planeación de producción.
 - Inventarios.
 - Compras.
 - Investigación y desarrollo.
 - Tráfico.
 - Innovaciones en planta y equipo.
 - Finanzas: expansiones, fusiones, etc.
 - Determinación de las necesidades de efectivo.
 - Necesidades de planta y de recursos humanos.

CONTROL DE VENTAS

Los pronósticos y presupuestos de ventas son esenciales para el establecimiento de este control, ya que permiten fijar normas de realización sin las cuales sería imposible evaluar las ventas y fijar las cuotas que se deben cubrir. "La función de este sistema sirve para medir la actuación de la fuerza de ventas en relación con las ventas pronosticadas, de tal forma que sea posible detectar las variaciones significativas, y adoptar las medidas correctivas adecuadas"⁵⁸, tales como mejorar el servicio al cliente en cuanto a rapidez de entrega del producto, mejorar las facilidades de crédito, aumentar el número de visitas, reforzar al vendedor a través de campañas publicitarias, revisar periódicamente las visitas de los vendedores, revisar las cuotas de los mismos, aumentar sus áreas de acción y ampliar su perspectiva.

C. CONTROL DE FINANZAS.

Proporciona información acerca de la situación financiera de la empresa y del rendimiento en términos monetarios de los recursos, departamentos y actividades que la integran. Básicamente comprende cuatro áreas:

⁵⁸Idem, pag. 366.

1. CONTROL PRESUPUESTAL

Los presupuestos se elaboran durante el proceso de planeación, sin embargo son, también, control financiero, al permitir comparar los resultados reales en relación con lo presupuestado, y proporcionar las bases para aplicar las medidas correctivas adecuadas.

Un sistema de control presupuestario debe:

- Incluir las principales áreas de la empresa: ventas, producción, Inventarios, compras, etc.
- Coordinar las partes como un todo y armonizar entre sí los distintos presupuestos.
- Detectar las causas que hayan originado variaciones y tomar las medidas necesarias para evitar que se repitan.
- Servir de guía en la planeación de las operaciones financieras futuras.
- Ser un medio que ayude al dirigente a detectar las áreas de dificultad.
- Por medio de datos reales y concretos, facilitar la toma de decisiones correspondiente.
- Estar acorde al tiempo establecido en el plan, así como adaptarse al mismo.
- Contribuir a lograr las metas de la organización.

2. CONTROL CONTABLE

Ninguna empresa, por pequeña que sea, puede operar con éxito si no cuenta con información verídica, oportuna y fidedigna acerca de la situación del negocio y de los resultados obtenidos en un determinado período. Los informes contables se basan en la recopilación eficiente de los datos financieros, provenientes de la operación de una empresa.

El objeto primordial del control contable consiste en identificar las causas de lo ocurrido en las operaciones financieras, para que, en esta forma, la gerencia adopte las decisiones más atinadas para futuras actuaciones.

El control contable debe:

- Proporcionar información veraz y oportuna.
- Ser un instrumento que ayude a detectar las áreas de dificultad.
- Orientar a la gerencia para determinar guías de acción, tomar decisiones y controlar las operaciones.
- Evitar malos manejos y desfalcos.
- Detectar causas y orígenes, y no limitarse al registro de operaciones.

"La contabilidad, que es parte primordial del control, proporciona esta información a través, no sólo de registros, sino de los estados financieros, y de su análisis e

interpretación mediante el estudio de tendencias y la aplicación de las razones financieras que son estándares, medidas o indicadores de la situación financiera de la organización."⁵⁹

Costos.

Su objetivo primordial es determinar el costo real de un producto con base en el cálculo y análisis detallado de cada uno de los elementos que intervienen en su fabricación. A través de esta información es posible no sólo establecer el precio más adecuado del producto, sino contar con datos acerca de áreas que requieren atención en cuanto a pérdidas, mermas, productos incosteables, etc., lo que permite a la gerencia tomar decisiones más racionales.

Auditoría.

Tiene como función dictaminar si la información financiera presenta la situación de la empresa y si sus resultados son auténticos. Esta evaluación se realiza con base en la revisión y examen detallado de todos los registros contables de la negociación con el fin de verificar:

- La autenticidad de los hechos y fenómenos que presentan los estados financieros.
- Que los métodos utilizados estén de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados, y que su aplicación sea consistente.

D . CONTROL DE RECURSOS HUMANOS.

Auditoría de recursos humanos.

Es la evaluación sistemática y analítica de todas las funciones operativas del personal, con el fin de corregir deficiencias. La recolección de estos datos se efectúa con base en el análisis y en la interpretación de la información estadística de cada una, todas o algunas de las áreas; mediante la utilización de cuestionarios, entrevistas y gráficas.

Incluye además la realización del inventario de recursos humanos a través del cual se cuantifican y registran las habilidades, experiencias, características y conocimientos de todos y cada uno de los integrantes de la empresa.

Evaluación de la actuación.

Mide la efectividad de los miembros de la organización con base en estándares de actuación que evalúan resultados teniendo en cuenta factores tales como: rotación, ausentismo, pérdidas por desperdicio, quejas de consumidores,

⁵⁹*Idem, pag. 367*

reclamaciones de clientes, coeficientes de mano de obra, quejas de los subordinados, compañeros y supervisores, informes de cumplimiento de objetivos y otros más.

Los anteriores factores se determinan con base en registros estadísticos y se comentan con los supervisores; sirven, a su vez, como base objetiva para establecer acciones correctivas y recompensas, eliminándose, así, conflictos y apreciaciones subjetivas.

Evaluación de reclutamiento y de selección.

Evalúa la efectividad de los programas y procedimientos relativos a esta área mediante el análisis de aspectos como:

- Efectividad en el procedimiento de selección, eficiencia del personal y su integración a los objetivos de la empresa.
- Retiros y despidos (las causas que los provocan).

Evaluación de capacitación y desarrollo.

Es una de la áreas cuya evaluación es mas difícil, pero, también, más necesaria. Dicha evaluación puede efectuarse mediante el estudio de ciertos índices:

- Productividad. Estudios de productividad antes y después del entrenamiento.
- Desarrollo del personal. Carrera de ascensos y contribución del elemento humano en aspectos de creatividad y productividad, en relación con los cursos de capacitación.

Evaluación de la motivación.

Es uno de los aspectos menos evaluables por su intangibilidad, ya que su objetivo es medir la moral del personal; se realiza a través de:

- Encuestas de actitud.
- Estudios de ausentismo, retardos y rotación.
- Frecuencia de conflictos.
- Buzón de quejas y sugerencias.
- Productividad.

Evaluación de sueldos y salarios.

Algunas de las medidas más usualmente utilizadas para efectuar este tipo de control son:

- Estudios de salarios de la empresa en relación con encuestas regionales de salarios en empresas similares.
- Estudios de incentivos promedio en relación con la productividad.
- Conflictos salariales.
- Presupuestos de salarios.
- Evaluación de puestos.

Evaluación sobre higiene y seguridad, y servicios y prestaciones.

La medida de la efectividad de estos programas se obtiene a través de análisis de registros y estadísticas relativos a:

- Índices de accidentes.
- Participación del personal en los programas de servicios y prestaciones.
- Análisis de ausentismo.
- Sugerencias y quejas.
- Estudios de fatiga.

El control de recursos humanos se refiere a todos los miembros de la organización, sin importar a cuál departamento pertenezcan, y que los controles y técnicas variarán de acuerdo con el tamaño y las necesidades de cada empresa.

3.10 EL PROCESO Y REGLAS DE CONTROL

1. - Hay que distinguir, ante todo, los pasos o etapas de todo control:
 - a) Establecimiento de los medios de control
 - b) Operaciones de recolección y concentración de datos.
 - c) Interpretación y valoración de los resultados.
 - d) Utilización de los mismos resultados.

La primera, y la última de estas etapas son esencialmente propias del administrador. La segunda, ciertamente es del técnico en el control de que se trate. La tercera, suele ser del administrador, con la ayuda del técnico.

2. - Entre la innumerable variedad de medios de control posibles en cada campo, hay que escoger los que puedan considerarse como estratégicos.

No existen reglas precisas sobre cómo escoger estos puntos estratégicos de control, por la infinita variedad de problemas y condiciones de cada empresa. Sin embargo puede ser de gran utilidad, plantear preguntas tales como:

- ¿Qué mostrará mejor lo que se ha perdido o no se ha obtenido?
- ¿Cómo medir más rápidamente cualquier desviación anormal?

¿Qué informará mejor sobre "quién" es responsable de las fallas?
 ¿qué controles son los más baratos y amplios a la vez?

3. - Los sistemas de control deben reflejar, en todo lo posible, la estructura de la organización:
 - a) La organización es la expresión de los planes, y a la vez un medio de control. Por eso, cuando el control "rompe" los canales de la organización sistemáticamente, distorsiona y trastorna ésta.
 - b) Además, los mismos controles pierden eficacia.
4. - Al establecer los controles, hay que tener en cuenta su naturaleza y la de la función controlada, para aplicar el que sea más útil.
 - a) Para determinar la naturaleza de los controles, servirá la siguiente clasificación de los medios de control.⁶⁰



5. - Los controles deben ser flexibles.

Cuando un control no es flexible, un problema que exija rebasar lo calculado en la previsión, hace que, o bien no pueda realizarse adecuadamente la función, o bien se tienda a abandonar el control como inservible. Muchos están en contra del empleo de controles, precisamente por su flexibilidad.

⁶⁰Idem, pag. 370.

6. - Los controles deben reportar rápidamente las desviaciones.

El control de tipo "histórico", mira hacia el pasado. De ahí que, muchas veces, cuando reporta una desviación o corrección, ésta es ya imposible de realizarse. Los controles, por el contrario, deben actualizarse lo más que se pueda. Deben tener preferencia, por ello, los tipos de control que tienen preestablecida su norma o estándar, aunque éste sea aproximado.

7. - Los controles deben ser claros para todos cuantos de alguna manera han de usarlo.

De ahí la necesidad de limitar "tecnicismos". Su empleo exagerado suele ser la tendencia natural que se da en los "especialistas", como un medio de "hacer valer su puesto". Pero la verdadera manera de lograrlo, es obteniendo el máximo efecto del control, y éste no se dará, si todos los que han de emplearlo, no lo entienden perfectamente. Por la misma razón, debe cuidarse de estar instruyendo permanentemente sobre la necesidad de los controles y sobre su táctica y terminología, a quienes han de intervenir en su operación.

8. - Los controles deben llegar lo más concentrados que sea posible a los altos niveles administrativos, que los han de utilizar.

Por esta razón debe encarecerse siempre la utilización de gráficas para el control, ya sean simples líneas, gráficas de Gantt, de punto de equilibrio, etc.

9. - Los controles deben conducir por sí mismos de alguna manera a la acción correctiva.

No sólo deben decir "que algo está mal", sino "dónde, porqué, quién es el responsable, etc.

10. - En la utilización de los datos del control debe seguirse un sistema.

Sus pasos principales serán:

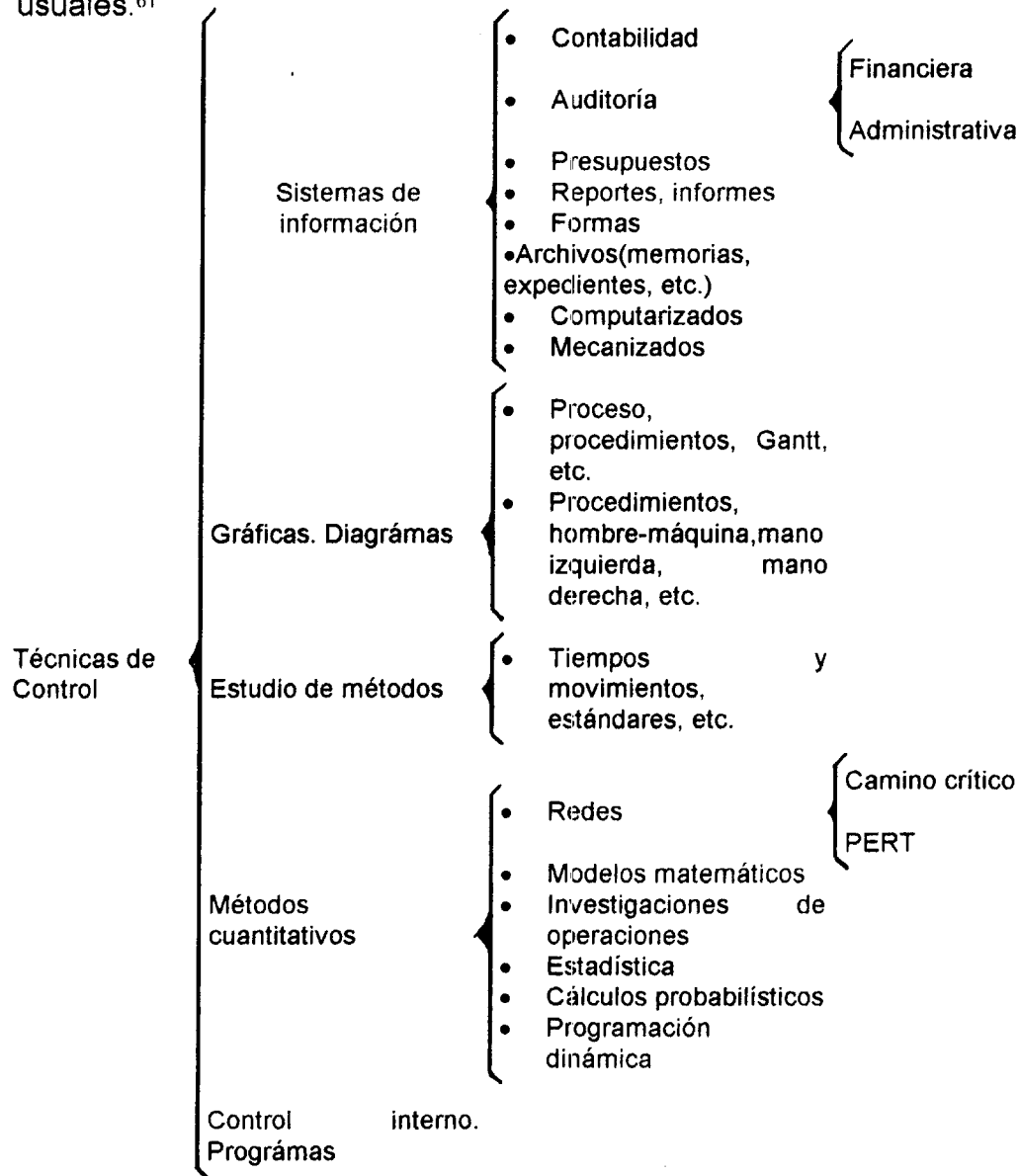
- a) Análisis de los "hechos";
- b) Interpretación de los mismos;
- c) Adopción de medidas aconsejables;
- d) Su iniciación, y revisión estrecha;
- e) Registro de los resultados obtenidos.

Es indispensable no confundir "los hechos", con su interpretación valorativa.

11. - El control puede servir para lo siguiente:
- Seguridad en la acción seguida.
 - Corrección de los defectos.
 - Mejoramiento de lo obtenido.
 - Nueva planeación general.
 - Motivación del personal.

3.11 TECNICAS DE CONTROL

Són las herramientas de las que se auxilia el administrador para llevar a cabo el proceso de control. El siguiente cuadro muestra las técnicas de control más usuales.⁶¹



⁶¹"Principios y aplicaciones de administración", Robert Thierauf, pag. 620.

3.11.1 SISTEMAS DE INFORMACION

"Los sistemas de información comprenden todos aquellos medios a través de los cuales el administrador se allega de los datos e informes relativos al funcionamiento de todas y cada una de las actividades de la organización. Los sistemas de información que puede utilizar una empresa son múltiples y variables y deben establecerse de acuerdo con las particularidades de cada empresa."⁶² Los sistemas de información comprenden técnicas tales como: contabilidad, auditoría, presupuestos, sistemas computarizados, sistemas mecanizados, archivos, formas y reportes e informes. Lo verdaderamente importante al establecer un sistema de información es aplicar los principios de excepción, de costeabilidad, de oportunidad y el del objetivo, a fin de que realmente reditúe beneficios su utilización.

REPORTES E INFORMES.

Existen múltiples tipos de reportes e informes; básicamente pueden clasificarse en:

- a) Informes de control que se utilizan para el control directo de las operaciones.
- b) Reportes de información que presentan datos más extensos a fin de que la gerencia pueda formular planes.

Al diseñar, elaborar y presentar un informe, es conveniente tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Unidad del tema. Cada informe debe referirse a un solo tema a fin de evitar confusiones.
2. Concentración sobre las excepciones. Deben revelar indicadores importantes, puntos débiles y fuertes más que situaciones comunes.
3. Claridad y concisión. Los informes muy largos, detallados y genéricos, originan confusión y desatención por parte de quien los recibe.

INFORMES DE LAS OPERACIONES:

Informes de control. Usados para el control directo de las operaciones.

Informes de control corriente. Para señalar las desviaciones de la realización planeada según ocurra, de manera que pueda actuarse con prontitud para detener las pérdidas:

Resumen de informes de control. Para resumir las desviaciones de la realización planeada durante un período como una comprobación de los informes de control corriente y como una indicación de la efectividad global de la realización de ejecutivos responsables.

⁶²"Principios y aplicaciones de administración", Robert Thierauf, pag. 622.

- A. Reportes de información. utilizados para planeación y determinación de normas.
- *Informes de tendencias.* Basados en comparación verticales de los resultados de la misma actividad o grupo de actividades durante un período de meses o de años.
 - *Informes analíticos.* Basados en comparaciones horizontales o de sección transversal de los resultados durante un período dado de actividades diferentes o de actividades similares, o en comparaciones de los resultados reales con alguna norma formal o informal, estándar u objetiva.
- B. Informes sobre la apreciación de renglones.
- *Informes de actividad individual.* Coincidiendo el renglón y la responsabilidad.
 - *Informes de actividad conjunta.* Renglones bajo responsabilidad conjunta.
 - *Informes estáticos.* Limitados a un análisis de la fortaleza financiera y de la estructura con la fecha dada.
 - Informes dinámicos:
 - a) *Informes de control financiero.*- Miden la condición financiera real contra la condición planeada (presupuestada).
 - b) *Mediciones de la efectividad del uso de fondos.*- Basadas en la relación entre las inversiones y distintas clases de activo y el uso que se haga de ellos.
 - c) *Informes de cambios y condición financiera.*- Resumen y analizan cambios en la condición financiera durante un período dado.
4. Complementarse con presentaciones gráficas, audiovisuales y verbales. De gran ayuda para la presentación de un informe puede ser la utilización de gráficas, material audiovisual y explicaciones verbales, lo que evita la monotonía y enriquece la información.
5. Equilibrio entre la uniformidad y la variedad. La empresa debe contar con una estructura fundamental de informes, mismos que no deben cambiarse constantemente, pero que requieren de revisiones y ajustes periódicos a fin de no caer en la rutina y obsolescencia.
6. Frecuencia de los reportes. El hecho de que para controlar sea necesario contar con información oportuna y periódica, no implica que ésta deba ser tan frecuente que origine papeleo innecesario.

7. Evaluación de la información. Es necesario evaluar frecuentemente la utilidad que reditúa la información adecuada, completa y oportuna, y si se justifica su costo.

3.11.2 ADMINISTRACION POR OBJETIVOS

Entre las técnicas más modernas, y que mayor impacto han causado en todos los campos de la administración, se encuentra la llamada administración por objetivos.

Lo novedoso y específico de la administración por objetivos radica, en la especial manera de coordinar diversos aspectos y muy conocidos, en el énfasis especial que ha puesto en ellos, en los motivos que para ello se aducen y en su coordinación con técnicas tales como el control presupuestal.

"Una de las características fundamentales de la admón por objetivos, consiste en forzar a la mente para que procure convertir en mensurables y cuantitativos muchos objetivos que hasta hoy se dejaban establecidos en forma vaga, o por lo menos, eran de naturaleza puramente cualitativa."⁶³

La admón por objetivos se aplica a los jefes o administradores de todos los niveles, aún de los más bajos. Constituye, en realidad, un medio para medir su verdadera aportación.

Descripción general del sistema

1. El requisito básico es que exista un pleno apoyo de la dirección o gerencia general. Su éxito está vinculado también al hecho de lograr el mayor convencimiento posible de todos los demás jefes, sobre los beneficios del sistema.
2. Ordinariamente debe operar por años, ya que los presupuestos u otros controles similares a éstos, ordinariamente abarcan este período.
3. Se requiere como primer paso identificar las metas generales de la empresa en los términos más exactos que sea posible, Suele decirse que es necesario "convertir los objetivos en estándares".
4. Lo anterior implicará hacer revisiones y ajustes en los planes generales, y sobre todo en la organización de la empresa.

⁶³"Administración", Harold Koontz, pag. 587.

5. Debe pedirse a cada jefe inferior, que trate de fijar, dentro del marco de los objetivos o estándares generales, los de su propio departamento, sección, etc., en la forma más cuantitativa que sea posible.
6. El jefe superior deberá ensayar la fijación de los estándares o metas, debidamente cuantificados, en cada uno de los campos en que lo están haciendo también sus subordinados.
7. Debe discutirse con cada uno de estos lo que por ellos ha sido señalado. Cuando ambos jefes, superior e inferior, coinciden en los estándares, no habrá problema; cuando difieran, habrá que discutir por qué el jefe inferior pone, por ejemplo, estándares más bajos, o el superior cree que pueden lograrse más altos. La experiencia de los años anteriores, el análisis de los problemas que puedan afectar esa discrepancia, la forma de eliminar las dificultades, etc., servirá muchas veces para llegar a una concordancia. Cuando ésta no se logre, deberá quedar obviamente lo fijado por el jefe superior, pero debe advertirse que, no sólo se han tomado en cuenta los puntos de vista del inferior, sino que, sobre todo, se han logrado precisar aquellos aspectos o problemas que son los causantes de que los estándares deban minimizarse, los cuales van a ser necesariamente vigilados por los 2 jefes: por el superior, para ver si efectivamente son el motivo de la reducción de las metas, y por el inferior, para poder, en su oportunidad, demostrar la razón por la que no se pudo alcanzar lo señalado por su jefe.
8. Las decisiones adoptadas en estas juntas entre el jefe superior y sus jefes subordinados inmediatos, pueden crear la necesidad de modificar o ajustar los objetivos generales, lo que en realidad constituye una línea de retroalimentación.
9. Durante el desarrollo de los programas en el año, debe revisarse cada determinado tiempo (trimestre, bimestre, etc.,) lo que se ha podido obtener en los estándares prefijados y lo que no se ha logrado. Deben pedirse y analizarse las razones por las que no se pudo obtener lo señalado: tratar de precisar a quién se debió esa falla; si es recuperable; si se obtuvo más de lo esperado, cuáles fueron las razones etc.
10. Con los resultados de la revisión parcial antes mencionada, podrá ocurrir que algunas metas esperadas deban reducirse, o hasta desecharse, o bien que se puedan aumentar otras o ampliarlas.
11. Finalmente, la revisión al término del período, permitirá preparar los nuevos estándares para el siguiente.

3.11.3 TECNICAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO

Un instrumento de control administrativo ampliamente utilizado es el presupuesto. De hecho, en ocasiones se ha considerado que la elaboración de presupuestos es el instrumento para lograr el control.

"La presupuestación es la formulación de planes para un período futuro dado en términos numéricos."⁶⁴ Por tanto, los presupuestos son declaraciones de resultados anticipados, en términos financieros (como en el caso de ingresos y gastos y presupuestos de capital), o en términos no financieros (como en los presupuestos de horas de trabajo directo, volumen físico de ventas o unidades de producción). En ocasiones se ha dicho, que los presupuestos financieros representan la "monetarización" de los planes.

Al establecer los planes en términos numéricos y dividirlos en partes que corresponden a las partes de una organización, los presupuestos correlacionan la planeación y permiten que la autoridad se delegue sin pérdida de control. Reducir los planes a números obliga a un tipo de orden que permite al gerente ver claramente qué capital será gastado por quién y dónde, y qué gastos, ingresos y unidades de insumos o productos físicos derivan de los planes. Después de haber evaluado esto, puede delegar más libremente la autoridad para que se cumpla con el plan dentro de los límites del presupuesto.

TIPOS DE PRESUPUESTOS

Existen diversos tipos de presupuestos. Se pueden clasificar en varios tipos básicos:

1. *Presupuestos de ingresos y gastos.*

Los presupuestos más comunes describen los planes de ingresos y gastos de operación en términos monetarios. El más elemental de ellos es el presupuesto de ventas. Los presupuestos de gastos de operación de una empresa tradicional pueden ser tan numerosos como las clasificaciones de erogaciones de su gráfica de cuentas y las unidades de organización en su estructura. Estos presupuestos podrían incluir elementos individuales de gastos, como viajes, procesamiento de datos, diversión, publicidad, teléfono, etc.

2. *Presupuestos de tiempo, espacio, materiales y productos.*

Muchos presupuestos se expresan mejor en cantidades que no son términos monetarios. Aunque en general se traducen a términos monetarios, son mucho más significativos en cierta etapa de la planeación y el control si se les expresa en términos de cantidades. Entre los más comunes se encuentran los

⁶⁴Idem, pag. 590.

presupuestos de horas de trabajo directo, horas de máquina, unidades de materiales, etc.

3. Presupuestos de gastos de capital.

Los presupuestos de gasto de capital describen específicamente las erogaciones de capital para la planta, maquinaria, equipo, inventarios y otros elementos. Ya sea por un período corto o largo, requieren atención ya que dan forma definitiva a los planes para gastar los fondos de una empresa.

4. Presupuestos de efectivo.

El presupuesto de efectivo es simplemente un pronóstico de ingresos y desembolso de efectivo ante el que se mide la "experiencia" de efectivo. La disponibilidad de efectivo para cumplir con las obligaciones conforme se presenten es el primer requisito de la supervivencia, y las buenas ganancias en los negocios sirven de poco cuando están destinadas exclusivamente a inventarios, maquinaria u otros bienes no líquidos. La elaboración de presupuestos de efectivo muestran además la disponibilidad de excedentes de dinero, lo que hace posible que se planee la realización de inversiones que produzcan ganancias con los excedentes.

3.11.4 MEDIOS DE CONTROL TRADICIONALES NO PRESUPUESTALES (METODOS CUANTITATIVOS)

GRAFICAS DE GANTT

Uno de los elementos más importantes de controlar, es el desarrollo de la realización de actividades, tanto en cuanto al tiempo que cada una de ellas implica, como también en la relación que deben guardar entre sí en cada momento, cuanto todas ellas concurren al mismo fin.

"Henry I. Gantt inventó, para este efecto, las cartas o gráficas que toman su nombre, y que consisten en representar cada actividad por una barra horizontal, la que, por su cruce con niveles o líneas verticales, indica en meses, semanas, días, etc., el momento de su iniciación y terminación, y su simultaneidad con las otras actividades relacionada con ella"⁶⁵. Suele indicarse también a veces la persona, sección, etc., encargada de cada una de dichas actividades.

⁶⁵"Administración de empresas", Reyes Ponce Agustín, pag. 380.

LAS TECNICAS DE TRAYECTORIA CRITICA

Entre los mayores y más modernos avances en materia de técnicas de control y planeación, se encuentran, a no dudarlo, las llamadas Técnicas de Trayectoria Crítica. Aunque no son métodos diversos, surgidos separadamente, tienen elementos comunes que permiten agruparlos bajo una denominación común: se ha puesto el término METRA (Métodos de Evaluación de Trayectorias en Redes de Actividades).

Constituye un inigualable método para controlar programas, costos tiempos, secuencias, relación de actividades, etc..

LA TECNICA PERT

"Recibe su nombre de las siglas que siguen: Program Evaluation and Review Technique: Técnica de Evaluación y Revisión de Programas.. Consiste en un instrumento en el que, con base en una Red de Actividades y Eventos, y mediante la estimación de 3 tiempos, se evalúa la probabilidad de terminar un proyecto para una fecha determinada".⁶⁶

El método PERT fue creada para controlar y evaluar la duración de proyectos, por lo que se le conoció como PERT/tiempo, posteriormente se ha introducido en ella los costos de las actividades, para efectos de control presupuestal, y aún para estudiar el tiempo mínimo compatible con el menor costo posible, dando lugar al sistema PERT/costo.

LA TECNICA CPM

Simultáneamente con el estudio del método PERT, aunque en forma independiente, se buscaba un procedimiento que permitiera resolver problemas típicos de programación. Llegando al resultado de redes de actividades, como en el caso del PERT, por lo que la primera fase del CPM (Critical Path Method: Método de la Ruta Crítica) es prácticamente igual al PERT, del cual difiere porque trabaja solamente con un tiempo probable de ejecución, basado en experiencias previamente registradas, pero a la vez introduce costos estimados de las actividades implicadas en el proyecto, buscando acortar el proyecto al condensar ciertos tiempos, para lograr un mínimo costo. "Es la técnica que estima un tiempo probable y determina el costo de cada actividad de una Red, con el fin de fijar el tiempo más conveniente de acortamiento en la duración de un proyecto, para lograr el mínimo costo posible."⁶⁷

⁶⁶Idem, pag. 382.

⁶⁷Idem, pag. 383.

LA TECNICA RAMPS

"Es el más reciente entre los métodos de Ruta Crítica, su nombre se forma también de las siglas: "Resource Allocation and Multi Project Scheduling": "Programación de Proyectos Múltiples y Asignación de Recursos". Tiene por objeto programar la forma en que ciertos recursos limitados, deben ser distribuidos entre varios proyectos simultáneos, total o parcialmente, para obtener una máxima eficiencia".⁶⁸ Además de las ideas e instrumentos comunes a PERT Y CPM, "introduce conceptos de competencia entre varias actividades, que utilizan los mismos recursos a la vez, y permite programar dichos recursos en conjunción al programa de actividades. Es posible comparar los costos de diversas alternativas en varios proyectos, identificar los recursos más efectivos, y es factible a través del uso de una computadora electrónica, hacer evaluaciones constantes del progreso y perspectiva de trabajo en un momento determinado".

⁶⁸*Idem, pag. 384*

MARCO PRACTICO

Para la realización de la Parte II, se puso en práctica la "Metodología para la Solución de Problemas en Sistemas Operativos"(Basados en el Enfoque de Sistemas y en el Análisis del Campo de Fuerzas), el cual consta de los siguientes pasos...

1. ANALISIS DEL SISTEMA

1.1 ANTECEDENTES

1.1.1 TRAYECTORIA HISTORICA DE SEGURIDAD SOCIAL

Los primeros sistemas de protección social.

El hombre desde su aparición tuvo que enfrentarse a la solución de un cúmulo de necesidades, dados sus conocimientos, sólo pudo resolver las necesidades primarias: comida, vestido, habitación. El tiempo de que disponía para buscar satisfactores era limitado, debido a que sólo tenía que realizar todas y cada una de las actividades que le llevarían a su fin deseado; se da cuenta que existen otros seres semejantes a él que realizan lo mismo, recurre a organizarse y tal necesidad se convierte entonces en una obligación social que impone al hombre el derecho de usar los medios requeridos para subsistir. Cuando todos se dividen el trabajo descubren cosas que se relacionan con el trabajo, hace progresos e inventa cosas que le permiten satisfacer sus necesidades hasta llegar a los grandes descubrimientos por lo que, el trabajo se presenta como una necesidad natural para la obtención de los medios de vida, el cual se ha desarrollado como un deber social, desde la época primitiva hasta nuestros días. El estado representante de la colectividad piensa que es conveniente buscar una forma o sistema de protección a los escasos recursos para que no halla fricciones ni malestar social.

1.1.2 ANTECEDENTES A NIVEL MUNDIAL (HISTORIA)⁶⁹

Los ideólogos: Juan Luis Vives siglo XVI, Juan de Mariana y Tomas Moro en el siglo XVIII. Su pensamiento humanista abre perspectivas para la seguridad social. El contrato social, de Juan Jacobo Rosseau; el espíritu de las leyes del Barón de Montesquieu, origina la primera revolución del mundo: la francesa cuyo espíritu radica esencialmente en la igualdad y el derecho a la seguridad de todos los hombres.

⁶⁹Idem, pag. 401

La revolución Industrial , con ideólogos como Mills, Locke, Comte y posteriormente Marx y Engels, pugnan por la transformación radical en los sistemas de trabajo. Consecuentemente no sin arduas batallas de por medio, hacen las primeras leyes de protección al trabajo humano.

En Alemania, Otto Vonn Besmarck, crea el primer sistema del seguro social, se introdujo en tres etapas: el seguro de enfermedad en 1885, el seguro de accidentes de trabajo 1884, y el seguro de invalidez en 1889.

En Inglaterra, la seguridad social se cristaliza tanto con el plan Beveridge como una ley sobre el seguro social. En 1941 Sir Willian Beveridge asumió la dirección de la comisión Interparlamentaria y surge un documento trascendente llamado: "el seguro social servicios conexos". El plan de Beveridge 1848, contribuyó al intento de reconstrucción nacional de la post-guerra y convirtió el concepto de seguro social en sinonimo de seguridad social.

1.1.3 EL IMSS COMO INSTRUMENTO BASICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN NUESTRO PAIS

La seguridad social satisface un conjunto de necesidades individuales y garantiza que sean satisfechas en un cierto limite, en lugar de las realizaciones individuales que dan servicios, que pueden integrarse a la organización administrativa del país o constituirse en instituciones autónomas con personalidad jurídica propia.

"La seguridad social es un servicio público que tiene como objeto la satisfacción de un interes general, con fines desinteresados, para la institución que la lleva a cabo significa ejercer una autoridad sobre los individuos, en particular sobre aquellos que deben respetar las obligaciones impuestas por la ley, las instituciones perciben cuotas o impuestos obligatorios, las instituciones constituyen una descentralización del poder público, en la medida en que reciben poderes que superan los medios de que disponen las instituciones de derecho privado"⁷⁰.

Lo anterior se contempla en el artículo 123 constitucional apartado XXIX, el cual establece que es de utilidad publica la Ley del Seguro Social, ya que proporciona y ayuda a la población en casos de indole biológico, social o por alguna eventualidad que afecte su capacidad económica.

La Ley del Seguro Social promulgada en 1943, formaliza la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y a cuyo cargo esta la organización y administración del seguro social.

⁷⁰"Ley del Seguro Social", 1973

Lo considera además como el instrumento básico de la seguridad social y lo establece como un servicio público nacional, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

La creación del IMSS traduce en actos concretos la política del estado mexicano en materia de seguridad social, la cual concede importancia vital al problema de la salud, sin descuidar los aspectos de tipo económico y social, de esta manera, la seguridad social en México se orienta a garantizar:

- El derecho humano a la salud
- La asistencia médica
- La protección de los medios de subsistencia y,
- Los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

El derecho humano a la salud se satisface brindando el apoyo necesario a la población, en aspectos que contribuyen de manera eficaz a conservarla sana, mediante la rigurosa implantación de campañas sanitarias y de medicina preventiva, proporcionando además la ausencia de riesgos y enfermedades que amenacen al trabajador en el ejercicio de sus labores fuera de ellas.

1.1.4 ANTECEDENTES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

En agosto de 1929, siendo presidente de la República Don Emilio Portes Gil, se reforma el artículo 123 en los siguientes términos: "se considera de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros fines análogos"⁷¹. En su plan de gobierno, el General Lázaro Cárdenas, también contempla la expedición de una ley del seguro social. El 2 de junio de 1941, mediante acuerdos del entonces presidente de la República, General Manuel Avila Cámara, se crea una comisión técnica para elaborar el proyecto de la ley del seguro social. Dicho proyecto fue aceptado por el Congreso de la Unión, en diciembre de 1942. Finalmente, el 19 de enero de 1943, se promulga la ley del seguro social. En 1973 las condiciones socio-económicas del país, provocan modificaciones necesarias, dando paso a una nueva ley del seguro social, y de hecho se materializa la seguridad y la solidaridad social.

⁷¹"Diario oficial de la federación", 1973.

REFORMAS Y ADICIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

*LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973 * (Diario oficial de la federación del 12 de marzo de 1973.)*

Durante muchos años el movimiento obrero pugnó porque se promulgara la Ley del Seguro Social, cuya expedición había sido declarada de interés público en la Constitución. A pesar de su insistencia y de los diversos proyectos elaborados por el Ejecutivo Federal no fue posible hacerlo entonces a causa de las difíciles condiciones en que se realizó la nueva integración del país y del insuficiente desenvolvimiento de sus fuerzas productivas. La Ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa de nuestra política social. La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encausar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero-patronales, dio origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria en México.

Además, los servicios y prestaciones que a partir de entonces empezaron a recibir los trabajadores aumentaron sus salario y, en consecuencia, su capacidad de consumo, en beneficio de la economía nacional.

El régimen del Seguro Social contribuyó a la expansión económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y la reducción de las tensiones laborales y, asimismo, ha coadyuvó a disminuir los resultados negativos de la industrialización, en el seno de una sociedad aún altamente agrícola, en la medida en que es un instrumento redistribuidor del ingreso y un factor de integración nacional.

La medicina social y diversos servicios de carácter cultural para el desarrollo individual y colectivo, llegaron hasta apartadas regiones de la República como precursores del progreso y la modernidad.

Las instalaciones hospitalarias y los centros educativos y recreativos, sirvieron como punto de encuentro entre personas de distinta extracción social y diferente nivel de ingreso. En esta forma, el Seguro Social ha desempeñado una función destacada como medio para atenuar las diferencias económicas y culturales entre los integrantes de nuestra comunidad,

El incremento demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo han hecho que el derecho a la seguridad social sea esencialmente dinámico. Que haya evolucionado de acuerdo con las circunstancias, mejorando las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos.

Las garantías sociales consignadas en el texto constitucional, y en particular las disposiciones del art. 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto abstracto de relaciones jurídicas. Conforme a esta concepción se estructura en México: el derecho del trabajo, la seguridad social y, en un sentido más amplio, todos nuestros sistemas de bienestar colectivo.

Aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad.

Las relaciones laborales mejor definidas legalmente constituyen el punto de partida para extender los beneficios de la seguridad social a otros núcleos económicamente productivos, hasta alcanzar, en alguna medida, a los grupos e individuos marginados cuya propia condición les impide participar en los sistemas existentes.

Las sucesivas reformas que se han hecho a la Ley, han tenido el propósito de avanzar hacia una seguridad social que sea integral, en el doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo.

A pesar de los avances que durante 30 años se habían conseguido en esta materia, en ese entonces sólo comprende a una cuarta parte de la población del país. Numerosos grupos que componían la sociedad mexicana no tenían capacidad suficiente para aportar su contribución a los actuales sistemas.

El Seguro Social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador y, simultáneamente, una manera de elevar su salario. Era indispensable por lo tanto, realizar un esfuerzo cada vez más grande de solidaridad nacional, a fin de que sus beneficios pudieran irse extendiendo a los sectores más débiles.

Durante los anteriores lustros se había tenido un alto crecimiento económico pero era inequitativa la distribución de producto nacional. Es por ello que el Gobierno de la República se esfuerza en reorientar la estrategia general del desarrollo sobre bases socialmente más justas.

Múltiples actos de gobierno e iniciativas de ley, testimonian la voluntad del Ejecutivo en el sentido de fortalecer el desenvolvimiento de las empresas nacionales. Pero ello no será posible dentro de un esquema de crecimiento que todo lo supedita a las necesidades de la capitalización.

La sociedad industrial que México construyó no podría afianzarse ni prosperar si no mejoraba el nivel de vida de los trabajadores. El programa de vivienda popular

y el conjunto de medidas económicas propuestas por el Poder Ejecutivo a la representación nacional, eran la base de una política armónica cuyas partes se estimaban como inseparables, particularmente las que iban dando forma a un verdadero programa nacional de bienestar colectivo.

La seguridad social, como parte de esa política, precisaba ampliarse y consolidarse, no sólo por el imperativo de propiciar el bienestar de la comunidad, sino como exigencia económica, pues la redistribución de la riqueza que promueve, no frena el crecimiento, sino por el contrario, lo impulsa de manera real y sostenida. Mientras el hombre no dispusiera de elementos para superar sus limitaciones materiales y culturales no podría alcanzar su plena productividad.

El Poder Ejecutivo consciente de que la seguridad social es una de las más sobresalientes conquistas de la Revolución Mexicana, tenía la firme decisión de proyectarla en tal forma, que su aprovechamiento no fuera prerrogativa de una minoría, sino que llegase a abarcar a toda la población, inclusive a los núcleos márgnados, sumamente urgidos de protección frente a los riesgos vitales.

Esta iniciativa tomaba en consideración los distintos estudios técnicos que se habían hecho para definir las necesidades y posibilidades de mejoramiento y expansión del sistema. Sus principales objetivos eran mejorar las prestaciones existentes e introducir otras; crear un nuevo ramo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumentar el número de asegurados; abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporarán voluntariamente al régimen obligatorio; establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados; precisar diversos puntos controvertibles de la Ley vigente; reordenar preceptos dispersos que se refieren a una misma materia y simplificar, para hacer expeditos, diversos procedimientos.

En todo momento se tuvo en cuenta en la elaboración de la iniciativa, garantizar los derechos adquiridos y por adquirir de los asegurados, así como la necesidad de que sus normas, al convertirse en ley, prescribieran lo factible, sin pretender aquello que las condiciones sociales y económicas imperantes hacen inaccesible en un futuro inmediato.

El proyecto que sirvió de base a esta iniciativa fue ampliamente discutido por los representantes de los factores de la producción que concurren en la administración del Instituto. El hecho de que hayan coincidido en sus términos, revela el buen éxito de una política que busca reorientar el proceso de desarrollos afectar el consenso nacional y utilizando el diálogo como método de trabajo y entendimiento. Evidencia, además, la conciencia alcanzada por los diversos sectores acerca de la magnitud del rezago social que afronta el país y la necesidad de imprimir un sentido humano al progreso.

Para alcanzar sus objetivos se establecieron las siguientes reformas principales:

EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Se extienden los beneficios del régimen obligatorio, que en la Ley de 1943 comprendió básicamente a los trabajadores asalariados, a otros grupos no protegidos aún por la Ley vigente, con objeto de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos económicamente activos.

La Ley Federal del Trabajo considera a los trabajadores a domicilio como asalariados y en esta iniciativa se les incorpora como sujetos del aseguramiento, sin requerirse la previa expedición de un Decreto, según lo establece la Ley vigente.

A partir de 1954, en plan experimental, quedaron incorporados al régimen los trabajadores agrícolas asalariados, con los mismos derechos y prestaciones ya establecidos para los asegurados urbanos, pero sólo en una mínima parte se obtuvo la protección de los campesinos debido a su dispersión demográfica y a las distintas condiciones de su trabajo y de su ingreso.

A fin que pudiera acelerarse la extensión de la seguridad social al campo y se incrementara, así sea en forma gradual pero constante, el número de campesinos que disfruten de ella, la iniciativa facultó al Ejecutivo Federal para fijar, mediante decretos, las modalidades de aseguramiento que permitieran una mejor distribución y un mayor aprovechamiento de recursos.

"Se ratifican preceptos de la Ley al definir como sujetos de aseguramiento a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, pero se agrupan en forma más detallada tomando en cuenta sus distintas características en relación a los sistemas de cultivo y de crédito, así como otros factores que influyen en su rendimiento económico, para adoptar formas de seguro congruentes con estas peculiaridades".⁷²

DE LAS BASES DE COTIZACION Y DE LAS CUOTAS

En virtud de que el sistema del Seguro Social se sustenta económicamente en las cuotas y contribuciones que cubren los patrones y otros sujetos obligados, los asegurados y el Estado, reviste particular importancia toda la regulación que se establezca en esta materia, habida cuenta de que la Institución está obligada a conservar el equilibrio financiero en todos sus ramos de seguro en operación.

La dinámica de ingresos y cotizaciones es la fórmula más apropiada en los seguros sociales y es también la base de toda proyección futura. De aquí la importancia de mantener una permanente correspondencia entre los salarios e ingresos de los asegurados y las cotizaciones a que están obligados junto con los patrones.

⁷²"Ley del Seguro Social", 1973

Se determinó que tanto para el pago de las cuotas, como para el reconocimiento de derechos y el otorgamiento de las prestaciones en dinero, el salario es la base de cotización. En consecuencia, para lograr una mejor recaudación en beneficio de los propios trabajadores, cuyas prestaciones económicas están en relación con aquella, se precisa con claridad cuáles son los elementos que la integran.

"El artículo 33 modifica la tabla de cotización al suprimir grupos que en relación al actual índice nacional de salarios resultan inoperantes y crea, al mismo tiempo, el grupo W para comprender salarios superiores a \$280.00 diarios, fijando un límite superior para este grupo equivalente a diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Mediante este tope móvil, que implica el aumento gradual de las cotizaciones, se evitan los inconvenientes de la súbita apertura de grupos de cotización y, al mismo tiempo, se hace posible el periódico y sistemático ajuste de las prestaciones económicas de los asegurados en función de sus ingresos reales. Además el Instituto obtiene un financiamiento dinámico, acorde con la movilidad de los salarios, pudiendo canalizar oportunamente mayores recursos para el cumplimiento de sus fines, modificándose así definitivamente, un sistema de cotización que obligó a diversas reformas a la Ley".⁷³

Se dispuso que los trabajadores inscritos en el grupo W cotizaran y recibirán prestaciones económicas a base de porcentajes calculados sobre su salario registrado.

Se precisaron criterios para determinar el grupo a que pertenecía el asegurado y la forma en que debían cubrirse las cuotas atendiendo a los días de salario percibido, a la naturaleza fija o variable de éste o algunas otras características del trabajo a la retribución.

Particular importancia reviste al respecto el artículo 37, el cual precisa las bases de cotización en los casos de ausencia de los trabajadores, a fin de resolver en forma equitativa para éstos y para los empresarios, y sin comprometer los ingresos del Instituto, un antiguo y controvertido problema.

El artículo 39 obliga a los patrones a cotizar separadamente por sus trabajadores cuando éstos presten servicios en varias empresas. Se cambia así, radicalmente, y con resultados muy positivos para los asalariados, el sistema acumulativo y liberatorio que señala la Ley vigente, por que conforme a la iniciativa las prestaciones económicas serán proporcionales a la suma de los distintos aportes.

También con la finalidad de que los asegurados reciban con mayor oportunidad las prestaciones económicas, el artículo 42 asienta "que las modificaciones bianuales al salario mínimo entrarán en vigor justamente a partir del primer

⁷³Exposición de motivos, "Ley del Seguro Social", 1973

bimestre del año respectivo y precisa mejor la obligación patronal, de pagar la cuota obrera tratándose de salarios mínimos".⁷⁴

1. RIESGOS DE TRABAJO

La iniciativa no sólo sustituye la terminología tradicional de "Accidentes de trabajo" y "Enfermedades profesionales" por la de "Riesgos de trabajo", que es la empleada por la vigente Ley laboral, sino que amplía dicho concepto, no restringiéndolo a los trabajadores subordinados, para comprender a diversos sujetos de aseguramiento sobre la base de un riesgo socialmente creado, cuyas consecuencias, una vez realizado éste, deben ser socialmente compartidas. De esta manera, al darse un siniestro, el mecanismo de la solidaridad social auxilia y protege al ser humano afectado en su salud y en sus ingresos, ya sea un trabajador subordinado o independiente o bien un patrón individual.

En materia de riesgos, la iniciativa contiene, entre otras, las siguientes reformas fundamentales en beneficio del asegurado y de sus familiares dependientes:

DERECHO A LA REHABILITACION

Eliminación del plazo máximo de 72 semanas que señala la Ley para disfrutar del subsidio en dinero, el cual se otorgará al asegurado en tanto no sea dado de alta o se declare su incapacidad permanente, parcial o total.

"Aumento en la cuantía de las pensiones por incapacidad permanente total, que en la Ley vigente equivalen al 75% del salario medio de cotización hasta el grupo K y del 66.67% del grupo L en adelante, por el 80% del salario cuando éste sea hasta de \$80.00 diarios; el 75% cuando alcance hasta \$170 diarios y el 70% para salarios superiores a esta última cantidad. Se mantiene el principio de otorgar mayor cuantía a los asegurados de bajo salario, pero se beneficia también a los de grupos superiores."⁷⁵

Aumento proporcional en las cuantías de las pensiones por incapacidad permanente total.

Mejoramiento de la pensión de viudez, elevándose del 36 al 40% de la que hubiese correspondido al asegurado por incapacidad permanente total.

Ampliación del disfrute de la pensión de los huérfanos que se encuentren totalmente incapacitados, hasta su recuperación, eliminándose el límite de veinticinco años que como edad máxima señala la Ley vigente. Se instituye, al término de la pensión de orfandad, un pago adicional de tres mensualidades de la pensión correspondiente.

⁷⁴*Ley del Seguro Social*, 1973

⁷⁵*Idem*

Ampliación de los gastos de funeral, ya que en ningún caso la prestación será inferior a \$1,500.00 ni excederá de \$12,000.00.

Además de las mejoras en especie y en dinero consignadas, se recogen las justas demandas de quienes tienen su única fuente de ingreso en la pensión que perciben y, para atenderlas, se dispone "que las pensiones por incapacidad permanente, total o parcial con un mínimo del 50% de la incapacidad, serán aumentadas cada cinco años para compensar el deterioro de su poder de compra."⁷⁶ El mismo beneficio reciben los supervivientes del asegurado.

La iniciativa sienta las bases para la clasificación de las empresas en consideración a su actividad, así como para su ubicación en los diferentes grados de riesgo, en razón directa a la frecuencia y gravedad de los siniestros. Asimismo consigna el sistema en que habrá de apoyarse el cálculo definitivo para la determinación de la prima respectiva. Lo que permitirá que en relación con el rápido desarrollo de la técnica de producción, el Instituto, dentro de un equilibrio financiero y una distribución justa de primas entre las empresas, cubra las prestaciones de este seguro.

Finalmente, se introdujeron otros artículos que facultan al Instituto para proporcionar servicios de carácter preventivo, con objeto de reducir al máximo los riesgos de trabajo entre la población asegurada, coordinándose para este efecto con la Secretaría de Trabajo y Previsión social.

2. ENFERMEDADES Y MATERNIDAD

Se propone ampliar los servicios médicos a los hijos de los asegurados hasta los veintiún años de edad, siempre que realicen estudios en planteles de sistema educativo nacional. Esta modificación, solicitada por la clase trabajadora, coadyuvará a elevar los niveles educativos y culturales de los interesados y, al mismo tiempo, permitirá que el salario del trabajador pueda derivarse a otras exigencias familiares al verse liberado de los gastos de asistencia médica de sus hijos estudiantes.

Asimismo, se amplía la protección para los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, hasta los veinticinco años si son estudiantes o sin límite de edad si se encuentran incapacitados, en tanto sigan disfrutando de las asignaciones familiares.

En cuanto a las prestaciones económicas de este ramo, se reduce a cuatro el número de semanas cotizadas que se requieren para obtener los subsidios por incapacidad temporal para el trabajo. Para los asegurados temporales o eventuales se establece un período de espera de seis cotizaciones semanales dentro de los cuatro meses anteriores a la enfermedad.

⁷⁶Idem

Se extiende a 52 semanas, en lugar de 26, la prórroga al asegurado que continúe enfermo después de un año de tratamiento para seguir recibiendo servicios médicos. Esta disposición favorece a los asegurados que no cumplen el período de espera requerido para tener derecho a la pensión de invalidez y se amplía al enfermo la posibilidad de recuperar la salud y la capacidad para el trabajo.

La cuantía del subsidio al asegurado hospitalizado que no tiene beneficiarios es elevada en la iniciativa del 50 al 100%. De esta manera el asegurado recibirá íntegro el subsidio en todos los casos.

Se elimina la obligación de los pensionados de pagar la cuota del seguro en Enfermedades y Maternidad para disfrutar de las prestaciones relativas.

Asimismo, cuando la fecha fijada por los médicos del Instituto no concuerde con la del parto, se cubrirán íntegramente los subsidios correspondientes a los 42 días posteriores, destacando a la vez que la prolongación del periodo de 42 días anteriores se pagará como continuación de incapacidad originada por enfermedad. Estas disposiciones, en concordancia con la Ley Federal del Trabajo vigente, eliminan posibles reducciones al subsidio por maternidad.

Con el propósito de proteger adecuadamente a la madre trabajadora, se dispone que cuando no pueda otorgarse el subsidio por maternidad por no llenarse los requisitos quedaría cargo del patrón el pago del salario íntegro.

En los casos de huelga el Instituto seguirá otorgando los servicios médicos a los trabajadores y a sus beneficiarios, de esta manera, se refuerza la eficacia del derecho de huelga y se establece la concordancia entre las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y los beneficios de la Ley del Seguro Social.

3. SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE.

Se introduce para este ramo un sistema de redistribución del ingreso, al otorgar importantes incrementos en las pensiones derivadas de salarios bajos y aumentos moderados para las que provengan de salarios más altos.

"Por efecto de la elevación de la cuantía básica de las pensiones y del mejoramiento de los incrementos anuales, los asegurados de más bajos salarios con 30 años de servicios, alcanzarán a los sesenta y cinco años de edad pensiones equivalentes al 75% del salario base del cálculo, superando en forma substancial el 54% que, en las mismas condiciones, obtienen actualmente".⁷⁷

Para mejorar la situación económica de los pensionados se introducen nuevas asignaciones familiares. Una de ellas es en favor de la esposa o concubina,

⁷⁷*Idem*

equivalen al 15% de la cuantía de la pensión; otra es la que con importe igual al 10% se establece en favor del padre y de la madre del pensionado si dependieran económicamente de él y no tuviese esposa o concubina, ni hijos con derecho a recibirla.

Asimismo, se otorga al pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, una ayuda asistencial igual al 15% de la pensión, cuando no tenga esposa o concubina, ni hijos o ascendientes con derecho. Esta ayuda asistencial se reduce al 10% cuando tenga un ascendiente con derecho a recibir asignación.

Estas ayudas y asignaciones tienden a la protección del núcleo familiar del pensionado, ya que su cuantía es proporcional al número de familiares a su cargo, y representa una significativa mejoría en vista de que en una alta proporción los asegurados que las reciben tienen esposa e hijos con derecho a las asignaciones.

Más aún, sino tuviere familiares a su cargo, también recibirá una ayuda asistencial.

Se consigna la tabla para calcular la pensión por cesantía en edad avanzada, mejorando en todos los casos la cantidad que sirve de base al cálculo y los porcentajes establecidos por la Ley vigente.

"Las reformas propuestas en diciembre de 1970 elevaron el tope mínimo de las pensiones por invalidez y vejez de \$150.00 a \$450.00 mensuales. Ahora se propone aumentarlo a \$600.00 mensuales. En un lapso de dos años, muchos miles de pensionados disfrutarán de ingresos cuatro veces superiores a los que recibían en diciembre de 1970".⁷⁸

Asimismo, la iniciativa dispone que las pensiones serán revisadas cada cinco años a partir de su otorgamiento, para incrementarse en un 10% si su monto fuese igual o inferior al salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y en un 5% si resultara superior.

Se precisa mejor la disposición del artículo 85 de la Ley, relativa a los casos en que se tiene derecho al disfrute de dos o más pensiones generadas en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y se amplía el margen para su disfrute, del 80% al 100% del salario mayor base de cálculo de sus cuantías.

Igualmente, se introduce como reforma sustancial a lo establecido en el artículo 86 de la Ley, "el disfrute simultáneo de pensiones de este ramo y del de riesgos de trabajo si se tuviere derecho a ambas, con la única limitación de que la suma de sus cuantías no exceda del ciento por ciento del salario mayor de los que

⁷⁸Exposición de motivos, "Ley del Seguro Social", 1993.

servieron de base para el cálculo de las mismas".⁷⁹ Esta innovación permitirá que, en la casi totalidad de los casos, el asegurado que ha sufrido un riesgo de trabajo perciba pensión por la incapacidad permanente que tuviere e íntegramente también la que le correspondiere por invalidez, vejez, o cesantía en edad avanzada.

Los asegurados que dejen de pertenecer al régimen del seguro obligatorio, conservaran los derechos a pensiones que en este ramo tuvieran adquiridos por un período igual a la cuarta parte del tiempo cubierto por sus cotizaciones semanales, el que en ningún caso, será menor de 2 meses. Este lapso ha sido aumentado en favor de los asegurados en relación con el que hasta ahora señalaba la Ley.

4. GUARDERIAS INFANTILES

El artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, estableció "la obligación de los patrones de proporcionar el servicio de guardería, con la intención de que sus trabajadores laborasen fuera de sus domicilios sin menoscabo del cuidado y atenciones que debían procurar a sus hijos."⁸⁰

Esta disposición alcanzó su cumplimiento sólo en la mínima escala debido al insuficiente desarrollo de las empresas del país y a la falta de reglamentación de la norma. Ello motivó que en el año de 1961, el Ejecutivo Federal expidiera el reglamento del mencionado artículo 110, circunscribiendo la obligación a los patrones que tuviesen a su servicio a más de cincuenta mujeres.

En 1962 se reformó la Ley laboral, para establecer que los servicios de guardería infantil debían proporcionarse por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con sus leyes y disposiciones reglamentarias, por considerar que dicho organismo contaba con experiencia técnica y administrativa en la prestación de servicios sociales. Con ello se pretendía dar cumplimiento efectivo a la obligación y, a la vez, hacer extensivo este derecho a toda mujer trabajadora sin la limitación antes mencionada. En estos mismos términos quedó consagrada la obligación en el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo en vigor, pero diversos factores, principalmente de carácter económico, impidieron su cumplimiento.

Debido a la creciente participación de la mujer en las actividades productivas, resultaba indispensable facilitarle los medios adecuados que le permitieran cumplir con su función laboral sin desatender sus obligaciones maternas. De aquí que la iniciativa agregara a los ramos tradicionales del seguro obligatorio al ramo de guarderías para hijos de asegurados.

⁷⁹*Idem*

⁸⁰"*Diario Oficial de la Federación*", 1973.

La protección al menor exige que estos servicios incluyeran alimentación, aseo, cuidado de la salud y educación de los hijos de las trabajadoras. "

Como los ordenamientos relativos de la Ley Federal del Trabajo garantizan que la madre disfrutará de un descanso con salario íntegro de cuarenta y dos días posteriores al parto y, por lo tanto, durante este lapso puede atender directamente a su hijo, se dispone que el servicio de guarderías se proporcione desde la edad de 43 días hasta la de cuatro años, época en que el niño inicia su educación preescolar.

El IMSS estableció las guarderías en zonas convenientemente localizadas, en los lugares donde ya operaba el régimen obligatorio urbano.

Dada la importancia de este servicio, se impuso al Instituto la obligación de emprender de inmediato los estudios y trabajos necesarios para iniciar la prestación del servicio inmediatamente y de establecer en toda la República, en un término de 4 años, el número total de guarderías que se requirieran.

Aun cuando la iniciativa señala que la prima correspondiente será el 1% de la cantidad que por salario paguen las empresas a todos sus trabajadores en efectivo por cuota diaria, la misma señala que, para el efecto de desarrollar en la forma indicada en el párrafo anterior esta prestación, en el año de 1974 los pagos serán del 30% de la prima, incrementándose en igual porcentaje durante el año de 1975 y en el 40% en 1976, para alcanzar el 1% citado.

Mediante esta disposición se logra una efectiva solidaridad, pues todos los patrones concurrirán con la aportación respectiva. De otro modo podría repercutir en una injusta disminución de oportunidad de trabajo para las mujeres.

Continuación voluntaria en el régimen obligatorio.

Con el fin de facilitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio, se dispone que quienes dejen de pertenecer a dicho régimen pero deseen seguir protegidos por él, podrán hacerlo siempre y cuando hayan cotizado durante cincuenta y dos semanas, en lugar de cien que exige la Ley vigente.

Por otra parte, se autoriza la inscripción en el mismo grupo de salario a que pertenecía el asegurado en el momento de la baja o en el grupo inmediato inferior o superior, para establecer con esta última alternativa, la posibilidad de que las personas cuyos nuevos ingresos se los permitan, queden registradas en el grupo inmediato superior al que tenían antes de ser dadas de baja, con lo que sus prestaciones económicas serán de mayor cuantía.

Se admite igualmente, la continuación voluntaria en el ramo de enfermedades y maternidad aún cuando en el lugar de residencia no haya unidades médicas del

Instituto por considerar que los actuales medios de comunicación hacen inoperante la limitación que, en este sentido, contiene la Ley en vigor.

La iniciativa permite que la continuación voluntaria pueda hacerse en los seguros conjuntos de enfermedades y maternidad, de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte o bien en cualquiera de ambos a elección del asegurado. La Ley actual no aprueba se opte por la continuación voluntaria únicamente en el caso de enfermedades y maternidad. La modificación establecida hace factible que los asegurados que no están en condiciones de cubrir las dos ramas de aseguramiento voluntario puedan obtener la protección de su salud.

INCORPORACIÓN VOLUNTARIA AL RÉGIMEN OBLIGATORIO.

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio constituye una significativa innovación, ya que viene a crear el marco legal necesario para incorporar al Seguro Social a numerosos grupos y personas que hasta la fecha no han podido disfrutar de los beneficios que ofrecía el sistema.

Se abre la posibilidad de que, en tanto se expidieran los decretos respectivos quedaran protegidos por el régimen los trabajadores domésticos; los de industrias familiares y los trabajadores independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados; los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; así como los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio. Dichos núcleos de población podrán incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio del Seguro Social inscribiéndose en los periodos que fijase el Instituto, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia iniciativa.

Sólo procede la baja de los trabajadores domésticos cuando termine la relación de trabajo con el patrón que los inscribió y éste comunique el hecho al Instituto. Igualmente, y en relación con los sujetos de aseguramiento a que se refiere la fracción del artículo 13 del Proyecto, el artículo 207 señala que "cuando éstos dejen de cubrir las cuotas correspondientes a dos bimestres consecutivos se suspenderá el otorgamiento de las prestaciones relativas, pero se instaurará el procedimiento administrativo de ejecución para lograr la satisfacción de éstas, sin que tales circunstancias originen la baja del asegurado."⁸¹

Seguros facultativos y adicionales.

Se enriquece y perfecciona los seguros facultativos y adicionales. Con base en la contratación de los primeros el Instituto podrá proporcionar prestaciones en especie en el ramo de enfermedades y maternidad a personas que no son sujetos de aseguramiento, así como a familiares de quienes sí lo son pero que no están protegidos.

⁸¹*Ley del Seguro Social*, 1973.

En atención a que uno de los mecanismos con que cuentan los trabajadores para superar las prestaciones que reciben es la periódica revisión de los contratos colectivos y contratos ley y con el fin de garantizar el disfrute de las prestaciones económicas que en los mismos se estipulen, cuando éstas sean superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del Seguro Social, el Instituto podrá contratar seguros adicionales para satisfacerlas, siempre que se trate de las comprendidas en los ramos de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. El propio organismo fijará las primas y las demás modalidades necesarias en cada caso, de acuerdo a las características de los riesgos a cubrir, de las prestaciones que deban otorgarse y de las valuaciones actuariales respectivas, bases que deberán revisarse cada vez que las prestaciones contractuales correspondientes se modifiquen.

Servicios sociales.

A fin de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que hasta la fecha habían permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes, se instituyen los servicios de solidaridad social que trascienden las formas tradicionales de seguros, mediante los cuales sólo reciben beneficios las personas capacitadas para concurrir a su sostenimiento.

La experiencia, la organización y los recursos de que dispone el IMSS, han impuesto la obligación de hacerlos extensivos, con el decidido apoyo gubernamental, a los núcleos sociales más necesitados.

Atendiendo a la calificación que de estos grupos haga el Ejecutivo Federal, el Instituto proporcionará asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, conforme lo permitan sus recursos y las condiciones sociales y económicas de la región.

Para que el otorgamiento de estos servicios no vulnere el equilibrio económico del Instituto, en detrimento de sus finalidades primordiales, era preciso que se financiaron por la Federación, por la propia Institución y por los beneficiarios y que la Asamblea General determinará anualmente el volumen de recursos que destinará para tal efecto, tomando en cuenta las aportaciones que hiciera el Gobierno Federal.

De la precaria situación económica de los sujetos a quienes están destinadas estas prestaciones, los beneficiarios podrán contribuir con aportaciones en efectivo o bien mediante trabajos personales que presten en beneficio de las comunidades en que habiten.

El tránsito del régimen de seguros sociales al de seguridad social no puede realizarse súbitamente, menos aún en un país que inicia apenas su proceso de desarrollo; pero no se puede mantener cerrado en la práctica el acceso a los beneficios del sistema, porque ello sería prolongar y agudizar el esquema de una sociedad dual, en que algunos grupos incluidos en procesos económicos más modernos, diferencian rápidamente sus condiciones de vida de una mayoría de la población cuya marginación parece inalterable.

Por otra parte, la iniciativa amplia el campo de aplicación de las prestaciones sociales, al señalar en el art. 234 nuevos programas a seguir por el Instituto, entre los que podemos señalar los relativos al establecimiento y administración de velatorios y otros servicios similares, construcción y funcionamiento de centros vacacionales y de readaptación para el trabajo y, en general, todos aquellos que son útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

PANORAMA GENERAL DEL IMSS EN EL AÑO DE 1973.

Por lo que hace a la organización, atribuciones y funcionamiento general del IMSS se conservaban los lineamientos generales de la Ley vigente, mejorando su estructura e introduciendo las innovaciones y los cambios necesarios para su mejor funcionamiento.

Consolidada la estructura económica del Seguro dentro del ámbito de su aplicación actual, debía afrontar, entre otros problemas, la insuficiencia de la capacidad instalada en sus unidades de servicio y la demanda que se derivará de su extensión a núcleos demográficos hasta ese entonces no incorporados.

Para la solución de estos problemas el Instituto precisaba de una más flexible capacidad de disposición y utilización de todos sus recursos, de un mayor número de instalaciones que eran la base de su capacidad real de aseguramiento y de una aplicación cada vez más racional de sus inversiones rentables.

En consideración a que la Institución no ha perseguido, en modo alguno, fines lucrativos y dada su acreditada solvencia económica, la iniciativa la liberaba de la obligación de constituir depósitos o fianzas legales aun cuando se trate del juicio de amparo, subsanándose en esta forma una omisión de la Ley vigente.

*REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL *(Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984)*

El traducir en hechos concretos los deseos de mejorar los niveles del bienestar social y económico, así como la salud de la población de nuestro país, para avanzar hacia una sociedad más igualitaria, es uno de los principales propósitos del Seguro Social, constituyendo, una gran herramienta de solidaridad humana

que requiere su permanente vigorización a través de ajustes que permitan adecuarlo a las actuales circunstancias, al igual que mantener su equilibrio financiero, no como objetivo, sino como necesidad para cumplir con las funciones que le están encomendadas y de esta forma atenuar los efectos de la situación económica imperante.

Así, esta iniciativa contempla reformas a diversos artículos de la Ley del Seguro Social, con el principal objetivo de permitir al instrumento básico de la seguridad social garantizar el cumplimiento de las finalidades que constituyen su esencia, cubrir la necesidad de que sus normas prescriban lo factible, lograr precisar diversos puntos controvertibles de la Ley vigente y reordenar preceptos que se refieren a una misma materia. De igual forma y atendiendo a las políticas generales de desconcentración y simplificación administrativa, se hace necesario reforzar las medidas que es estos órdenes ha venido tomando el IMSS, regulando específicamente las facultades y atribuciones que corresponden a sus Delegaciones, Consejos Consultivos Delegacionales, Subdelegaciones y Oficinas de Cobros, y muy especialmente dentro de ellas, las que se refieren a aquellos casos en los que actúan investidos con el carácter de autoridad, lo que permite, independientemente de cumplir con el principio de seguridad jurídica, un acercamiento a la población vinculada con las acciones de este organismo para la oportuna atención de las situaciones que confrontan, al resolverse en el lugar mismo en que se suscitan, consiguiéndose además una mayor eficacia y sencillez de los trámites administrativos inherentes.

Para alcanzar sus objetivos, la presente iniciativa contiene las siguientes reformas principales:

Las modificaciones propuestas al art. 19, constituyen una eficaz tutela del derecho de los trabajadores que desarrollan trabajos temporales en la actividad de la construcción, para acceder a las prestaciones consignadas en la Ley, pues con las constancias a expedir por parte de los patrones, será posible determinar y acreditarles tanto el número de días que hubiesen laborado, como los salarios percibidos, idea que se complementa con la obligación prevista en la parte final de la fracción V bis tendiente a inhibir conductas irresponsables, configurándose con ello, una fórmula legal idónea para proteger a los asalariados que tradicionalmente han quedado fuera de la protección institucional por la omisión en cuanto a su afiliación.

El artículo 45, tiende a garantizar que el IMSS cuente oportunamente con los recursos indispensables para hacer frente a las erogaciones que generan los servicios que proporciona, al acercar las fechas de cobro de las cuotas obrero-patronales ya generadas con las de sus obligaciones de pago, principalmente a sus trabajadores y proveedores, sin que la obligación de efectuar enteros mensuales entrañe un incremento en el monto de las cuotas, sino solamente la configuración de un adecuado esquema financiero para dicho efecto.

Se modifica el art. 71 con el objeto de eliminar el actual límite superior señalado para el pago de los gastos de defunción tratándose del seguro de riesgos de trabajo, cuya cuantía fija establecida desde el año de 1973 resulta desactualizada a la fecha y se crea un mecanismo dinámico para fijar el monto de esta prestación, haciéndola consistir en el pago de una cantidad igual a 2 meses de salario mínimo que rija en el D.F. en la fecha de fallecimiento del asegurado, lo que sólo para el año de 1985, significa un incremento de la misma en un 430% aproximadamente.

Por cuanto al concepto de gastos de defunción previsto en el seguro de enfermedades y maternidad, se reforma el art. 112 con la finalidad de precisar el concepto de ayuda que tiene esta prestación, y asimismo, se suprime el límite máximo fijo que actualmente contiene la Ley, utilizando la misma mecánica dinámica a que se hace referencia en el comentario hecho al cambio propuesto en la fracción I del art. 71, aumentando igualmente esta prestación para 1985, es más de 4 veces el monto actual.

Se suprimen limitaciones para que los pensionados por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, cuando así lo deseen, puedan reingresar a un trabajo, sujeto al régimen obligatorio del Seguro Social, sin menoscabo de que sigan disfrutando de la pensión que tengan otorgada.

*REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL *(Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1986)*

Las necesidades de salud y bienestar del pueblo mexicano, obligan al Gobierno a sostener e incrementar la asistencia médica a los grupos sociales más necesitados que no tienen capacidad contributiva, suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento existentes, lo que hace indispensable destinar mayores recursos a estos grupos de población a fin de brindarles un mínimo de protección.

Por otra parte si bien es cierto que dado el incipiente desarrollo industrial, comercial y de servicios, en sus inicios fue necesario que la sociedad en su conjunto contribuyese significativamente al financiamiento de las prestaciones establecida en la Ley del Seguro Social, ya que no se contaba con la infraestructura necesaria para garantizar la eficacia de las mismas, también lo es que el avance que a la fecha han alcanzado tales actividades, incluyendo los agrícolas que se desarrollan a través de grupos de campesinos organizados, es de tal magnitud, que permite que la aportación estatal se adecue a las condiciones generales del país y a las más altas prioridades del mismo, modificándose en lo conducente la estructura financiera del Seguro Social. Consolidado el Seguro Social a favor de los trabajadores de México, de los cooperativistas y de diversos grupos de campesinos organizados, resulta

aconsejable revisar su esquema financiero en un gran esfuerzo de reordenamiento de las prioridades nacionales, a fin de que sean los sectores directamente beneficiados por el sistema, quienes soporten en mayor medida la erogación de los recursos indispensables para que el IMSS pueda sufragar los servicios que proporciona.

En el presente y ante la difícil situación socioeconómica imperante, se actualiza la improrrogable necesidad de mantener el volumen de los recursos necesarios por parte de la Federación, para garantizar y ampliar la asistencia médica y hospitalaria que se viene proporcionando a los núcleos de población que por el propio estadio de desarrollo del país, carecen de los recursos necesarios para acceder a ellas por sí mismos, evitando agudizar la diferenciación de sus condiciones de vida.

Por todas las razones expuestas el Ejecutivo propone se reformen los artículos 114, 115, 117 y 178 de la Ley del S.S., que establecen las cuotas relativas a los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como el monto de las contribuciones del Estado para estas ramas del Seguro, reasignando las aportaciones estatales del 20% de las cuotas patronales y por ende, incrementado proporcionalmente las que deben cubrir los patrones.

De igual manera se reforma el art. 79, con la finalidad de ajustar las primas a cubrir por riesgos de trabajo, a efecto de que los patrones sigan pasando la misma cantidad por este concepto, dado que las mismas se determinan en relación con la cuantía de la cuota obrero-patronal correspondiente al ramo de la invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

1.1.5 LEY DEL SEGURO SOCIAL

Los aspectos más importantes de la Ley del Seguro Social son:⁸²

TITULO PRIMERO: Disposiciones Generales.

"La Ley del Seguro Social es de observancia general en toda la República" (Artículo 1º).

"La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo"⁸³. (Art. 2)

⁸²"Ley del Seguro Social", 1993.

⁸³"Ley del Seguro Social", 1993, pag. 125.

"El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional..." (Art. 4º)

"El seguro social comprende: el régimen obligatorio y el régimen voluntario" (Art. 6º)

"El seguro social cubre las contingencias y proporciona los servicios que especifican a propósito de cada régimen particularmente, mediante prestaciones en especie y en dinero..." (Art. 7º)

"Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo"...(Art. 8º)

TITULO SEGUNDO: Del Régimen Obligatorio

El régimen obligatorio comprende los seguros de:(Art. 11º)

- Riesgos de trabajo
- Enfermedades y maternidad
- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte
- Guarderías para hijos de asegurados.

TITULO TERCERO: Del régimen voluntario del Seguro Social, dividido en:

1. *Seguro facultativo*: Proporciona prestaciones en especie en el ramo del seguro de enfermedades y maternidad a familiares del asegurado que no estén protegidos por la ley, o a las personas que no son sujetos de aseguramiento obligatorio. (Art. 224)
2. *Seguro adicional*: a través de convenios específicos se podrá ampliar las prestaciones económicas que corresponden a las ramas de los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (Art. 227)

TITULO CUARTO: De los servicios sociales.

Los servicios sociales de beneficio colectivo comprenden: (Art. 232)

Las prestaciones sociales que tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes así como contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población (Art. 233).

Prestaciones y Servicios Sociales.

Las prestaciones son el conjunto de bienes y servicios que el IMSS, se obliga a proporcionar a la población derechohabiente cuando le ocurre alguno de los eventos amparados por la Ley del Seguro Social.

Las prestaciones a otorgar a la población son de 2 tipos: en especie y en dinero para los regímenes obligatorios y voluntarios, y únicamente en especie para los servicios sociales.

Prestaciones en especie

Estas prestaciones se orientan a proteger la salud del individuo y consiste en la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, servicio de hospitalización y solamente para casos de riesgos de trabajo se suma a lo anterior la rehabilitación y dotación de aparatos de prótesis y ortopedia.

Adicionalmente se consideran también como prestaciones en especie, la asistencia obstétrica, ayuda por seis meses para lactancia, canastilla al nacer el niño y el servicio de guarderías.

Las prestaciones médicas se identifican con el otorgamiento de consulta externa, en unidades de medicina familiar, hospitales generales de zona y hospitales de alta especialidad.

Cuando por razón misma del padecimiento que sufre una persona, lo limita para asistir a la unidad médica, se le proporciona atención domiciliaria si el caso lo requiere, se atiende permanentemente a la población en aspectos de urgencias médico-quirúrgicas.

La atención obstétrica se proporciona durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, si el paciente amerita internamiento, se le otorga asistencia hospitalaria integral, además se aplican medios auxiliares de diagnóstico y métodos terapéuticos cuando estos se requieran.

A lo anterior deben sumarse acciones de promoción de la evaluación de la salud, prevención específica, detección oportuna de enfermedades, prevención de riesgos de trabajo y cuidados de transición de los convalecientes.

Prestaciones en dinero.

Estas prestaciones están orientadas a la protección de los medios de subsistencia de la población amparada y consisten en: subsidios, pensiones, indemnizaciones globales, asignaciones familiares, ayudas asistenciales, aguinaldos y finiquitos a pensionados y ayuda para gastos de matrimonio y funeral.

El otorgamiento de las prestaciones en dinero excepción del seguro de riesgos de trabajo, se sujeta al cumplimiento de determinado número de semanas cotizadas y en algunos tipos de pensiones a requisitos mínimos de edad.

Los seguros que contemplan las prestaciones de dinero son: riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

En el seguro de riesgos de trabajo, se otorga subsidio por incapacidad temporal equivalente al 100% del salario del trabajador, cuando a este le ocurre un accidente o enfermedad profesional. Si el accidente o enfermedad provoca una lesión física o mental que disminuya permanentemente su capacidad para el trabajo, calculada de acuerdo al porcentaje determinado en la tabla de evaluación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo.

En el seguro de enfermedades y maternidad se incluyen las siguientes prestaciones en dinero:

Subsidios por enfermedad no profesional y subsidio por maternidad, al primero tendrá derecho el asegurado que se incapacite para el trabajo por una enfermedad no profesional y se pagará a partir del cuarto día de iniciada la incapacidad; al segundo tendrá derecho la asegurada durante 42 días anteriores al parto y 42 días posteriores al mismo.

En el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se otorgan pensiones para los beneficiarios del asegurado o pensionado fallecido.

A la pensión de invalidez, tiene derecho el asegurado que se halle imposibilitado para trabajar y procurarse un ingreso mayor al 50% del que perciba un trabajador sano en condiciones similares.

A la pensión de cesantía en edad avanzada se hace acreedor el asegurado que quede privado de trabajo remunerado al cumplir 60 años de edad y tenga un mínimo de 500 cotizaciones semanales.

La pensión de vejez se otorga al asegurado que haya cumplido 65 años de edad y tenga reconocidas por el instituto un mínimo de 50 cotizaciones semanales.

Los estados de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, dan derecho a pensiones, asignaciones familiares y ayudas asistenciales.

Las obligaciones del IMSS hacia sus pensionados, se extinguen con los finiquitos que se efectúan a través de pagos por situaciones como son el traslado de estos al extranjero.

Por el hecho de que la viuda contraiga nuevas nupcias o cuando el huérfano pensionado cumpla la mayoría de edad establecida en la Ley del Seguro Social.

La ayuda para gastos de matrimonio se paga al asegurado, cuando contrae matrimonio por lo civil, la ayuda para gastos de funeral se otorga al familiar que acredite el derecho, cuando ocurra la muerte de un asegurado o pensionado.

1.1.6 SITUACION CONTRACTUAL DE LOS TRABAJADORES DEL IMSS

CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO

El IMSS para alcanzar los objetivos que tiene señalados, requiere de personal especializado que cumpla con sus funciones y programas, a la vez que desarrolló acciones de seguridad social.

Por su propia naturaleza y origen, el instituto esta de acuerdo que el trabajo, además de ser un derecho del hombre es su más legítimo patrimonio y precisamente mediante el contrato colectivo de trabajo cuida el estricto cumplimiento del deber y del justo ejercicio de los derechos y obligaciones laborales.

Por otra parte, el instituto mantiene relaciones de carácter laboral, con sus trabajadores y con la organización sindical en la que se agrupan. De esta forma, las relaciones laborales en el IMSS, están integradas por 3 sujetos que són:

- a) El instituto
- b) El sindicato
- c) El trabajador

Requiriendose en estos 3 elementos un equilibrio para estar en posibilidades de tener estabilidad laboral.

La vinculación laboral y el pacto colectivo de acuerdos generales entre estos 3 elementos se contemplan en un documento legal llamado Contrato Colectivo del Trabajo.

Este documento es de gran importancia y trascendencia para todos los trabajadores, porque el CCT es:

El acuerdo de voluntades que celebren, por una parte, el IMSS, representado por su director general, y por la otra, en representación del interés profesional de todos y cada uno de sus miembros, el Sindicato Nacional de Trabajadores del

Seguro Social, que contiene las condiciones generales de trabajo, así como los derechos y obligaciones de los trabajadores.

El CCT del instituto, es el resultado de la capacidad y disponibilidad negociadora de las partes, y que dentro de sus objetivos, pretende también, fortalecer la mística de servicio y orientar las aptitudes y habilidades de los trabajadores hacia las metas de superación personal, profesional e institucional, así como racionalizar el empleo de los recursos en el marco de la realidad económica que vive el país.

El CCT está integrado por 23 capítulos que són:

- I. Definiciones
- II. Generalidades
- III. Documentación , su Inspección y Nómina
- IV. Contratación
- V. Jornadas y horarios
- VI. Ausencias, permisos y licencias
- VII: Descansos
- VIII. Movimientos y cambios
- IX. Sanciones sindicales
- X: De la previsión social
- XI. Enfermedades generales
- XII. Riesgos de trabajo
- XIII. Salarios
- XIV. Jubilaciones
- XV. Capacitación y estudios
- XVI. Acción deportiva
- XVII. Sindicato
- XVIII. Comisión mixta disciplinaria
- XIX. Estipulaciones varias
- XX. Fondos de retiro
- XXI. Gratificación por antigüedad
- XXII. Turismo social
- XXIII. Prestaciones varias

Así mismo estos 25 capítulos, integran 5 secciones que són:

1. Contrato colectivo de trabajo
2. Tabulador de sueldos
3. Profesiograma
4. Catalógos
5. Reglamento

Entre las principales prestaciones contempladas en el CCT, figuran en primer lugar las económicas, que son los beneficios adicionales que dan mayor valor administrativo al salario del trabajador.

1.2 UBICACION FISICA

En la actualidad las oficinas centrales de la Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se encuentran localizadas en Avenida Paseo de la Reforma 476

1.3 OBJETIVO GENERAL

Organizar y administrar⁸⁴ en la República Mexicana⁸⁵, el Seguro Social⁸⁶ tanto obligatorio⁸⁷ como voluntario⁸⁸ que garantice, mediante prestaciones en especie⁸⁹ y en dinero⁹⁰ el derecho a la salud⁹¹, la asistencia médica⁹², la protección a los medios de subsistencia⁹³ y los servicios sociales⁹⁴ necesarios para el bienestar individual y colectivo⁹⁵ de los trabajadores asegurados⁹⁶ y de sus beneficiarios⁹⁷.

1.4 COMPONENTES

ESTRUCTURA ORGANICA DEL IMSS

LOS ORGANOS DE NIVEL CENTRAL.

Es en los organos de nivel central, donde se ubica la plenitud de personal jurídica, la adscripción de la totalidad territorial y la peculiar forma de integración al aparato administrativo del gobierno federal.

⁸⁴Ley del Seguro Social", 1993, art. 5

⁸⁵Idem, art. 1

⁸⁶Idem, art. 4 y 5

⁸⁷Idem, art. 6

⁸⁸Idem. 5, 6 y 224

⁸⁹Idem, art. 2, 7, 63, 99, 100 y 101

⁹⁰Idem, art. 2, 65, 104, 105 y 106

⁹¹" Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", art.123

⁹²"Ley del Seguro Social" 1993, art. 2, 54, 65 y 66

⁹³Idem, art. 2, 54, 65 y 74

⁹⁴Idem, art. 2, 8, 232 al 239

⁹⁵Idem, art. 2 y 8

⁹⁶Idem, art. 12, 13, 33 y 224

⁹⁷Idem, art. 9 y 92

En el nivel central se realizan las funciones propias de la alta dirección de cualquier organismo o empresa, tales funciones son: la planeación estratégica, la normatividad general y la evaluación del desempeño global.

Este nivel ubicado en la cúpula organizacional, se conforma por la administración superior y la administración funcional. A la administración superior compete autorizar los programas, presupuestos, estados financieros y normas de operación interna y nombrar a los siguientes funcionarios del instituto: subdirectores y secretario general, jefes de servicios y delegados, tomar decisiones significativas sobre su operación y desarrollo, así como verificar la compatibilidad entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido, para este efecto se integra por la asamblea general, como autoridad suprema de la institución, el consejo técnico responsable de su administración representación legal, la dirección general para ejecutar los acuerdos emitidos por el propio consejo técnico responsable de su administración y representación legal, la dirección general para ejecutar los acuerdos emitidos por el propio consejo y representar al instituto ante autoridades, organismos y personas: y la comisión de vigilancia, para verificar las inversiones y practicar las auditorias de los balances contables.

La conformación de los órganos superiores enunciados, excepto la dirección general, se sustenta en la filosofía del tripartismo por integrarse con representantes de los factores de la producción: obreros, patrones y ejecutivo federal.

Tomando como base los lineamientos señalados por las autoridades superiores, la administración funcional planea, norma, evalúa y controla.

NIVEL DELEGACIONAL O REPRESENTATIVO

La presencia y actuación del IMSS en todo el territorio nacional, se manifiesta en la operación ininterrumpida de sus unidades, que en la práctica cotidiana se traduce en millones de actividades, realizadas por miles de empleados profesionales y técnicos, al mismo tiempo el instituto necesita allegarse una gran variedad de recursos materiales, físicos y financieros, indispensables para el funcionamiento de las unidades y la consiguiente respuesta a la demanda de servicios que plantean los derechohabientes.

Es fácil percibir que una tal multiplicidad de elementos necesita para una eficiente operación de conjunto, disponer de instancias de apoyo, coordinador y supervisión, a esta necesidad responde la existencia de las delegaciones regionales, estatales y del valle de México.

NIVEL OPERATIVO O DE SERVICIOS (UNIDADES DE SERVICIO)

La base de la pirámide organizacional del IMSS está conformada por las unidades de servicio, las cuales por tener contacto directo con la población, constituyen la parte medular de la organización.

Es en el nivel de servicios donde los objetivos institucionales se cumplen por lo que merece la mejor atención, pues de su funcionamiento eficiente y eficaz depende el impacto positivo o negativo que se tenga de la seguridad social en México.

Estructuralmente, las unidades de servicio se conforman de 2 áreas funcionales: la que se responsabiliza de la operación de los servicios y la que coordina y controla los recursos humanos, materiales y financieros asignados, así como los servicios de tipo general, como son mantenimiento, intendencia y vigilancia entre otros.

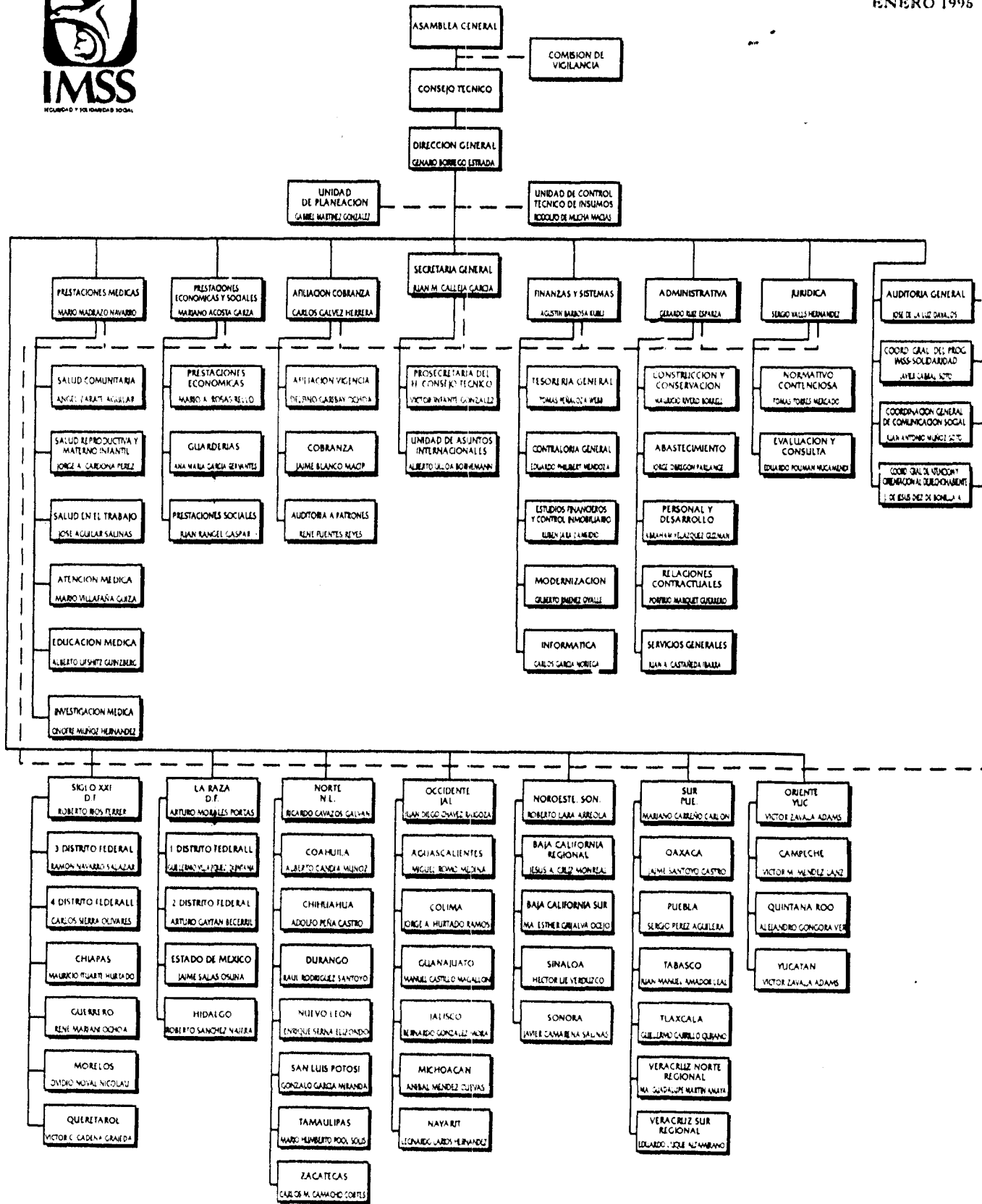
Las unidades de servicio pueden agruparse en 6 tipos: unidades de servicios técnicos y tesorería, unidades médicas, unidades de prestaciones sociales, unidades de servicios sociales de ingreso y unidades auxiliares de apoyo.



ORGANOGRAMA GENERAL

ENERO 1995

DIRECCION
 COORDINACION



DIRECCION REGIONAL

2. EVALUACION EX-POST Y DIAGNOSTICO

2.1 SITUACION ACTUAL

El Presidente de la República Ernesto Zedillo, dio instrucciones para realizar un diagnóstico objetivo y realista para acometer los nuevos retos de seguridad social que demandan los mexicanos

PANORAMA GENERAL

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) surgió como una vía para alcanzar algunos ideales de la Revolución y como respuesta a las aspiraciones de los trabajadores. Actualmente, la ley señala que la seguridad social tiene como finalidades el garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Para cumplir con tal propósito el Instituto cuenta con cinco ramos de seguro: Enfermedades y Maternidad; Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM); Riesgos de Trabajo y Guarderías, que se financian con contribuciones equivalentes el 24.5% del salario cotizable. En 1992 se añadió el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que representa el 2.0% del salario cotizable así como el INFONAVIT con el 5.0%, con lo que las contribuciones de previsión y seguridad social llegan a sumar el 31.5% de la nómina.

Contribuciones al IMSS

Ramo	Prima (%)	Aportantes
Enfermedades y Maternidad	12.5	Tripartito
I.V.C.M.	8.5	Tripartito
Riesgos de Trabajo (Promedio)	2.5	Patronal
Guarderías	1	Patronal
SAR	2	Patronal
Total	26.5	

Las contribuciones tripartitas se reparten de la siguiente manera: 70% el patrón, 25% el trabajador y 5% el Estado. Para ponderar como se distribuye esta carga, es necesario tomar en cuenta que las aportaciones patronales son deducibles del Impuesto Sobre la Renta y de la participación de utilidades. Dado lo anterior, los empresarios transmiten el 35% de sus contribuciones al Estado y un 10% a los trabajadores.

Distribución de las Cuotas Tripartitas

Contribuyente	Patrón	Trabajador	Estado
Contribución Bruta	70%	25%	5%
Contribución Neta	38.5%	32%	29.5%

El IMSS, a través de su régimen obligatorio, le da cobertura a 37 millones de mexicanos⁹⁸; cuenta con una infraestructura superior a 1,700 unidades médicas; cubre más de 1430,000 pensiones mensualmente, a sus instalaciones médicas asisten diariamente más de 700 mil personas; sus guarderías reciben a cerca de 61 mil niños; laboran más de 340 mil trabajadores y su presupuesto de ingresos para 1995 rebasa los 46 millones de nuevos pesos.⁹⁹

No obstante los logros, las circunstancias por las que atraviesa nuestro país no son las mismas de hace cinco décadas. México está viviendo una transición demográfica (La esperanza de vida aumenta, la tasa de natalidad disminuye, y la edad promedio de la población aumenta), así como una transición epidemiológica (las enfermedades infecciosas disminuyen y aumentan las crónico degenerativas), y nuestra industria se enfrenta a condiciones de competitividad inéditas.

El panorama general del instituto presenta los siguientes rasgos:

a) ENTORNO INTERNACIONAL

La globalización de la economía. Nuestro país empezó a realizar un proceso de aperturas al exterior. Al enfrentar las empresas nacionales mayor competencia externa, incrementar las contribuciones a la seguridad social, implicaría automáticamente la disminución de competitividad de muchas empresas y atentar contra el empleo. La economía abierta en que vivimos se ha convertido en un tope a las cuotas de la seguridad social que no se puede rebasar. Por el contrario, cualquier reducción que se hiciera a las cargas sobre la nómina incrementaría la competitividad de las empresas ya que las contribuciones sobre la misma en nuestro país se pueden considerar elevadas con relación a nuestros principales socios comerciales.

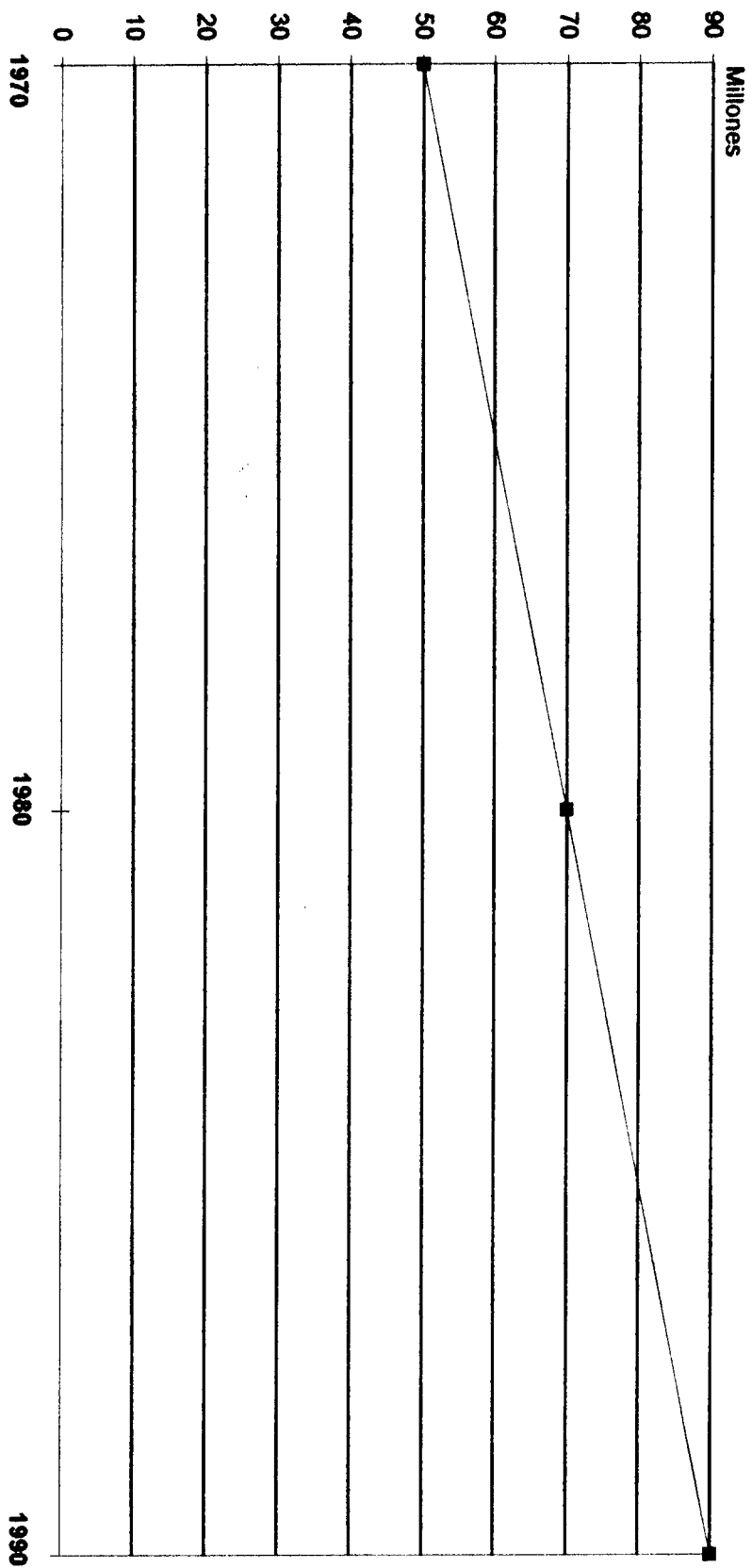
Los cambios en las condiciones socio demográficos, y económicas han obligado a los países a modificar sus sistemas de seguridad social.

⁹⁸Por medio del Programa IMSS-Solidaridad, financiado en su totalidad con recursos del Gobierno Federal, se da atención a 11 millones adicionales de mexicanos que viven en condiciones de marginidad.

⁹⁹Informe a la LXXXVI Asamblea General, IMSS

GRAFICA 1

Evolución de la población, 1970 -1990



b) **TRANSICIÓN DEMOGRAFICA**

La seguridad social contribuye a los cambios demográficos, y estos cambios influyen sobre el financiamiento y demanda de servicios y prestaciones. Entre los cambios demográficos se encuentra que en los últimos años ha crecido considerablemente la población total en México, pasando de 50 millones de habitantes en 1970 a 90 millones en la actualidad. (Gráfica 1)

La composición de la pirámide poblacional está cambiando. Esto se debe, a que la tasa de crecimiento ha disminuido pasando de ser en los años sesenta de 3.2% a 2.1% en 1994.¹⁰⁰ (Gráfica 2) Una de las razones de la disminución es la caída que se ha dado en la tasa global de fecundidad (Gráfica 3). El instituto ha contribuido también al incremento de esperanza de vida al nacer y también para aquellos que alcanzan los 65 años. Lo anterior se ha traducido en un incremento considerable de la tasa anual de crecimiento de los pensionados.

Derivado de los efectos señalados se ha generado un reto para el IMSS: la población mayor de 65 años (pensionados), crece y continuará creciendo más rápidamente que la población ocupada, con lo que se seguirá ensanchando la pirámide poblacional. En suma, la transición demográfica por la que atraviesa México representa grandes desafíos para el instituto. El IMSS tiene el reto de seguir creciendo para cubrir una mayor proporción de población ocupada y de garantizar las prestaciones para un mayor número de personas. Para ello, es necesario analizar a profundidad las diferentes formas en que se puede fortalecer financieramente en el corto y largo plazo a esta institución que es patrimonio de todos los mexicanos.

c) **POBLACION CUBIERTA**

La población cubierta por el IMSS ha avanzado; en los últimos cinco años creció más del 17%¹⁰¹. El instituto ha cumplido con proteger a la población para lo que fue creado, no obstante al estar su financiamiento vinculado a la nómina y dado el crecimiento de los autoempleados y de la economía informal, no se logra el principio de universalidad de la seguridad social. Se puede considerar que la cobertura es aun limitada, ya que solo alcanza a los trabajadores asalariados formales y sus familias.

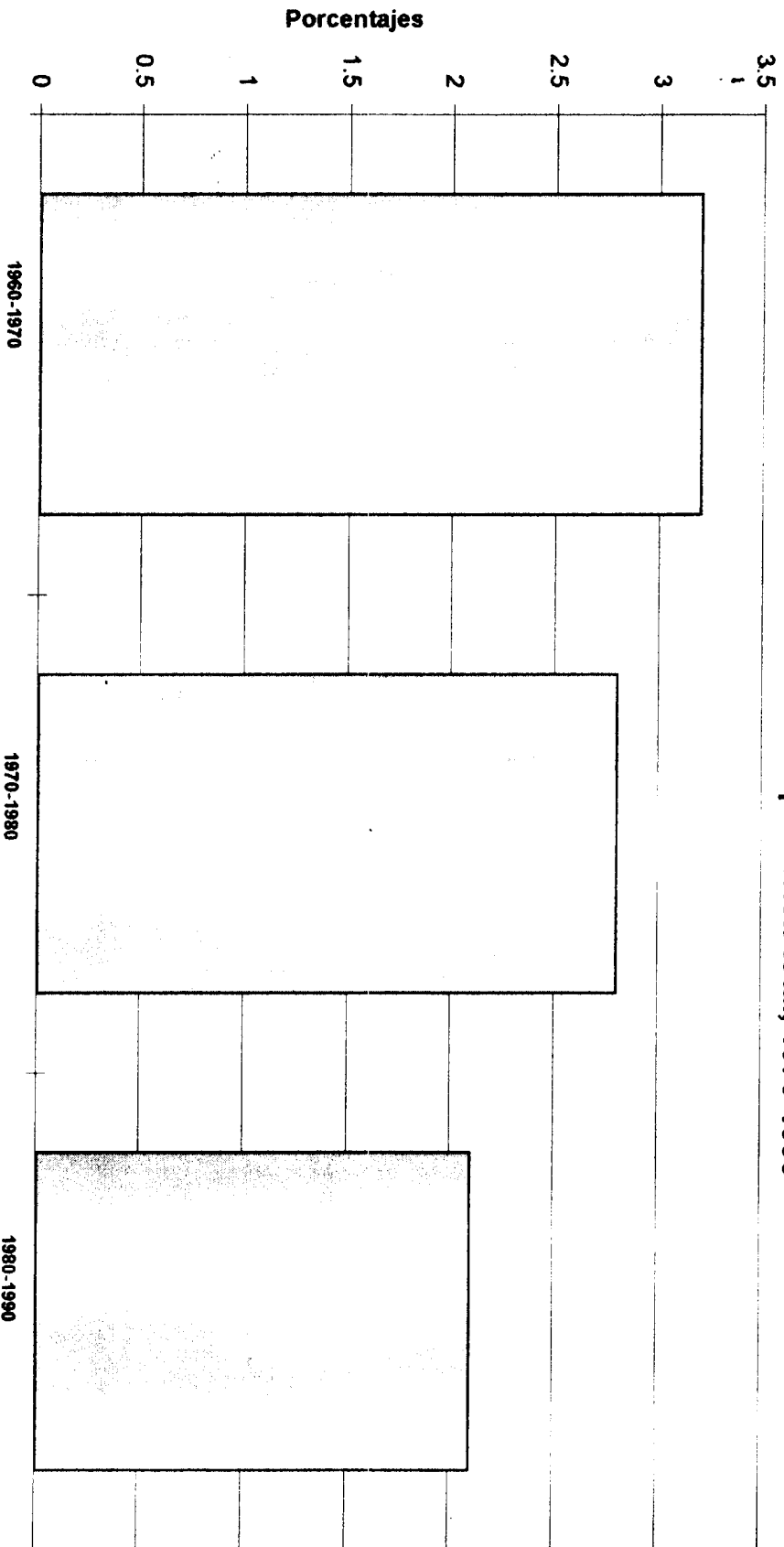
En la actualidad el sistema de seguridad social no llega a la gran mayoría de los campesinos ni de los trabajadores urbanos por cuenta propia, incluso es evadido por micro y pequeñas empresas y por algunas grandes. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de 1991,¹⁰² los ocupados con

100 CONAPO

101 Número de asegurados, IMSS, 1994

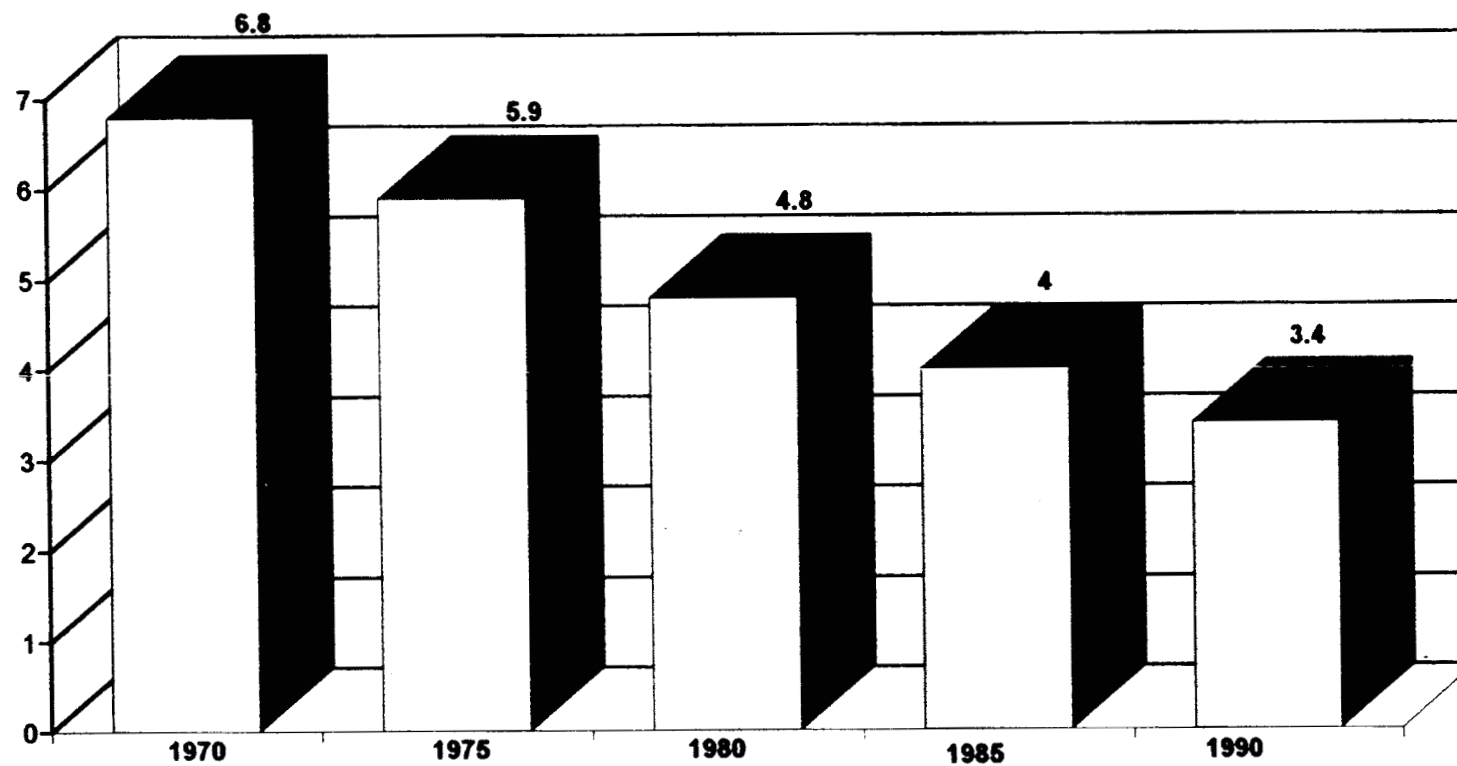
102 INEGI, 1991

Tasas de crecimiento de la población total, 1970-1990



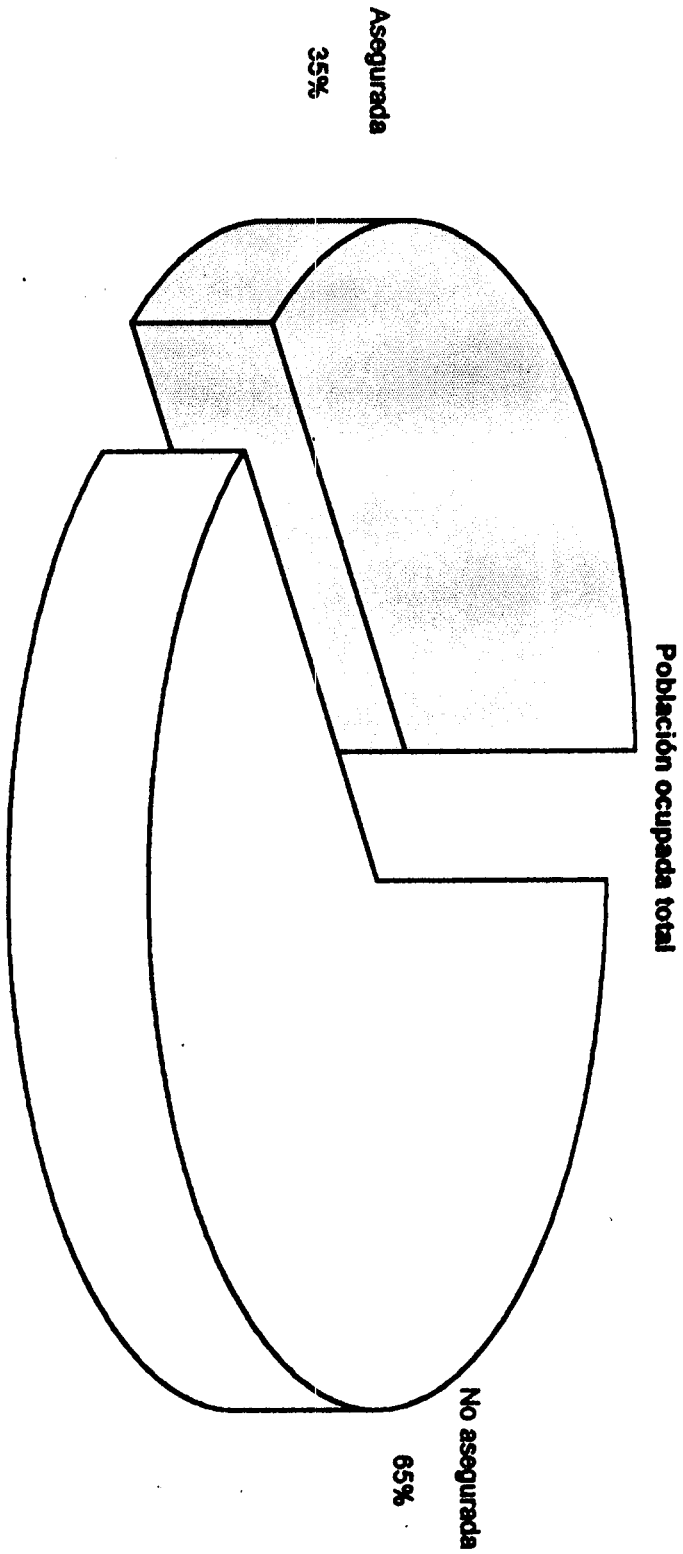
GRAFICA 3

Tasa de fecundidad, 1970 -1990



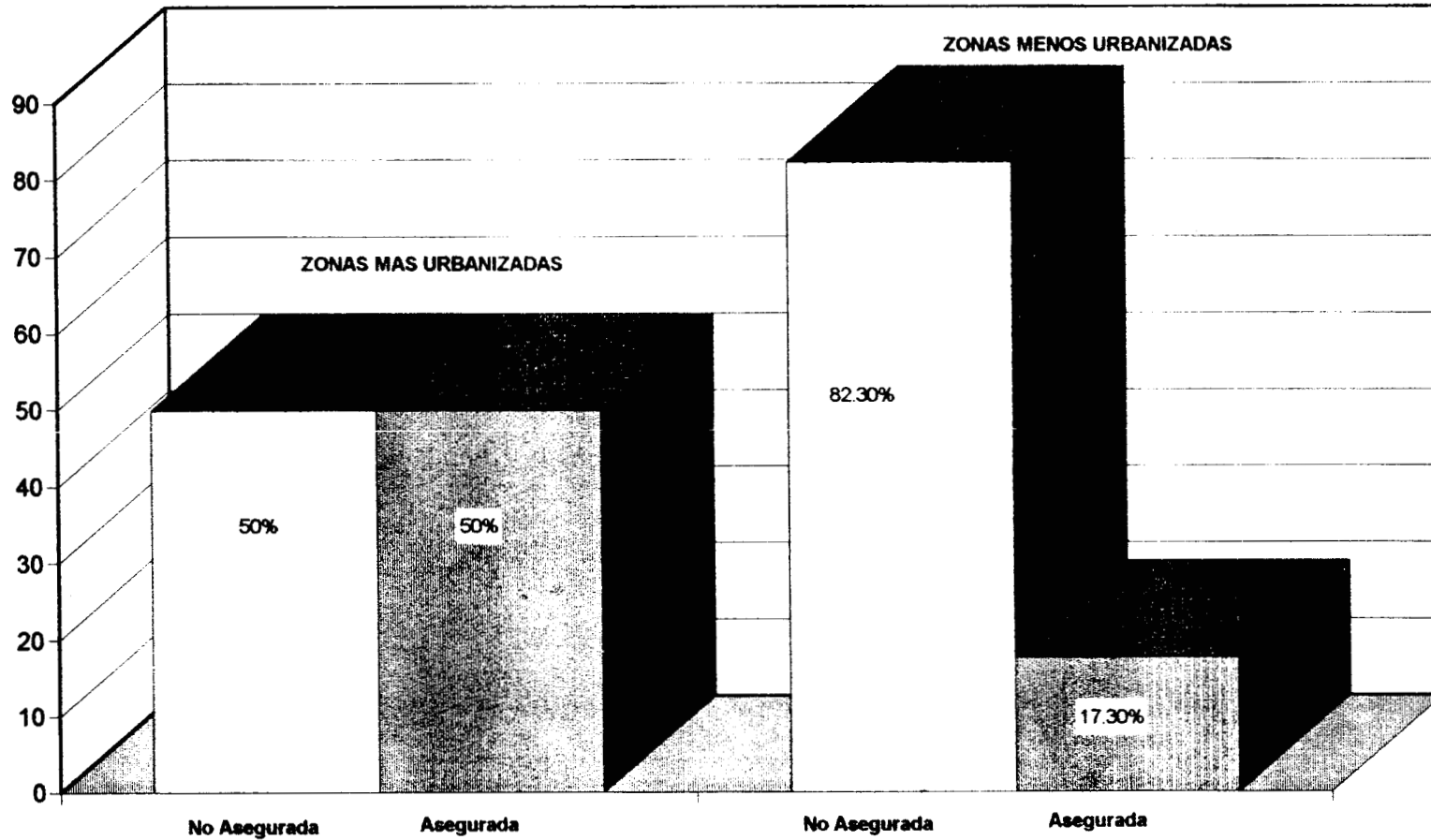
GRAFICA 5

COBERTURA EN LA POBLACION OCUPADA



GRAFICA 5 bis

COBERTURA EN LA POBLACION OCUPADA



algún tipo de seguro social, representaban solo en 35% del total de ocupados del país y, aunque en las zonas más urbanizadas alcanzaba en proporción al 50%, en las menos urbanizadas era de 17.7% (Gráfica 5 y 5 bis). Aun si se limita el análisis a los asalariados (formales), resulta que según la ENE de 1991, que la cobertura era solo de 63.2% en promedio (75% en las zonas urbanizadas y de 42.8% en las menos urbanizadas) (Gráfica 6 y 6 bis). Por lo tanto la elevada proporción de ocupados sin seguro social resulta de la combinación de ocupados no asalariados legalmente excluidos del régimen obligatorio de los seguros sociales junto con la baja cobertura de la población asalariada. Estos niveles de incumplimiento se dan a pesar de los sistemas de supervisión del IMSS.

Una forma de elusión se da mediante la contratación por honorarios, comisionistas, etc., otro rubro es el de los trabajadores eventuales de la construcción. Por otra parte, considerando a los trabajadores por cuenta propia la cobertura es muy limitada (solo el 3% optó por la afiliación voluntaria de acuerdo con la encuesta nacional de empleo urbano ENEU). "Los seguros privados de salud tampoco generan un impacto considerable, ya que solo cubren al 6% de los jefes de hogar"¹⁰³ es necesario aclarar que todas las cifras no necesariamente reflejan la población total de derecho habientes, sino solo a los cotizantes. Lo anterior explica por que a pesar de que haya tan pocos cotizantes el instituto atiende 37 millones de derecho habientes. Es común que un miembro de la familia cotice a la seguridad social (con lo cual toda la familia tiene cobertura), hecho que no afecta al número de la población total derecho habiente, pero si a las finanzas institucionales

d) SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

En sus orígenes los sistemas de seguros social en todo el mundo fueron concebidos como instrumento de protección para los trabajadores y sus familias. Por ello su método de financiamiento sea vinculado a la nómina. El sistema mexicano fue creado bajo esos mismos principios y no obstante que en 1973 se incluyeron algunos nuevos sistemas de financiamiento bajo la denominación de regímenes modificados, en su mayor parte del IMSS se sigue financiando de las contribuciones sobre la nómina.

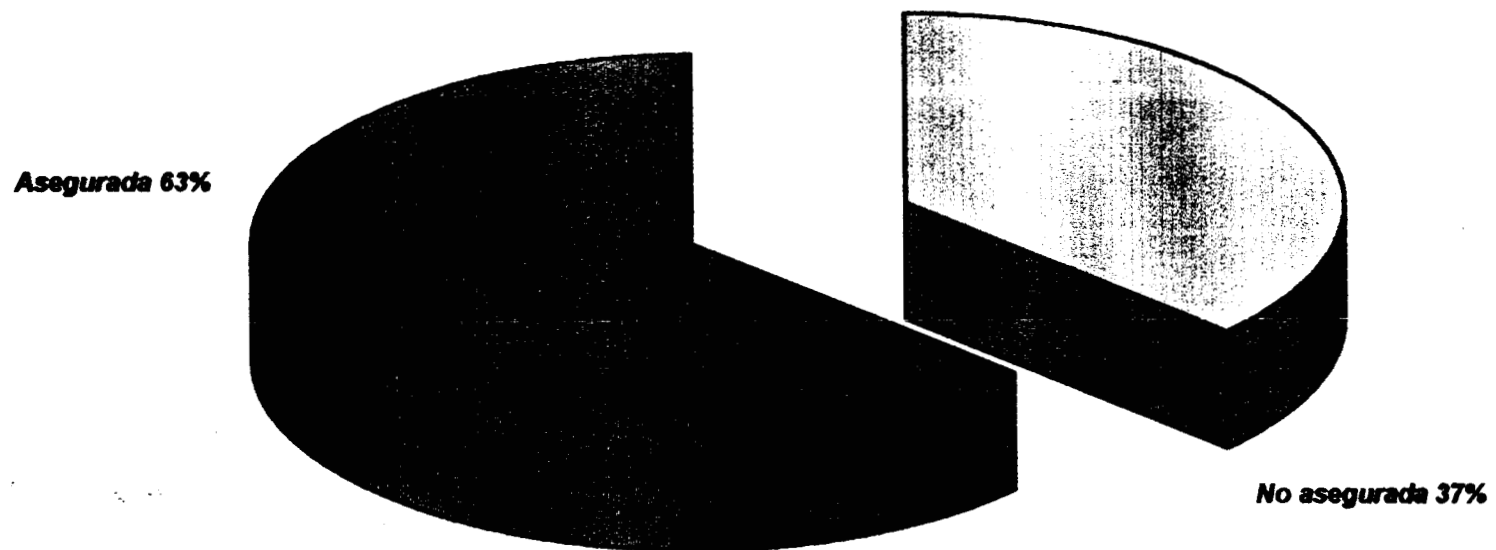
Descripción General del Sistema de Financiamiento

Las tasas marginales de impuesto a la nómina son elevadas aun para trabajadores de bajos salarios lo que promueve la informalidad, la evasión parcial mediante la subdeclaración y la elusión total mediante la concertación por pago de honorarios u otros.

¹⁰³ Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 1992

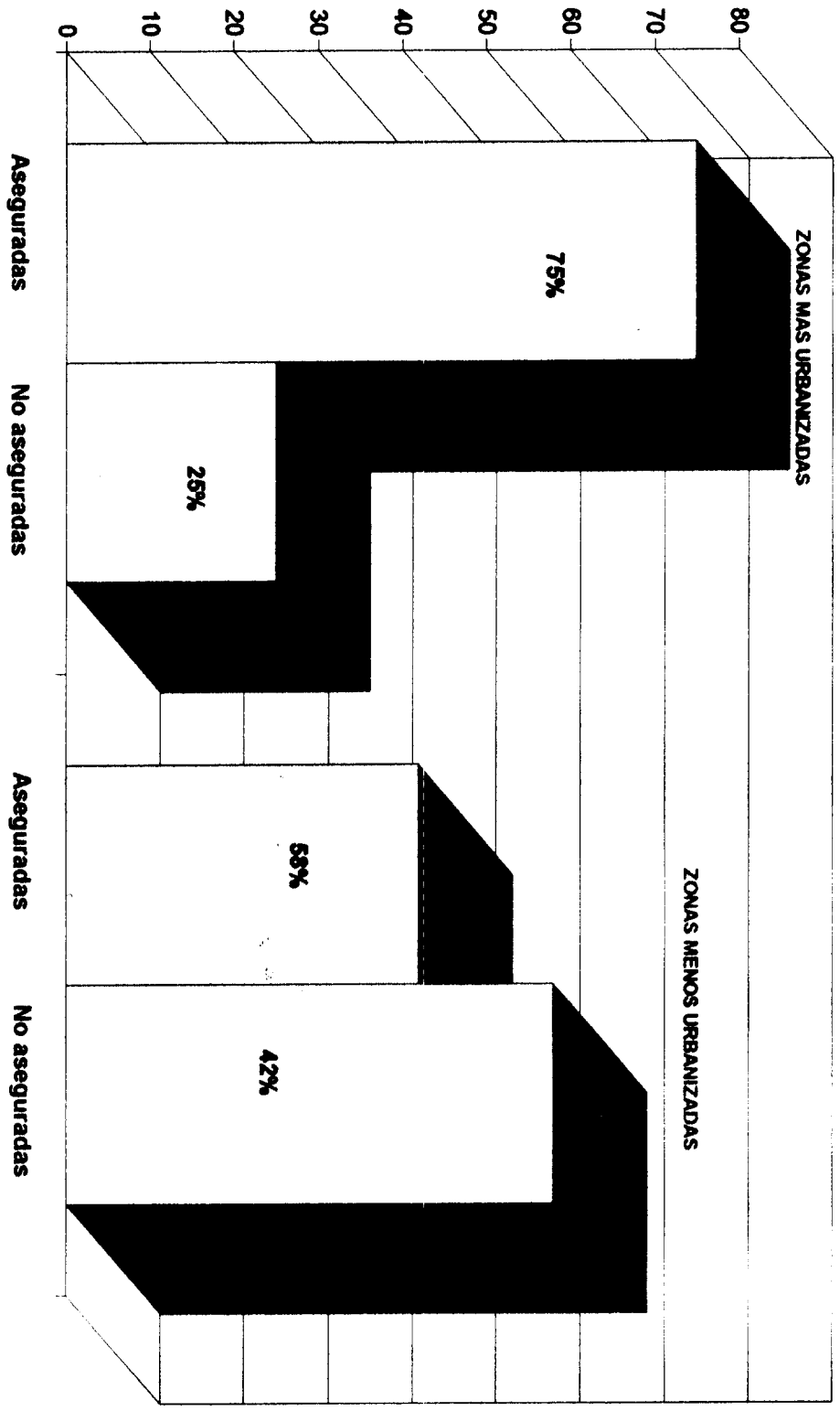
GRAFICA 6

COBERTURA EN LA POBLACION ASALARIADA



GRAFICA 6 bis

POBLACION ASALARIADA TOTAL



Derivado de las tablas se puede poner el ejemplo de un trabajador que percibe 10 salarios mínimos, a quien por cada nuevo peso que le ingresa a la empresa le cuesta ese peso más cincuenta centavos adicionales. Como se menciono con anterioridad, el margen para mantener los problemas de financiamiento del IMSS mediante el aumento de cuotas se ha agotado. Elevar las tasas marginales de impuestos a la nómina colocaría a la economía mexicana en desventaja con sus socios comerciales por otra parte, con ello se agravaría el problema de evasión y elusión, así como la informalidad de la economía y la des protección social.

2.2 SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD

2.2.1 DESCRIPCION DEL SUBSISTEMA

Proteger la salud de los mexicanos ha sido una obligación del IMSS a partir de su creación. Desde hace 52 años, a través del ramo de Enfermedades y Maternidad, se ha otorgado atención a los trabajadores.

Los alcances históricos en materia de salud son notables. Actualmente, la infraestructura del régimen obligatorio asciende a 1,495 unidades de primer nivel (Unidades de Medicina Familiar), 227 hospitales de segundo nivel (Hospitales Generales), y 42 hospitales de tercer nivel (Hospitales de Alta Especialidad)¹⁰⁴. En éstas laboran cerca de 230 mil trabajadores de los cuales el 6.7% son médicos generales, 6.6% especialistas, 33.4% enfermeras, 6.9% de personal médico directivo, y 46.4% auxiliares y otras modalidades.¹⁰⁵ Ellos ofrecen servicio a 37 millones de mexicanos, que incluyen a 10' 293,000 asegurados permanentes, 1'432 736 pensionados, así como los familiares de estos dos grupos en todo el país¹⁰⁶. El incremento de la cobertura ha sido la tendencia deliberada del ramo desde su creación.

En un día típico del IMSS, 367,930 personas reciben consulta; se llevan a cabo 25 670 estudios de radiodiagnóstico; hay 5,322 egresos hospitalarios; hay 3,452 intervenciones quirúrgicas; y en promedio nacen en las instalaciones 86 niños cada hora ¹⁰⁷

Los problemas pueden considerarse como independientes del propio sistema de financiamiento. Es por eso que el diagnóstico se divide en secciones correspondientes a la problemática de dichos rubros.

¹⁰⁴Subdirección General de Obras, enero de 1995

¹⁰⁵Coordinación de Atención Médica, IMSS 1995

¹⁰⁶Infomes sobre la Población Asegurada, IMSS diciembre de 1994.

¹⁰⁷Dirección de Prestaciones Médicas, IMSS 1995

2.2.2 DIAGNOSTICO DEL SUBSISTEMA

La cobertura y los logros médicos que se realizan reflejan la trascendencia que este servicio tiene. No obstante los éxitos, este ramo enfrenta una situación delicada que debe ser atendida para continuar otorgando este servicio que beneficia a millones de mexicanos.

No obstante sus logros el ramo de Enfermedades y Maternidad enfrenta serios problemas en cuanto a la satisfacción de los usuarios, así como su situación financiera. En términos generales, el ramo presenta las siguientes fortalezas y debilidades:

FORTALEZAS

- El sistema de atención médica institucional garantiza a la población asalariada del país y a sus familiares, pleno acceso a los beneficios de la medicina más avanzada.
- El sistema tiene una estructura médica organizada en regiones y por niveles que permite que las unidades médicas se articulen en una red nacional, la cual optimiza los recursos institucionales y acerca los servicios a la población.
- Se ha impulsado el enfoque de atención ambulatoria (para tratar de dar de alta el mismo día), la cual reduce significativamente los costos.
- La razones anteriores han contribuido a que con solo 1.07 camas por cada mil usuarios,¹⁰⁸ Se pueda responder a la demanda por hospitalización sin detrimento en la calidad logro único en el mundo.
- Se contribuye a la formación y especialización de recursos humanos para la salud , así como al desarrollo de la investigación básica y clínica .
- Se ha contribuido a la disminución de la mortalidad con un significativo incremento en la esperanza de vida, tanto de derecho habientes como de la población en general; como se indica en la siguiente tabla:

¹⁰⁸Coordinación De Atención Médica, IMSS 1995

Indicadores Médicos Seleccionados

INDICADORES	1960	1994	CAMBIO
Mortalidad General x 1000	11.5	5.6	- 51%
Mortalidad Infantil x 1000 n.v.	74.2	34.8	- 53%
Tasa de Natalidad x 1000	46.1	28	- 39%
Esperanza de vida la nacer	58 años	72años	+ 14 años

Fuente: Coordinación de Atención Médica IMSS, 1995

- El sistema de financiamiento no establece diferencias en las cuotas de los asegurados por edad, estado de salud o número de dependientes.
- La cobertura que ofrece el seguro es amplia, incluyendo todos los costos derivados del diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de cualquier tipo de enfermedades, así como seguro de maternidad y prestaciones en dinero, tampoco existe limite ni al tiempo no a las erogaciones que deriven del tratamiento de un paciente.

DEBILIDADES

Además de la problemática general del instituto el ramo de Enfermedades y Maternidad presenta las siguientes debilidades:

- Existe un desequilibrio financiero en la prestación de los servicios médicos.*
- El envejecimiento de la población, así como el incremento de esperanza de vida eleva los costos del sistema, haciendo más delicada la situación financiera.
- El sistema de financiamiento desincentiva el crecimiento del empleo y los salarios., inhibe el crecimiento de la cobertura y permite la subdeclaración, especialmente entre las pequeñas empresas, por su difícil fiscalización.
- Las cuotas están indizadas a los salarios y no al costo de los servicios.
- Los esquemas modificados han mostrado ser una carga financiera, arrojando un déficit de N\$ 954 millones 1994. ¹⁰⁹.
- Existe un esquema de trabajo que no propicia las superación del personal, genera desmotivación e impide la calidad y eficiencia del servicio. Por ejemplo, el médico que trabaja más y mejor no recibe ningún beneficio adicional del los que recibe el que no lo hace.

* Como se demostrará más adelante.

¹⁰⁹Dirección de Finanzas y Sistemas, 1995

- El modelo de atención para la prestación del servicio no favorece la relación cercana entre el médico y el paciente lo cual opera en detrimento de la calidad de la atención y la confianza del usuario.
- El crecimiento centralizado de la institución, aunado a la escasa capacidad de gestión ha rebasado el sistema de abasto, generando ciertos problemas de oportunidad en la prestación de servicios.
- El detrimento de servicios resultante de los diversos problemas se estima en horas o días para el primer nivel; días o semanas para el segundo nivel y semanas incluso meses en el tercer nivel de atención.
- El sistema de vigencia de derechos es obsoleto e ineficaz, generando quejas constantes respecto a la oportuna prestación de los servicios o el otorgamiento de servicios a no derecho habientes, hecho que afecta la operación de las unidades, así como a las finanzas de la institución.
- En las unidades de segundo y tercer nivel, las decisiones administrativas se toman con escasa cercanía y coordinación con el lugar donde se originan los problemas, lo que conlleva a múltiples costos como resultado de la rigidez del sistema y una inadecuada asignación de recursos.
- Las unidades de segundo y tercer nivel registran excesivas erogaciones en los servicios generales y auxiliares de diagnóstico, limitando las posibilidades de reinversión y actualización del equipo.
- Creciente insatisfacción de los usuarios y de los prestadores de servicios.
- El diferencial de salarios entre las diversas categorías de personal institucional a disminuido paulatinamente. Mientras que un médico gana mucho menos de los que obtendría en el ejercicio privado un trabajador de servicios auxiliares gana casi el doble de su salario de mercado.
- Sobre carga de personal en unas áreas.

2.2.3 FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD

Descripción del Sistema Actual y Diagnóstico

El financiamiento del Seguro de Enfermedades y Maternidad se basa en un sistema de contribuciones proporcionales sobre la nómina. Las cuotas corresponden a un 12.5% del salario de cotización de los trabajadores. El valor

de la cuota aumenta conforme mayor sea el salario del trabajador hasta un salario máximo equivalente 25 salarios mínimos.

La evolución de la cuota ha ido ascendiendo. Esto se explica por la expansión de los beneficios y el incremento en los costos del servicio. La cuota inicial fue del 6.0% calculada solamente para dar atención al trabajador aunque se protegía también a los familiares directos. Es por esto, entre otras razones que desde su origen el ramo ha estado desfinanciado.

Dicha cuota aumento a 8.0% en 1948, y en 1959 se colocó en 9.0%, en 1989 se elevó a 12.0% y más recientemente en 1993 del 12.5% del salario de cotización. En esta ocasión también se aumentó el salario base de cotización y el tope máximo de traslado de 10 a 25 salarios mínimos para hacerlo congruente con la recaudación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Las cuotas constituyen las fuentes primarias y únicas de financiamiento. Sin embargo parte importante de los recursos del sistema han provenido de subsidios de los ramos de Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y de guarderías. Esto se debió al desfinanciamiento del ramo, así como la inversión para iniciar su operación. Esta situación se dio por dos razones: Primero, existía una urgencia de establecer la infraestructura necesaria para los servicios médicos así como financiar el gasto corriente; y segundo, el ramo de IVCM contaba con importantes remanentes líquidos debido a que al inicio los pensionados eran muy pocos.

Existen también los llamados Esquemas Modificados dentro de los cuales se otorgan servicios médicos al 17% de los derechohabientes,¹¹⁰ sobre bases de financiamiento diferentes a las del Régimen Obligatorio. Estos esquemas son deficitarios en su operación. Lo anterior significa que los trabajadores asalariados subsidian a cañeros, trabajadores de los estados, ejidatarios, tabacaleros, etc.

No existe ninguna forma de financiamiento proveniente de pagos de los usuarios al momento de recibir los servicios. La cuota incluye la prestación médica que se refiere al diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de todas las enfermedades y del embarazo, así como las prestaciones en dinero, es decir, subsidios y ayudas.

La participación del financiamiento público incluye las contribuciones del Gobierno Federal, también las deducciones que permite la Ley del Impuesto Sobre la Renta a las empresas por el pago de sus cuotas al Seguro Social.

El monto de las cuotas recaudadas para este ramo en 1994 fue de N\$ 22,249 millones¹¹¹. Esta cantidad es equivalente al 60% del valor estimado de la

¹¹⁰Memorias Estadísticas, IMSS 1993

¹¹¹Dirección de Finanzas y Sistemas, IMSS 1995

recaudación del Impuesto al Valor Agregado,¹¹² que es el segundo impuesto en importancia y solidez, lo que permite visualizar el volumen de recursos de este ramo de aseguramiento.

Desde el punto de vista de la empresa sus cuotas crecen directamente con el valor de su nomina. Aquellas empresas que pagan salarios altos y contratan a mayor número de trabajadores contribuyen más al financiamiento de la prestaciones del Seguro de Enfermedades y Maternidad.

Los trabajadores y empresas con mayor capacidad de pago contribuyen en mayor medida a financiar un servicio, que beneficia equitativamente a todos los asegurados y sus familias .

A este respecto, las empresa que contratan personal con salarios superiores a los 10 salarios mínimos critican el hecho de que apartir de este salario podría resultarles conveniente hacerse cargo del seguro médico o contratar el servicio de un seguro privado en lugar del IMSS. Esto es evidencia de cargas excesivas para dichas empresas, lo que propicia la subdeclaración, desalienta el empleo y el crecimiento de los salarios reales.

Vinculado a los problemas de calidad de la atención, existen empresas que contratan seguros médicos privados para sus trabajadores, quejandose de la necesidad de hacer un doble gasto.

El aumento de las cuotas realizado en julio de 1993 fue precisamente un detonador de estudios y propuestas que se unificaron en el criterio de que las cuotas han llegado a un tope que no se debe rebasar si no se quiere comprometer la competitividad internacional de la economía y el crecimiento del empleo, así como la capacidad del mercado laboral de ajustarse eficazmente a las crisis y los choques externos.

Adicionalmente, el cambio de la estructura demográfica del país hace imposible el continuar financiando parte de la operación de este ramo con los excedentes de IVCM y Guarderías, ya que el número de pensionados y el de mujeres trabajadores por cada trabajador asalariado activo se ve incrementado a un ritmo creciente.

Más aún, este ramo le debería pagar a IVCM un interés por el valor del capital invertido en infraestructura e inmuebles con recursos de este ramo, que son utilizados para brindar el serviciomédico. Esto es relevante dada la situación de IVCM, que además debe enfrentar el pago creciente de las pensiones.

De la experiencia internacional no puede extraerse una recomendación absoluta sobre el monto optimo de las cuotas. La causa es la difícil comparabilidad de

¹¹²Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994

sistemas tanto de sus beneficios y ramos de aseguramiento como de sus sistemas de contribución y el marco fiscal de cada país.

Problema fundamental del ramo es su desfinanciamiento histórico, que compromete la calidad del servicio en el corto plazo. Aunado al hecho de que la cuota original no cubría las prestaciones para familiares, se han ampliado las prestaciones otorgadas y los costos del servicio han avanzado a mayor velocidad que la actualización de las cuotas.

Esto ha generado déficits durante casi todos los años desde la instauración del sistema actual, que además de las dificultades que genera lo hace vulnerable en términos financieros.

Como se observa, los ingresos han sido consistentemente inferiores a los gastos, con excepción de los años de 1989 y 1990, en que se incrementaron las cuotas de 9 a 12%. Sin embargo, históricamente los egresos han superado rápidamente dichos incrementos.

La trayectoria de ambas variables no ha sido siempre creciente. El sistema vivió una delicada situación financiera derivada de la crisis de los 80's que provocó una reducción del 25% en los ingresos debido a la caída en los salarios reales.¹¹³ Los gastos se ajustaron pero en menor medida que los ingresos, ya que se elevaron los costos de algunos insumos imprescindibles para la operación generando déficit que en 1988 llegaron a representar 30% de los ingresos.¹¹⁴

Este punto crítico derivó en el aumento de cuotas en 1989, que permitió recuperar el nivel de ingresos reales que se tenían en 1982, pero con tres y medio millones más de usuarios en los servicios médicos¹¹⁵. El seguro incurrió nuevamente en déficit dos años después y en julio de 1993 se hicieron los ajustes ya mencionados.

Debe señalarse que el componente de bienes de salud del Índice Nacional de Precios al Consumidor crece más rápidamente que el promedio general de este, lo que incrementa las presiones sobre el gasto del sistema. Lo sucedido en 1989 mostró la capacidad del Instituto de ajustar su modelo en el corto plazo y de contener costos. Sin embargo, el ajuste no consistió en una reestructuración del modelo, lo que sólo implicó la postergación de las tensiones que se evidenciaron con el regreso a los déficits dos años después.

La cuota de desequilibrio estimada para el modelo actual, sin considerar su aumento de la población, es de 13.5%,¹¹⁶ lo que comparado con el 12.5% actual

¹¹³Memorias Estadísticas IMSS 1993

¹¹⁴Idem

¹¹⁵Idem

¹¹⁶CEDESS, 1994

conforma su desequilibrio financiero. De esta cuota, un 12.8% es necesario para cubrir el pago de las prestaciones medicas¹¹⁷ y un 0.7% al pago de las prestaciones en dinero¹¹⁸. La diferencia entre lo que cuesta la atención médica y lo que recauda, se reitera, se financia con recursos provenientes de los ramos IVCM y Guarderías.

En virtud del incremento de la inflación y la reducción en el incremento de la masa salarial, es de esperarse un mayor uso de los servicios médicos del IMSS para 1995, como sucedió en 1982-1983. En este período, sin haber crecido el número de trabajadores, los derechohabientes usuarios aumentaron en 7%.¹¹⁹

En síntesis, existe un desequilibrio financiero en el ramo, que podría poner en riesgo la prestación suficiente de los servicios. Dicho desequilibrio no puede ser subsanado en los términos actuales de operación y financiamiento ni recurriendo a remanentes de otros ramos. Las restricciones de la economía abierta que impide la elevación de las cuotas, y la transformación de la pirámide poblacional exige que se respete la autonomía de los recursos de otros ramos. Adicionalmente, las necesidades de incremento de la cobertura y de mejoramiento del servicio requieren de una base sólida y estable de recursos en el largo plazo.

2.3 DESCRIPCION DEL SISTEMA DE SERVICIOS MEDICOS Y DIAGNOSTICO

A fin de ofrecer la atención médica con calidad y oportunidad, el sistema actual del instituto esta organizado en tres niveles:

1. El Primer Nivel es el medicina familiar, donde se ofrece consulta externa, y se debiera resolver hasta un 85% de los padecimientos de la población.¹²⁰ Cuenta con 1,495 unidades de Medicina Familiar.¹²¹
2. El Segundo Nivel es el de hospitales generales donde se otorga atención de urgencias y tratamientos especializados en patología de gran demanda. Este cuenta con 227 Hospitales Generales y debe resolver el 12% de los padecimientos de la población.¹²²
3. Tercer Nivel de alta especialidad que atiende padecimientos de baja frecuencia y elevada complejidad cuenta con 42 Hospitales de Especialidades ubicadas en 10 Centros Médicos del país.

¹¹⁷Idem

¹¹⁸Idem

¹¹⁹Memorias Estadísticas, IMSS, 1993

¹²⁰Conferencia de Alma Ata, Organización de las Naciones Unidas

¹²¹Subdirección General de Obras y Patrimonio Inmobiliario, IMSS, 1994

¹²²Idem

2.3.1 PRIMER NIVEL MEDICINA FAMILIAR

Este nivel es el que presenta una problemática más delicada ya que atiende la gran mayoría de los padecimientos de la población; utiliza el 26% de los recursos dedicados a la atención médica. Las unidades ofrecen servicio en turnos diurnos de seis horas cada uno durante cinco días a la semana, donde cada derecho habiente solo puede recibir consulta en el turno correspondiente ya sea de 8:00 a.m. a 2:00 p.m. o de 2:00 p.m. a 8:00 p.m.

El eje del funcionamiento es el médico familiar que es responsable de cuidar 2,400 derechohabientes que están adscritos a una unidad específica donde se les asigna un horario y un médico familiar. Este médico debe resolverles enfermedades de menor grado que requieren de diagnóstico y tratamiento poco complejos, además de brindar orientación sobre higiene, alimentación y forma de vida. En caso de presentar un padecimiento más complejo, el paciente es referido a un hospital de segundo nivel.

Las unidades de medicina familiar con más de cinco consultorios cuentan con los auxiliares de diagnóstico, como rayos X y laboratorio para realizar estudios poco complejos y de gran demanda. Cada unidad cuenta con los archivos de afiliación, vigencia y expedientes médicos de la población adscrita a la unidad y tiene una farmacia. Adicionalmente, las unidades de este nivel ofrecen apoyo de salud a la población no derechohabiente, por medio de campañas de fomento a la salud, vacunación y otras. También se cuenta con módulos de prestaciones en dinero, donde se pagan pensiones y subsidios por incapacidades.

Laboran en este nivel 55 mil trabajadores y su costo en 1994 alcanzó 6,200 millones (26% del gasto del sistema).¹²³ Este se considera elevado tomando en cuenta el grado de insatisfacción que manifiestan los usuarios y los prestadores del servicio.

El primer nivel es el más vulnerable del instituto; los problemas detectados incluyen largas esperas para recibir consulta, diferimiento de estudios auxiliares de diagnóstico, falta de medicamentos, escasez y obsolescencia de equipos e insumos para el adecuado funcionamiento de la unidad, falta de motivación del personal, despersonalización en la relación médico-paciente, insatisfacción del usuario y quejas de trabajadores como de las empresas respecto a la asignación y pago de incapacidades. Debe mencionarse que del total de la población adscrita actualmente al primer nivel, solo el 85% fue usuaria de los servicios de salud en 1994.¹²⁴ El 15% restante no necesitó los servicios o acudió a servicios privados, lo que refleja la indiferencia o desconfianza de algunos de los derechohabientes.

¹²³Incluye costos de capital, así como la atención a los asegurados del ramo de riesgo de trabajo y los pensionados. Coordinación de Atención Médica, IMSS, 1995.

¹²⁴Coordinación de Atención Médica, IMSS, 1995

con el servicio.¹²⁵ Una de las razones de la insatisfacción de los usuarios con el modelo de atención actual es la imposibilidad de establecer una relación médico-paciente confiable y efectiva. Esto es resultado de la estructura e incentivos para los médicos de familia, misma que les impide fortalecer esta relación. No hay hasta ahora un sistema capaz de premiar la calidad en el desempeño del médico. Cuando el paciente es derivado a otro nivel, el médico familiar pierde el contacto con dicho derecho habiente, lo que agudiza la despersonalización. El propio sindicato SNTSS es reconocido que no se ha encontrado un incentivo capaz de premiar al buen médico; esto repercute en el bajo nivel de capacitación y actualización académica, en un elevado ausentismo y desinterés hacia el usuario.

Lo anterior incide en la baja capacidad para resolver eficazmente un número significativo de los padecimientos de la población, generando sobrecargas en el resto del sistema. Se estima que se podría resolver más rápidamente un mayor número de los casos que actualmente se atiende en este tipo de unidades. En la actualidad en este nivel no se llega a resolver el 85% de los padecimientos como debiera ser¹²⁶, sino una cifra estimada del 70%, el 15% restante se deriva al segundo nivel, saturando los hospitales generales e incrementando los costos de la atención médica. La baja capacidad resolutoria es consecuencia también del difícil acceso al primer nivel en situaciones de necesidad apremiante por razones de horario, que el médico familiar cumple con funciones de salud comunitaria lo que le impide poder dedicar mayor tiempo al estudio y solución de los casos.

El deficiente sistema de verificación de la vigencia de derechos impide un adecuado control que permita brindar los servicios con plena certeza a quien tiene derecho legal a ellos. Se estima que el 30% de quienes reciben consulta de primer nivel no tiene sus derechos vigentes,¹²⁷ a lo que se añade un 40% de quienes reciben el servicio de urgencias sin ser derechohabientes.¹²⁸ Esto incide en los costos para el sistema y en la calidad del servicio que se brinda a los legítimos derechohabientes.

En este nivel la automatización es todavía incipiente y el personal médico dedica parte de su tiempo a labores no sustantivas como mecanografía, manejo de documentos y otras, restando tiempo a la atención directa del paciente.

El sistema de abastecimientos es insuficiente para satisfacer las necesidades de las unidades de primer nivel. Su baja capacidad de gestión para responder a la demanda de los usuarios, así como la rigidez del sistema actual impiden que los pacientes obtengan las medicinas con oportunidad. Adicionalmente, el elevado costo de las nuevas tecnologías hace difícil el mantener actualizados y en buen

¹²⁵ *Idem*

¹²⁶ *Conferencia de Alma Ata, Organización de la Naciones Unidas*

¹²⁷ *Coordinación de Atención Médica, IMSS, 1995*

¹²⁸ *Idem*

funcionamiento los servicios auxiliares de diagnóstico. Este factor es causante de la baja capacidad resolutive de las unidades de primer nivel.

Buena parte de los gastos generados en el sistema tiene su origen en el primer nivel y se deben en parte a causas no justificadas, entre ellas, la escasa capacidad resolutive del nivel, como la ausencia de controles efectivos que impidan abusos.

En lo que se refiere a la expedición de incapacidades laborales, esta ha sido criticada por las empresas y trabajadores. La ausencia de controles al respecto impide cuantificar el monto de recursos que se fugan por esta vía. Otro que incide sobre los costos del sistema es el escaso control y uso excesivo en expedición de recetas y órdenes de estudios de laboratorio y radiológicos. Esto repercute en el gasto institucional como en el grado de satisfacción de los usuarios, porque entorpece la acción de las farmacias y áreas auxiliares de diagnóstico.

En síntesis, en 1994 en el primer nivel se erogaron 850 millones por concepto de incapacidades,¹²⁹ 875 millones en recetas médicas, y 370 millones en rayos X y otros estudios y, se estima que N\$ 1'100 millones por concepto de derivaciones injustificables al segundo nivel.¹³⁰

No se pueden soslayar los costos que se generan sobre la economía en su conjunto por causa de las esperas y diferimientos de cita, ya que generalmente un trabajador tiene que ocupar una mañana completa para poder ser atendido. A estos costos habría que añadir los derivados por incapacidad durante la cual el trabajador deja de laborar, de aportar su cuota a la seguridad social, en tanto el instituto eroga la cantidad correspondiente a la pensión.

2.3.2 SEGUNDO NIVEL HOSPITALES GRALES., REGION Y ZONA.

Esta compuesto por hospitales generales de región, zona y subzona donde se atienden derechohabientes que le derivan de un determinado número de unidades de primer nivel. En ellos se ofrece atención a los padecimientos de alta demanda y mediana complejidad, que requieren de especialidades medicas, de hospitalización para cirugía así como tratamiento y diagnóstico especializado.

El médico especialista de cirugía, pediatría, gineco-obstetricia, es el eje central de la atención, recayendo el trato de los pacientes en el personal de enfermería. Y así garantizando la atención de urgencias las 24 horas de los siete días de la semana.

¹²⁹Dato preeliminar, CEDESS, 1995

¹³⁰CEDESS, 1995

En este nivel laboral 130,000 personas y su costo total en 1994, alcanzó N\$13,000 millones, lo que representa el 54% del gasto total del sistema.¹³¹

Los cuerpos de gobierno de los hospitales se limitan a la instrumentación de los programas administrativos y médicos establecidos a nivel central, sin tener capacidad de asignar sus recursos presupuestales a la satisfacción de sus necesidades. Es sumamente dependiente del centralismo institucional y la rigidez de las relaciones laborales.

De aquí se derivan las debilidades más relevantes de este nivel. El costo del mismo es muy elevado, y esto se debe a la escasa capacidad de administración de sus propios recursos.

El grado de satisfacción del usuario es superior al del primer nivel, debe destacarse que la mayoría de las quejas tienen su origen en problemas relacionados con el abasto oportuno de medicamentos y otros insumos, la saturación de las áreas de urgencias, el diferimiento de consulta de especialidades y de intervenciones quirúrgicas.

Los servicios auxiliares de diagnóstico tiene un costo muy elevado, que reduce la inversión que permitirían aumentar la oportunidad de la tensión. Existen además serios problemas de obsolescencia de equipo.

La sobre carga en las labores del personal en algunas áreas especialmente de enfermería, impide la dedicación de más tiempo a sus labores sustantivas incidiendo en su propia satisfacción. Esto es ocasionado, principalmente, por el ausentismo del personal, que dadas las características del Contrato Colectivo de Trabajo y la rigidez derivada de éste no se puede cubrir faltantes con sobrantes de otras unidades, resultando costoso sustituir diariamente.

2.3.3 TERCER NIVEL HOSPITALES DE ALTA ESPECIALIDAD

Conformado por los 42 hospitales de alta especialidad,¹³² este nivel atiende a los pacientes con padecimientos de poca frecuencia y que por su elevada complejidad requieren de recursos médicos y técnicos muy especializados para su diagnóstico y tratamiento.

Entre sus actividades se encuentra el desarrollo de tecnología médica de punta y el establecimiento de las directrices de atención para el resto del sistema. En este nivel se contribuye se constituyen el desarrollo de los mejores especialistas en favor de los pacientes del IMSS y del resto del sistema de salud nacional.

¹³¹Incluye costos de capital, de atención a los asegurados del ramo de riesgo de trabajo y los pensionados. *Coordinación de Atención Médica, IMSS, 1995*

¹³²Subdirección General de Obras y Patrimonio Inmobiliario, IMSS, 1994

El tercer nivel incluye el tratamiento de padecimientos correspondientes a las cuatro especialidades troncales y el resto de las subespecialidades, el personal de enfermería desarrolla la mayor parte de las actividades relacionadas con la atención de los pacientes.

Se ha reflejado el cambio cualitativo en los padecimientos, mostrándose un crecimiento de los enfermos crónicos degenerativos de SIDA, padecimientos renales, diabetes, problemas cardiacos, etc.

Cuenta con 45,000 trabajadores, y su costo, total en 1994 ascendió a 47,000 millones de nuevos pesos, lo que significo el 20 % del total del gasto del sistema.¹³³

El instituto es, parte fundamental del Sistema de Educación Medica del país, toda vez que sus instalaciones de segundo y tercer nivel acuden para tener un grado de especialidad 50% de los estudiantes de medicina, el 30% de los pasantes y 50% de los residentes de especialidades medicas. En el ciclo lectivo 1992-1995 egresaron un total de 2091 especialistas, con lo cual no sólo se apoya al instituto sino al ejercicio médico de todo el país.¹³⁴

Los problemas que generan insatisfacción están directamente vinculados a la estructura administrativa del sistema. La casi nula capacidad de gestión de los cuerpos gobierno de las unidades inhibe su propia experiencia administrativa y de mejoramiento de las condiciones de servicio. Es así como, se repiten las quejas por abasto inoportuno de medicamentos e insumos de diagnóstico, generando retrasos en la atención de los pacientes. El diferimiento es uno de los principales problemas en este nivel, el cual en ocasiones origina problemas de tipo técnico-médico. Este diferimiento se da en consultas de especialidades e intervenciones quirúrgicas.

En este nivel los elevados costos de los servicios auxiliares reducen el margen de reinversión en equipo necesario para incrementar la calidad del servicio prestado. Esta situación se agudizo en la década pasada cuando por falta de recursos no se renovó el instrumental y equipo, generándose un rezago que hasta la fecha no se supera completamente.

El tercer nivel atiende diversos padecimientos que se debieran tratar en el segundo nivel, como cirugía laparoscópica, hemodialisis, etc., que incrementan los costos y distraen recursos.

¹³³Incluye costos de capital, de atención a los asegurados del ramo de riesgos de trabajoy de los pensionados. Coordinación de Atención Médica, IMSS, 1995.

¹³⁴Dirección de Prestaciones Médicas, IMSS, 1995

2.3.4 SISTEMA DE ABASTECIMIENTO

El abastecimiento oportuno de las medicinas, insumos de diagnóstico y materiales de curación para las 1,764 unidades médicas ha sido un problema histórico de la institución. Desde los orígenes se optó por centralizar las compras para consolidar volúmenes y abatir precios. Los resultados son discutibles. Actualmente persisten desequilibrios entre demanda y existencia de productos, presentándose caso de desabasto y sobreabasto. Los retrasos en diagnóstico y tratamiento provocados por la escasez de insumos son motivo de queja por parte de los usuarios. El sistema de abasto del instituto se basa en la compra centralizada¹³⁵, de casi todos los bienes para la operación de las unidades médicas.

El sistema de compras "por folio", que permite a las delegaciones adquirir bienes directamente para cubrir eventuales carencias, da pie a la realización de compras con costos sumamente elevados para la institución.

Este proceso centralizado y regulado conlleva múltiples costos que se reflejan negativamente tanto en la atención que se puede ofrecer, como en el presupuesto institucional. Además, se encuentra excesivamente integrado, dejando la mayor parte de las decisiones en pocas personas.

En suma, el actual sistema de abasto se ha mostrado ineficaz para satisfacer, con la oportunidad debida y a bajos costos, las demandas de los usuarios del IMSS. Esto se debe tanto al crecimiento de la población beneficiaria como a la multiplicación del número de equipos e insumos necesarios para la atención médica, lo que es muy difícil de controlar centralizadamente, representando un obstáculo para la más eficiente administración de la institución.

Las principales debilidades del actual del actual sistema de abastecimiento son:

- Se presentan múltiples fallas de información y control a lo largo de la cadena de adquisición y distribución, lo que origina ineficiencias.
- La compra en grandes volúmenes no siempre es adecuada, por lo que existen problemas de sobreinventarios altamente costosos en algunos productos.
- El costo financiero de los inventarios, como el de los activos fijos necesarios para el almacenamiento, transportación y distribución de los productos elimina las ventajas de las compras en grandes volúmenes.
- En virtud de que gran parte de los bienes de consumo son productos con fecha de caducidad, la lentitud del sistema centralizado provoca grandes desperdicios.

¹³⁵El 82% del presupuesto de abasto se ejerce a nivel central.

- Las unidades médicas, especialmente en el primer nivel en muchas ocasiones no cuentan con los medicamentos necesarios para satisfacer la demanda de los usuarios. Esto provoca largas colas, acudir a otra unidad del sistema e incluso adquirir los medicamentos en farmacias privadas.
- El sistema de computo utilizado tiene 15 años de retraso, presentándose inoportunidad en el reporte de consumos. Este sistema no integra los diferentes procesos de abasto y no produce información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
- No existen canales adecuados de retroalimentación entre la experiencia de las unidades médicas y las decisiones de abastecimiento, se generan múltiples desperdicios ejemplo: las medicinas que se adquieren en presentación de 20 tabletas cuando el tratamiento más común para el que se utiliza solo requiere de 10.
- Hay evidencias de abusos importantes en la expedición de recetas por los escasos controles que se llevan respecto al suministro de las mismas.
- Las unidades médicas tienen una mínima participación en la adquisición de sus insumos, lo que impide que se responsabilicen del manejo de éstos, repercutiendo negativamente en la prestación del servicio.
- Por las características propias del sistema, toda vez que los procesos se encuentran fraccionados, es difícil ubicar con precisión al responsable cuando se presentan problemas de desabasto o sobreabasto.
- Existe un excesivo riesgo y limitación a la competencia.

EN RESUMEN

El ramo de Enfermedades y Maternidad debe tener la capacidad de crecer al menos al ritmo que la población lo hace y mejorar la calidad y oportunidad de la atención. Las fortalezas de este ramo son extraordinarias, pero existen debilidades que generan inconformidad entre derechohabientes y prestadores de servicios. Esto, aunado a la necesidad de garantizar su viabilidad financiera obligan a una transformación que preserve los derechos de los trabajadores de México.

Los recursos con que actualmente cuenta este ramo son insuficientes para continuar dando el servicio con la cobertura y calidad adecuada. De no modificarse las condiciones actuales, se prevé un déficit permanente, lo que se acentúa ante la imposibilidad de que el ramo del IVCM continúe apoyando a enfermedades y maternidad. Lo anterior obliga a estudiar cambios de fondo que

además de disminuir los costos permite terminar con el desequilibrio financiero en forma permanente.

2.4 INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE

2.4.1 DESCRIPCION DEL SUBSISTEMA Y DIAGNOSTICO

El ramo se inició en 1944, como instrumento financiero capaz de garantizar niveles mínimos de bienestar a la población, al momento que se retiran de la vida laboral. Así mismo, preveía el otorgamiento de una pensión digna para los familiares del pensionado que viviesen. Este seguro se creó bajo una estructura de fondo colectivo e inicio operaciones con una cuota del 6% sobre el salarios de cotización de cada trabajador definiéndose las funciones como montos nominales fijos, sin prever ajustes por inflación.

Desde un inició, las reservas generadas por el ramo fueron destinadas a constituir el patrimonio inmobiliario y a otras actividades, en lugar de constituir un fondo que permitiese enfrentar obligaciones futuras. El ramo opera como fondo de reparto (las obligaciones son cubiertas con aportaciones de cotizantes en activo, solidaridad entre generaciones), lo que permitió en sus orígenes que aumentaran los beneficios sin modificar las cuotas y se utilizaran los excedentes del ramo para apoyar la construcción de infraestructura y coadyuvar a financiar la operación del Seguro de Enfermedades y Maternidad.

Como resultado de la inflación de los años 80's y 70's, las pensiones, al no tener un mecanismo de indisación sufrieron un fuerte rezago que afectó los ingresos reales de los pensionados. Este desajuste, que atentó contra la seguridad social, se corrigió parcialmente en 1989, creando pensiones dinámicas proporcionales al salario. La cuantía mínima se ligo al salario mínimo para actualizarse automáticamente. De esta forma, los montos de las pensiones y los beneficios del seguro se incrementaron substancialmente.

Particularmente en los últimos 5 años se incrementó considerablemente el monto de las cuantías mínimas, pasando de ser del 35% de un salario mínimo en 1989 al 100% del mismo a partir de 1995, esto se puede ver con mayor claridad en las cifras que a continuación se describen.

Año	Monto de la Cuantía Mínima "
1989	Se eleva al 70% del Salario Mínimo
1991	Al 80%
1992	Al 85%
1993	Al 90%
1994	Al 95%
1995	Al 100%*

*A esto hay que agregarle un mes de aguinaldo.

En el caso de la pensión de viudez, en el mismo lapso, la pensión se incrementó al 90% cuando era solo del 20% de dicho salario.

A pesar de que se pueda considerar que las pensiones no son suficientes, en la actualidad todos los pensionados reciben más de lo que aportaron en términos reales. Todos los incrementos en prestaciones se hicieron sin actualizar de manera realista la cuota correspondiente. Esta situación aunada al crecimiento más dinámico de pensionados que de asegurados compromete a las finanzas del ramo (los recursos para el Seguro de IVCM se obtienen por contribución del 8.3% del salario de cotización que se distribuye de manera tripartita.¹³⁶

La aplicación de las cuotas para 1995 se reparte de la siguiente forma :

- Invalidez y muerte 3%.
- Vejez y cesantía en edad avanzada 2.8%.
- Servicios médicos a pensionados 1.5%.
- Gastos de administración 0.6%.
- Prestaciones sociales 0.4%.

2.4.2 DIAGNOSTICO

FORTALEZAS

- Fomenta un sentido solidario entre generaciones al funcionar, en la práctica como un Sistema de Reparto. Actualmente, las pensiones se cubren con aportaciones de los asegurados en edad activa. Esta transferencia de activos

¹³⁶En 1996 llegará a ser del 8.5%, como lo prevee la Ley.

entre generaciones promueve el fortalecimiento de las responsabilidades que tiene la sociedad para con los sectores más desprotegidos.

- Tiene 50 años de experiencia operativa. Cuenta con una amplia red de servicio que recauda y administra los recursos de 10 millones de cotizantes y beneficia a más de 1'400,000 pensionados y sus familias.
- Fue el primer seguro de retiro en México que llegó a grandes núcleos de población.

DEBILIDADES

El análisis de las debilidades del ramo debe cubrir tanto la situación financiera como la organización del seguro, poniendo especial atención a la estructura de incentivos que presenta para los trabajadores y los patrones.

(SITUACION FINANCIERA) DESCRIPCION Y DIAGNOSTICO DEL SUBSISTEMA IVCM Y SU SUBSISTEMA FINANCIERO

♣ Suficiencia de Cuotas

Desde 1944, a través de modificaciones a la Ley los beneficios se han incrementado substancialmente: pensiones a familiares ascendientes, reducción de las semanas de cotización necesarias para tener derecho a los beneficios (Invalidez o Muerte, de 200 a 150, y Vejez o Cesantía, de 700 a 500), gastos médicos a pensionados y derechohabientes, ayuda asistencial, extensión de la edad límite para la pensión de orfandad, asignaciones familiares, prestaciones sociales, incremento de los montos de las pensiones y indización. Sin embargo, las contribuciones únicamente se han incrementado en dos ocasiones: el 1º de enero de 1991 pasando del 6% al 7% sobre salarios, además de un aumento anual de 0.2% hasta llegar al 8.0% en 1996; y el 0.5% que se agregó en 1993.

Esto es insuficiente, para ilustrarlo es necesario tomar en cuenta que para garantizar la pensión mínima a un trabajador casado al momento del retiro, el monto de recursos que se deberían haber acumulado es el equivalente a 19 salarios mínimos anuales (S.M.A.). Haciendo los cálculos a las cotizaciones actuales, resulta que el fondo acumulado es de solamente 0.33 S.M.A. si cotiza sobre un salario mínimo durante 10 años.¹³⁷

En consecuencia, en el sistema actual ni siquiera cotizando al tope máximo durante 40 años se logra formar un fondo suficiente para financiar la pensión mínima de un asegurado casado.

¹³⁷Considerando una tasa anual del 3% CEDESS.

Existe un diferencial entre la cantidad para garantizar la pensión y el fondo que se debió haber creado con las aportaciones del trabajador. Es decir, todo trabajador está recibiendo más de lo que su cuota aportó al tamo en consecuencia del desajuste financiero ocasionado por el desequilibrado aumento de los beneficios. Este aumento, aunque justo, ha afectado las finanzas institucionales.

- ♣ *El número total de pensionados está creciendo a mayor velocidad que los cotizantes, poniendo de manifiesto el envejecimiento de la estructura demográfica.*

La estabilidad financiera del ramo ha descansado en la pequeña proporción de proporción de pensionados que existe en relación a los cotizantes, de que el sistema es joven. Sin embargo, la dinámica demográfica está cambiando: la tasa anual de crecimiento esperada de los pensionados es de 5.7% para los próximos 20 años ¹³⁸(aunque en los dos últimos años ha sido cercano al 7%), ¹³⁹ mientras que la correspondiente para cotizantes -siendo optimistas-, es inicialmente del 2.6%.¹⁴⁰

La disminución de las probabilidades de muerte. Mientras que en 1960 la esperanza de vida a los 65 años de edad era de 12.9 años para los hombres y de 13.4 para las mujeres, actualmente es de 18.6 años para los hombres y de 20.7 para las mujeres. Para el año 2030 se estima que la esperanza de vida para la misma edad sea de 19.61 años para los hombres y de 21.49 años para las mujeres.¹⁴¹

Para prever completamente los impactos en el sistema derivado de los cambios demográficos, es necesario considerar el estado civil del pensionado y, en caso de estar casado, la edad de la esposa para determinar de manera realista el monto de la pensión por viudez. El IMSS estima que la probabilidad de que un trabajador de 65 años esté casado (o tenga una concubina) es de 85.7%, y que la edad de ella será de 55 años.¹⁴²

Con base en lo anterior podemos decir que el Instituto, en promedio, mantiene por cada cotizante una pensión de vejez o cesantía durante 18 años, y la correspondiente de viudez por 12 años más. Es decir, se espera que por cada trabajador en activo que llegue a los 65 años, el IMSS cubrirá una pensión durante 30 años, cuando algunos es éstos trabajadores solo cotizaron durante 10 años, y el promedio de cotización es 23 años.¹⁴³

¹³⁸Calculo CEDESS

¹³⁹IMSS, Subdirección General de Finanzas, 1994

¹⁴⁰Calculo CEDESS

¹⁴¹Las esperanzas de vida se refieren a tablas longitudinales.

¹⁴²Unidad de Servicios Actuariales, IMSS, 1994

¹⁴³Unidad Unidad de Servicios Actuariales, IMSS, 1994

Considerando este contexto demográfico, el IMSS ha elaborado proyecciones financieras y actuarias sobre la evolución del ramo de IVCM, bajo un escenario caracterizado por los siguientes supuestos:

- 3% de crecimiento anual de asegurados.
- 2% de incremento real anual de salarios (por arriba de índice inflacionario).
- 3% de tasa de interés real para la inversión de las reservas.
- 100% del remanente se destina a reservas financieras.
- 8.5% de cuota sobre el salario base de cotización.

2.4.3 ESTRUCTURA DEL SEGURO DE IVCM

Además del problema descrito, la estructura y administración de este seguro presentan incentivos inadecuados, que fomentan la evasión y la subdeclaración, en detrimento de los derechos del trabajador. El ramo de IVCM tiene las siguientes debilidades:

- ♣ *Existe una cobertura muy limitada amparando únicamente a los asalariados formales.*
- ♣ *Estructura discriminatoria en contra de los trabajadores de bajos ingresos y de la mujeres, ya que son los sectores que tienen mayor probabilidad de perder sus derechos por no cumplir los requisitos necesarios para recibir los beneficios del sistema.¹⁴⁴*

Tal como está estructurado este seguro en la Ley, los trabajadores pierden los derechos derivados de sus cotizaciones si no pueden mantener un empleo formal hasta la edad de retiro y no cuentan con ingresos suficientes para seguir cotizando bajo el esquema de continuación voluntaria particularmente:

- Las mujeres que trabajan solamente durante su juventud y posteriormente se retiran para cuidar y educar a sus hijos.
- Los trabajadores de baja escolaridad, que tienen menores probabilidades de permanecer en el sector formal de la economía.

¹⁴⁴Los requisitos para obtener presión por vejez, de acuerdo con el Artículo 137 de la Ley del Seguro Social, son haber cumplido 65 años de edad y tener reconocidas por el Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales; en tanto que, para gozar de una pensión por cesantía en edad avanzada, el asegurado deberá contar con 60 años de edad, quedar privado de trabajo remunerado y tener reconocidas por el Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales de acuerdo con el Art. 145 de la misma Ley.

- Los trabajadores que, aún manteniendo un empleo formal, cambian de un empleo cubierto por el IMSS a otro cubierto por el ISSSTE, el ISSFAM y que por ello perderán sus derechos.
- ♣ *La inflación repercute negativamente en el valor de las pensiones, ocasionando pérdidas reales al trabajador en el momento del retiro.*

La determinación del estrato en que se ubica al trabajador, para efectos del cálculo de su pensión, se basa en la división del promedio de sus salarios en los últimos cinco años entre el salario mínimo en el momento de la jubilación o de la invalidez, proporción a la que se le designa como salario de referencia.

En un entorno inflacionario, el salario de referencia se reduce, porque al incrementarse el salario mínimo al momento de pensionarse frente al salario promedio de los últimos años, se genera una pérdida de derechos, en relación con los que se obtendrían en una economía sin inflación.

Así, para una trayectoria laboral en que un trabajador cotice 20 años en tres salarios mínimos (cercana al promedio actual), la pérdida de derechos se calcula en 7.4% para una inflación del 4% anual en los últimos 5 años; de 17.72% para el 20% anual; y 30.7% para el 100% de inflación.¹⁴⁵ Es decir, un trabajador que en los 5 años previos a su retiro enfrenta una inflación anual del 20%, recibirá una pensión 17.7% menor que aquel trabajador, con mismo salario, que en sus últimos 5 años laborables no enfrentó inflación alguna (Gráfica 7).

Esto explica, en parte, por qué razón del total de los pensionados de Vejez y Cesantía, el 90% reciben la cuantía mínima.¹⁴⁶

- ♣ *No se toma en cuenta toda la carrera salarial del trabajador para el cálculo del monto de la pensión.*

La Ley del Seguro Social fija la pensión del trabajador, tomando en cuenta únicamente los ingresos de los últimos 5 años, lo cual torna irrelevante la mayor parte de la carrera salarial para efectos de la determinación del monto de la pensión.

Esta disposición tiene efectos redistributivos (injustos), ya que los ingresos reales alcanzan su máximo a diferentes edades, dependiendo de sus características personales y del tamaño de la empresa para la cual laboran.

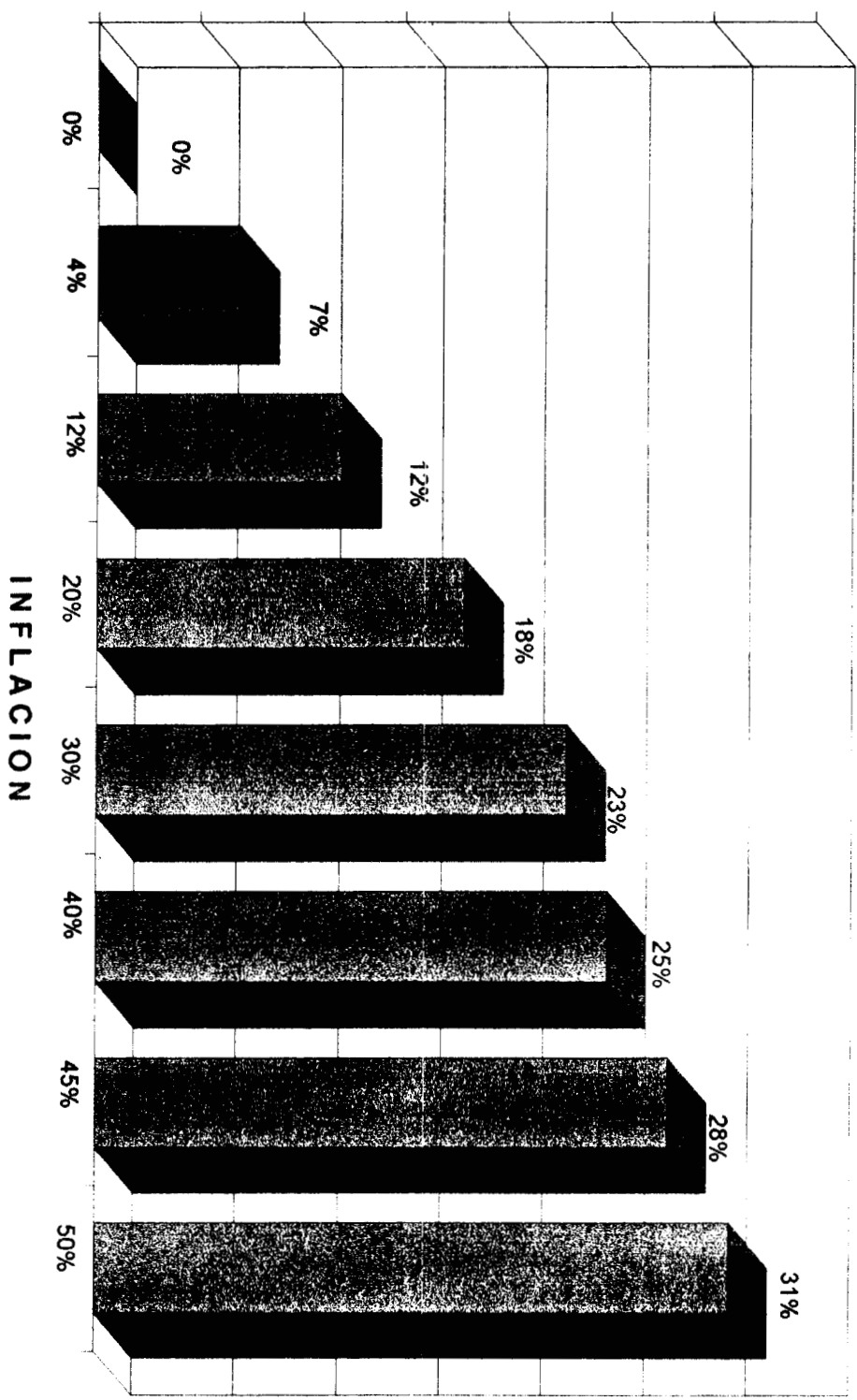
En general, puede asumirse que el máximo ingreso real se alcanza a la mitad de la vida laboral del individuo y no en los últimos cinco años, lo que implica que las

¹⁴⁵Cálculo elaborado por el CEDESS, suponiendo perfecta indización del Salario Mínimo a la inflación.

¹⁴⁶IMSS

GRAFICA 7

PORCENTAJE DE PERDIDA DE DERECHO POR INFLACION



pensiones se calculan sobre un salario real interior al máximo alcanzado por el trabajador.

Por otra parte, la disposición resulta discriminatoria contra los trabajadores que se retiran en épocas de inflación, pues durante ellas los salarios reales tienden a ser más bajos.

♣ *La estructura del tabulador de pensiones genera incentivos a la subdeclaración o a la evasión de cuotas.*

Los beneficios que otorga el tabulador de pensiones genera incentivos a la evasión, ya que el monto de la pensión que se alcanza tiene escasa relación con las cotizaciones realizadas durante la vida laboral.

Se requieren largos periodos de cotización para que las diferencias en salarios se reflejen en el monto de las pensiones. Así, para quienes se retiran inmediatamente después del periodo mínimo de cotización (10 años), las pensiones correspondientes son muy similares para aquellos trabajadores que tienen salarios de referencias de hasta 6.5 salarios mínimos (S.M.).

Se requiere llegar a los 45 años de cotización para que la pensión se aproxime realmente al salario de referencia. Por otro lado, para los trabajadores del estrato más bajo (nivel de salario mínimo), la diferencia en su pensión entre cotizar durante 10 años y durante 45 años es de sólo 14.7%.

Los incentivos a la subdeclaración también se ponen de manifiesto si consideramos la tasa de rentabilidad de las cotizaciones al seguro de vejez. Así, bajo un escenario sin inflación y con carreras salariales planas,¹⁴⁷ las tasas de retorno anual que el fondo de pensiones estaría pagando a los asegurados por las cotizaciones, de manera que al llegar a la edad de 65 años éste les sea suficiente para cubrir el monto de las pensiones que les otorga IVCM, son las siguientes:

Por ejemplo, una persona que va a empezar a cotizar a los 55 años, recibe más beneficios de su pensión que de ahorrar la misma cantidad de dinero en un banco durante 10 años, y que ésta le garantizará una tasa de interés real anual del 72%.

Como se puede observar, el ramo subsidia a todos los cotizantes por lo menos en un rendimiento de 8.04 puntos anuales. Es importante señalar que el mayor subsidio se otorga a aquellos trabajadores que cotizaron sobre un salario mínimo durante 10 años. Si suponemos un escenario con carreras salariales crecientes y con inflación, la tasa de rendimiento se ve incrementada debido a que las cotizaciones se hacen sobre salarios más bajos que los correspondientes a los siguientes datos.

¹⁴⁷Carrera laboral en la cual el salario permanece constante.

□	10	15	20	25	30	35	40	45
Antigüedad								
Salarios Mínimos								
1	72.21%	38.87%	25.61%	18.64%	14.40%	11.57%	9.57%	8.08%
2	57.69%	31.10%	21.38%	16.18%	12.96%	10.79%	9.23%	8.06%
3	49.93%	27.82%	19.79%	15.33%	12.51%	10.56%	9.14%	8.05%
4	44.35%	25.81%	18.88%	14.88%	12.27%	10.44%	9.09%	8.05%
5	40.08%	24.43%	18.29%	14.59%	12.13%	10.37%	9.06%	8.04%
6	36.61%	23.42%	17.87%	14.39%	12.03%	10.33%	9.04%	8.04%
7	33.70%	23.18%	17.78%	14.35%	12.01%	10.32%	9.04%	8.04%
8	31.93%	23.18%	17.78%	14.35%	12.01%	10.32%	9.04%	8.04%
9	31.93%	23.18%	17.78%	14.35%	12.01%	10.32%	9.04%	8.04%
10	31.93%	23.18%	17.78%	14.35%	12.01%	10.32%	9.04%	8.04%

Estas características generan severos problemas de incentivos:

- Un trabajador de ingresos altos que comienza a cotizar a una edad relativamente avanzada, tiene todos los incentivos a subdeclarar ingresos, puesto que el pago de mayores cuotas no incrementará substancialmente el monto de la pensión.
- Un trabajador de salario bajo tiene todos los incentivos a cotizar sólo durante un período reducido, puesto que el incremento de su tiempo de cotización no aumenta significativamente su pensión.

Esta estructura de incentivos que favorece la baja cotización es ocasionada por los subsidios cruzados que se presentan entre niveles de ingreso, así como entre periodos de cotización. Los sectores de la población beneficiados son aquellos con ingresos menores y con periodos de cotización más cortos.

Es así como la estrategia para obtener el derecho a la pensión mínima cotizando sólo el mínimo, resulta dominante en una variedad de escenarios. En consecuencia un trabajador tiene incentivos para:

- Coludirse con sus patrones para subdeclarar sus ingresos.
- Diferir o interrumpir su cotización al Seguro Social, desempeñando durante periodos prolongados ocupacionales por cuenta propia. Por ejemplo un trabajador puede cotizar 10 años, dejar de hacerlo y a los 64 años volver a cotizar durante 52 semanas y con ello obtiene la pensión mínima.
- Mantener un empleo asalariado formal con horarios y exigencias reducidas y canalizar todo su ingenio como trabajador por cuenta propia.

- ♣ *Existen inequidades generadas por subsidios cruzados considerando estado civil y sexo.*

Las cuotas son independientes de si el trabajador tendrá esposa o concubina durante el retiro, así como el número y edades de los hijos. Considerando el mismo salario de cotización y la misma edad de incorporación al sistema, contribuirán con la misma cuota los individuos solteros sin hijos y los casados, con hijos. Este subsidio cruzado provoca inequidades, ya que el monto de las pensiones por viudez y orfandad, depende de los aspectos antes mencionados.

Esta disposición tiende a favorecer a los individuos que cambian de pareja en edad avanzada e incluso habrá la posibilidad de matrimonios ficticios y registro de hijos ajenos para heredarles una pensión a determinadas personas. Existe evidencia de que estas posibilidades son aprovechadas por algunos asegurados.

Los subsidios cruzados en si mismos no son malos sin embargo, cuando un subsidio cruzado afecta la conducta de los individuos, entonces pierde sus efectos benéficos. En el caso del IVCM, esto ha sido uno de los causantes de su desequilibrio financiero.

En referencia al sexo de los cotizantes, se ha detectado que en este ramo las asalariadas subsidian a los asalariados en virtud de que sus viudos o esposos no recibirán la pensión correspondiente para viudas o esposas. Así mismo, la limitación al monto acumulado de las pensiones que recibe una persona que es simultáneamente asegurada y beneficiaria discrimina a las esposas que continuaron trabajando después de casarse, debido a las limitaciones al monto acumulado de las pensiones que puede recibir una persona que simultáneamente asegurada y beneficiaria.

- ♣ *Anomalías al otorgar pensiones de Invalidez.*

El otorgamiento de las pensiones por invalidez carece de un control adecuado que permite que la corrupción atente contra el otorgamiento justo, y con equilibrio financiero, de estos beneficios.

- ♣ *Canalización de recursos a prestaciones sociales y a gastos de administración.*

A pesar de que este seguro se encuentra en una situación crítica, se destinan recursos del mismo a Prestaciones Sociales (4.7% del total recaudado por concepto de IVCM),¹⁴⁸ a las cuales la propia ley no les contempla como obligatorias.

¹⁴⁸CEDESS

Los gastos administrativos, que en 1994 representaron el 7.4% de los ingresos por cuotas,¹⁴⁹ también gravitan significativamente sobre las finanzas de IVCM. Debe subrayarse que estos cálculos no reflejan el costo económico total de las labores administrativas, al no incluir el costo financiero del capital inmovilizado en apoyar estas tareas.

En todo caso, el financiar las labores administrativas con un porcentaje de las cuotas no crea incentivos adecuados para una disciplina presupuestal que tienda a minimizarlos.

♣ *Falta de vinculación entre aportaciones y beneficios.*

No existe tal vinculación entre lo que se aporta y lo que se recibe como pensión en el ramo de IVCM. Por tanto, no se generan incentivos a aportar más, elevar la productividad y los niveles salariales. La falta de vinculación es en parte causa de las presiones políticas de los pensionados ya que, al no haber claridad, argumentan que están recibiendo mucho menos de lo que aportaron, aún cuando no sea cierto.

SAR

Este constituye el quinto ramo de aseguramiento del Instituto, siendo complementario a la pensión del ramo de IVCM. Desde su creación ha enfrentado problemas administrativos como: trabajadores con diversos números de registro, falta de oportunidad y eficacia en el registro de las cuentas individuales, problemas de fiscalización, etc. Por otra parte, para el sistema bancario resulta poco atractivo manejar cuentas de trabajadores de bajos ingresos ya que les genera muy poca utilidad.

Otro problema que enfrenta el SAR es que para alcanzar una pensión del 100% del último salario es necesario cotizar durante 40 años a una tasa de retorno real del 3% equivalente al 24% del salario. Esto último resulta ser oneroso. Si bien para los trabajadores de altos ingresos no se requiere alcanzar una pensión equivalente al último salario, para un trabajador de salario mínimo si lo es, por lo que en los términos actuales para el SAR resultaría muy costoso garantizar una pensión mínima.

EN RESUMEN

El entorno demográfico, y la estructura de beneficios impide continuar con el financiamiento de las pensiones con las aportaciones de los trabajadores activos (el ramo enfrenta un riesgo de desfinanciamiento en el corto plazo).

¹⁴⁹Idem

El funcionamiento del ramo como un sistema de reparto a demostrado ser sumamente vulnerable a los cambios de la dinámica demográfica. Adicionalmente, la ausencia de certidumbre del cotizante sobre los recursos que le corresponde permite una estructura de incentivos negativos quedan pie a la evasión y a la subdeclaración, así como a efectos discriminatorios.

Es necesario encontrar un esquema congruente con la dinámica del entorno demográfico, que propicie que el sistema de seguridad social sea financieramente sano en el largo plazo, permitiéndole cumplir cabalmente con sus compromisos con la sociedad.

2.5 SEGURO DE RIESGO DE TRABAJO

2.5.1 DESCRIPCION DEL SUBSISTEMA

El Seguro de Riesgo de Trabajo fue creado con la finalidad de salvaguardar al trabajador en el caso de que sufra algún accidente o enfermedad relacionado con el ejercicio de su trabajo o aquel que pudiera ocurrir al trasladarse de su domicilio al centro de labores y viceversa.

Este seguro es también una protección para el empresario, ya que el IMSS cubre las obligaciones económicas que contrae el patrón cuando un trabajador sufre un infortunio, sin que sea amenazada la empresa por erogaciones extraordinarias relacionadas con dichas obligaciones.

El Seguro de Riesgos de Trabajo se financia a partir de las cuotas patronales obtenidas para este fin, equivalentes, en promedio, al 2.5% del salario de cotización del trabajador.¹⁵⁰ Esta cuota está determinada para cada empresa según la clase de riesgo a la que corresponda su ramo de actividades. Este grado de riesgo se obtiene por medio del cálculo de una fórmula de siniestralidad. En este sistema, una empresa no puede cambiar la clase de riesgo en la que cotiza a menos que todas las empresas de su ramo lo hagan. Se ha detectado, que la fórmula discrepa significativamente de la siniestralidad real registrada en una empresa en un año dado.

El seguro funciona con base en un sistema financiero denominado "Reparto de Capitales de Cobertura", que consiste en la creación de reservas con las cuales se deben garantizar los pagos de pensiones; en tanto las prestaciones en especie se financian mediante un fondo común proveniente de las cuotas (sistemas de reparto). Desde su creación hasta 1993, la cuota promedio fue de 2% del salario de cotización del trabajador.

¹⁵⁰*Dirección de Finanzas y Sistemas, IMSS, 1995*

Actualmente se tiene la infraestructura suficiente para otorgar la cobertura del Seguro de Riesgo de Trabajo a todas las empresas que lo requieren, además de no existir rezago en el cumplimiento de las obligaciones por parte del Instituto.

2.5.2 DIAGNÓSTICO

Este ramo enfrenta actualmente dos problemas estructurales:

1. Una situación de desequilibrio financiero generada principalmente por:
 - Aumento en la esperanza de vida de los pensionados, que ha significado un incremento del 80% en relación a los cálculos actuariales originales (que datan de 1943).¹⁵¹ Esto ha repercutido en el caso de los que alcanzan la tercera edad, en el gasto médico, al ser mayor el riesgo de desarrollar padecimientos crónicos y degenerativos.
 - Aumentos decretados a las prestaciones, no consideradas en el régimen inicial y para las que aún no se ha previsto un incremento correspondiente de las aportaciones indispensables para financiarlas. Estas prestaciones comprenden: los incrementos al monto de las pensiones, la disminución de requisitos para su otorgamiento y la creación de nuevos beneficios que no existían en el régimen inicial como son la inclusión de los accidentes en tránsito como riesgo de trabajo, el aguinaldo, el finiquito de orfandad, la extensión en la duración de la pensión hasta los 25 años en el lugar de 16 para los huérfanos que demuestren estar estudiando, y de por vida si están incapacitados, entre otras. Cabe destacar que en el caso de los accidentes en tránsito se han detectado irregularidades en relación al cobro de la prestación.
2. Una estructura que no ofrece incentivo alguno a la modernización de las empresas y menos aún a invertir en la reducción del grado de riesgo por la vía de la prevención, lo cual resulta inequitativo para quienes sí lo hacen. Existen empresas cuya siniestralidad excede por mucho el grado máximo de riesgos, y sin embargo, sus cuotas de cotización son casi equivalentes a las de aquellas empresas de la misma clase cuya siniestralidad es significativamente menor. Tal es el caso de la industria textil, cuentan con avanzados sistemas que minimizan los factores de riesgo en tanto otras carecen totalmente de éstos. Estas fallas han propiciado, impugnaciones patronales que derivan en juicios fiscales y, por tanto, en gastos innecesarios para el Instituto y los patrones.

Este ramo de seguros presenta un alto costo administrativo y fallas técnicas en las fórmulas vigentes para calcular la siniestralidad de las empresas.

¹⁵¹CEDESS, 1994

Además de estas fallas, dichas fórmulas incorporan un factor de cuotas que estiman la vida útil de trabajador en 25 años, que ha quedado significativamente rezagado al incrementarse ésta. Las prestaciones en especie de este ramo (servicios médicos), están vinculadas a las del ramo de Enfermedad y Maternidad, en tanto que las prestaciones en dinero (subsidios y pensiones), se vinculan con el ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte. Asimismo se ha observado que conforme aumenta el desempleo se incrementa la solicitud de pensiones de este ramo de seguro.

EN RESUMEN

La estructura del seguro no fomenta la justicia laboral y la modernización de la planta productiva en un entorno económico de apertura. Por ello, es necesario replantear dicha estructura, de tal forma que por la vía de la disminución de los riesgos se solidifique financieramente el ramo, sin necesidad de incrementar las cuotas.

2.6 SEGURO DE GUARDERIAS

2.6.1 DESCRIPCION DEL SUBSISTEMA Y DIAGNOSTICO

El servicio de Guarderías infantiles para trabajadoras que cotizan al Régimen Obligatorio es ofrecido por el IMSS a partir de 1973. Este seguro es de una gran importancia, ya que significa apoyar la incorporación de la mujer en condiciones de igualdad al mercado laboral, al tiempo que se ofrece a sus hijos una base sólida de cuidados y preparación para su educación futura.

El modelo de las Guarderías presta especial atención a los aspectos de nutrición, psicológicos, de salud y de socialización del niño. Sin embargo, todavía no se conoce con exactitud el impacto que esto tiene, por lo que actualmente se desarrolla un estudio para determinar los efectos que en el desarrollo de los niños tiene el servicio de Guarderías.

Esquemas de guarderías infantiles

El servicio de Guarderías se otorga a hijos de trabajadoras aseguradas del régimen obligatorio. En 1994, el IMSS contaba con 455 Guarderías infantiles,¹⁵² con un total de 61,737 lugares capacidad instalada,¹⁵³ proporcionando el servicio a través de los siguientes esquemas:

¹⁵²Coordinación de Guarderías, IMSS 1995

¹⁵³Idem

Madres-IMSS

Esta es una prestación contractual para hijos de trabajadoras del Instituto hasta los 6 años de edad. Operan actualmente 8 guarderías, 7 en el D.F. y una en el Estado de México (en el resto de las entidades federativas el personal con derecho a esta prestación recibe una compensación en dinero). El horario de servicio se otorga conforme a la jornada laboral institucional de la madre, turnos matutino y vespertino, teniendo una plantilla de personal para cada uno de ellos.

Ordinario

A la fecha operan en todas las entidades federativas un total de 135 unidades. Al inicio, los inmuebles fueron construcciones exprofeso y se continuo con casas adaptadas.

El rango de edad de los niños atendidos en este esquema va de los 43 días hasta los 4 años de edad, considerando que posteriormente pueden incorporarse a los Jardines de Niños de la Secretaría de Educación Pública. Las horas de servicio fueron normadas, sin embargo, los mismos niños son atendidos por dos turnos de personal, ya que las jornadas de las trabajadoras aseguradas del régimen ordinario son distintas.

El personal que conforma la plantilla es seleccionado, capacitado y contratado por el propio Instituto. El total de personal de 1994 para las Guarderías Madres-IMSS y Ordinario, es de 9,863 de los cuales 495 corresponden a contratación de confianza y 9,368 a contratación de base.¹⁵⁴

Participativo

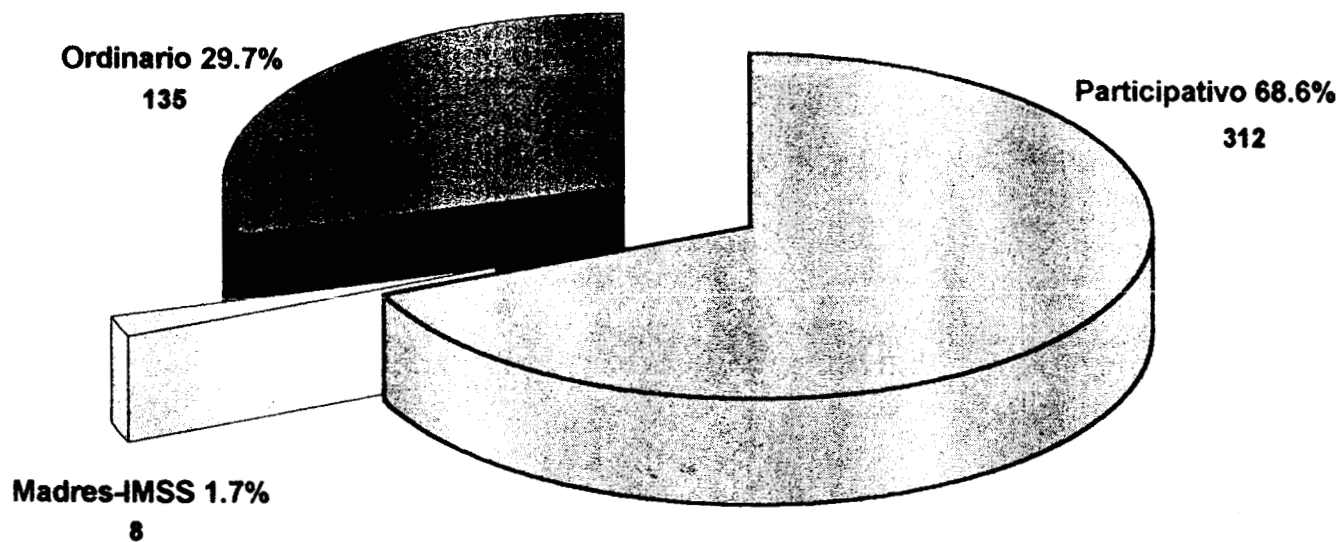
El Instituto, apoyándose en el artículo 192 de su Ley inició este esquema de Guarderías que operan bajo las mismas bases legales que el Ordinario, subrogándose el servicio a una Asociación Civil que administra las Guarderías. Su instalación se planeó originalmente en zonas suburbanas, posteriormente, y se extendió a zonas urbanas. Lo anterior obedece a que dicho esquema representa bajos costos tanto de inversión inicial como de operación y permite otorgar la prestación en menor tiempo. En relación a los inmuebles, los primeros fueron rentados y adaptados por la Asociación Civil. En la actualidad, se autoriza compra de casas o terrenos para construcción exprofesa. (Gráfica 8)

El personal, previamente capacitado por el IMSS es contratado directamente por la Asociación Civil.

¹⁵⁴Idem

GRAFICA 8

NUMERO DE GUARDERIAS POR ESQUEMA 1994



Demanda

Se identificaron tres tipos de demanda potencial, real y atendida.

- Demanda Potencial.- Representada por los niños de cero a cuatro años de edad, hijos de las madres trabajadoras aseguradas en el IMSS.
- Demanda Real.- Compuesta por niños de cero a cuatro años de edad, hijos de madres aseguradas en el IMSS que requieren el servicio de Guarderías. Ésta representa un 70% de la demanda potencial.¹⁵⁵
- Demanda Atendida.- Conformada por los niños atendidos en las Guarderías infantiles del IMSS en cualquiera de los tres esquemas.

No obstante haberse duplicado la capacidad instalada en los últimos 10 años, la cobertura del Seguro de Guarderías es muy baja solamente se atiende al 14.12% de la demanda real, es decir, un 9.8% de la demanda potencial.¹⁵⁶

Si analizamos a la población infantil desatendida de 1984 ésta asciende a cerca de 233 mil niños, pasando diez años después a ser de alrededor de 371 mil niños.¹⁵⁷

La brecha entre la demanda real y la demanda atendida, es cada vez más grande, lo cual repercute negativamente en la incorporación de la mujer al mercado laboral que es la razón fundamental de la existencia de este servicio. Se representa en la siguiente tabla la evolución de los niños en cada uno de los tres esquemas de Guarderías del Instituto.

¹⁵⁵CEDESS, 1995

¹⁵⁶Coordinación de Guarderías, IMSS, 1995

¹⁵⁷Idem

□ Año	Madres IMSS		Ordinarias		Participativas		TOTAL	
	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%
1981	1,978	8.62	20,975	91.38	-	0.00	22,953	100
1982	2,107	8.71	22,086	91.29	-	0.00	24,193	100
1983	2,233	8.84	23,025	91.16	-	0.00	25,258	100
1984	2,330	7.81	27,096	90.79	419	1.40	29,845	100
1985	1,740	5.46	29,057	91.15	1,081	3.39	31,878	100
1986	2,059	6.11	29,824	88.51	1,814	5.38	33,697	100
1987	2,083	5.99	29,828	85.80	2,854	8.21	34,765	100
1988	2,279	6.01	31,206	82.28	4,443	11.71	37,928	100
1989	2,102	5.20	32,036	79.27	6,276	15.53	40,414	100
1990	2,119	4.74	32,378	72.47	10,182	22.79	44,679	100
1991	2,127	4.35	32,062	65.54	14,730	30.11	48,919	100
1992	2,123	4.11	31,785	61.59	17,700	34.30	51,608	100
1993	2,199	3.92	32,119	57.28	21,754	38.80	56,072	100
1994	2,210	3.50	32,392	52.60	27,135	43.90	61,737	100

Fuente: Coordinación de Guarderías, IMSS, 1994

- El esquema Madres-IMSS ha variado muy poco en los últimos diez años, y no ha incrementado su cobertura en números absolutos.
- El esquema Ordinario ha crecido en un 39% en los últimos diez años, pasando de 29,057 a 32,392 niños atendidos.¹⁵⁸ En el año de 1985 cubría el 91% de la demanda atendida, disminuyendo hasta cubrir solamente al 52% en el año de 1994.¹⁵⁹
- El esquema participativo es el que ha presentado el mayor crecimiento en cuanto a demanda atendida, iniciándose de 1984 con 419 niños inscritos, lo cual representaba el 1.4% del total.¹⁶⁰ En 1994 se logró una cobertura de 46.9% del total de niños atendidos, al haber registrado una cifra de 27,135.¹⁶¹ El operar a través de una Asociación Civil, instalar la Guardería en inmuebles adaptados y hacerlo con bajos gastos de operación, han sido factores fundamentales para que el Instituto haya considerado este esquema como el de mayor viabilidad financiera.

Descripción y Diagnóstico del Subsistema de Capacidad Instalada

Existe un diferencial entre capacidad instalada, los niños inscritos y los que realmente asisten. Esto se debe al ausentismo registrado en las Guarderías. Ello

¹⁵⁸Idem
¹⁵⁹Idem
¹⁶⁰Idem
¹⁶¹Idem

representa uno de los principales problemas que enfrentan los esquemas de Madres-IMSS y el Ordinario. En virtud de lo anterior, se ha optado por inscribir a un número superior de niños de los que permite la capacidad instalada, sin que esto afecte al servicio.

Por otro lado, los principales problemas detectados por el Instituto respecto a la operación del esquema Madres-IMSS y Ordinario son los siguientes:

- Alto ausentismo del personal operativo.
- No se sustituye el ausentismo programado del personal de Guarderías.
- Se está atendiendo algunos casos a niños sin derecho por falta de control en la vigencia de éstos.
- La ubicación de algunas Guarderías obedeció más a la disponibilidad de inmuebles y terrenos que a la demanda real en el esquema Ordinario. (Gráfica 9)

Financiamiento

La cuota que corresponde al Seguro de Guarderías para su financiamiento es del 1% de los salarios de cotización y está a cargo solamente del patrón. No obstante que la cuota ha sido recaudada regularmente, no ha sido aplicada en su totalidad al Seguro de Guarderías, sino que ésta se ha empleado para cubrir los déficits de otros ramos de seguro, principalmente Enfermedad y Maternidad. Estas transferencias de fondos desde 1973 han significado, con excepción de cinco años, más del 50% de la cuota correspondiente al ramo de Guarderías.¹⁶²

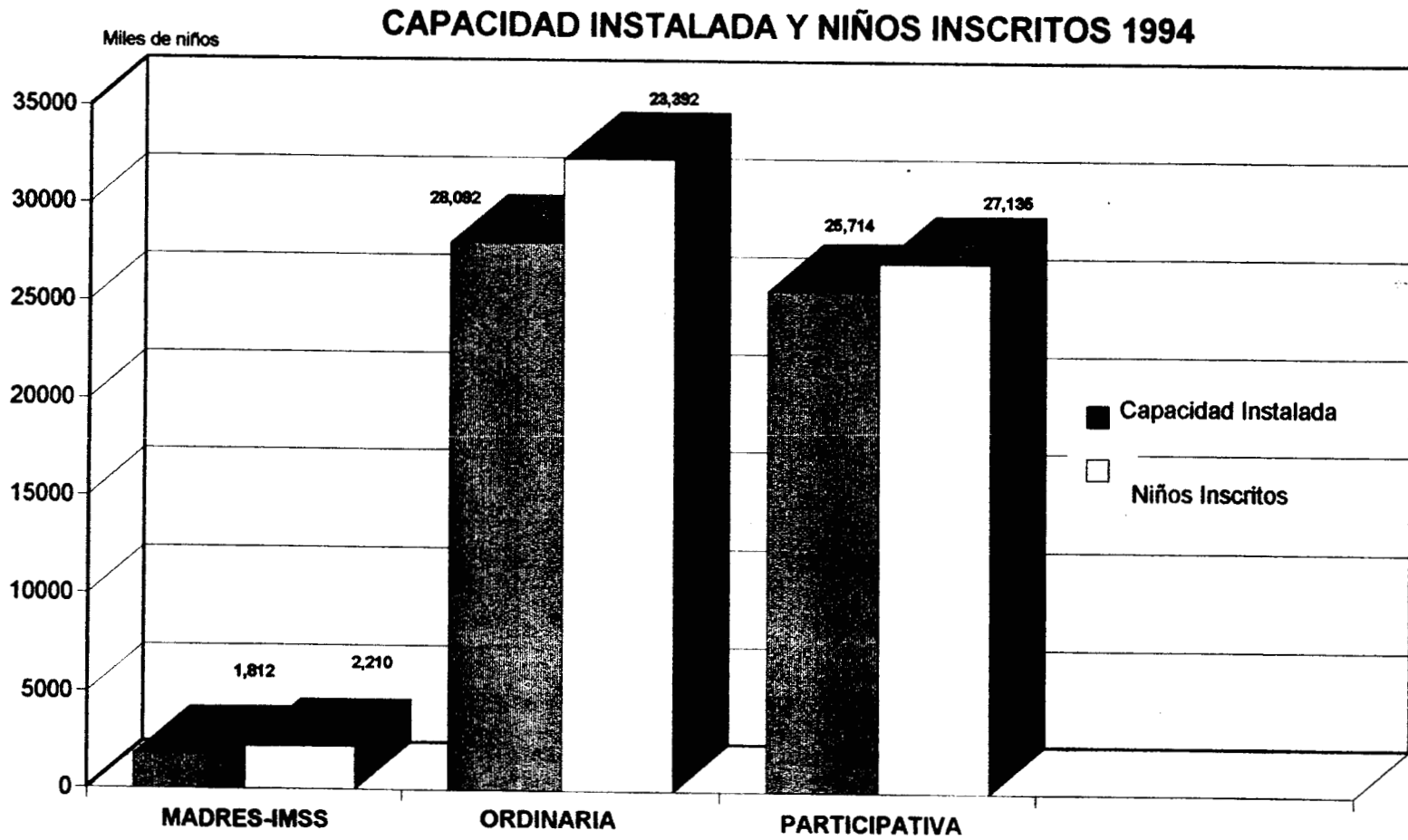
La falta de aplicación total de los recursos es un indicador de la falta de autonomía del ramo, lo que impide tomar decisiones de largo plazo para aumentar la calidad y la oportunidad de sus servicios. Asimismo, limita de manera directa la cobertura y el crecimiento del sistema.

Gastos de Operación

Un aspecto relevante en este análisis es el gasto de operación de cada uno de los esquemas de Guarderías del IMSS. El gasto de operación mensual promedio por niño asistente en 1994 en el esquema Madres-IMSS fue de N\$ 1,766; en el esquema Ordinario fue de N\$ 1,525; y el de esquema Participativo de N\$ 629, los gastos anteriores son exclusivamente gastos de operación; es decir, no se está tomando en cuenta ningún elemento de costo de capital, lo cual incrementaría significativamente los montos anteriormente señalados.

¹⁶²*Idem*

GRAFICA 9



Con el fin de contar con un punto de referencia de los precios del mercado, se procedió a realizar una serie de visitas a Guarderías privadas que ofrecen servicios similares, la principal diferencia estriba en los menores horarios de atención a las otorgadas por el IMSS. En promedio, las Guarderías privadas tienen un precio de N\$ 800 mensuales, incluyendo los costos de capital. Al compararse los costos pueden concluirse que existen ineficiencias asociadas a los modelos tradicionales del IMSS (Ordinario y Madres-IMSS). La explicación a los altos costos se encuentra en el peso de los servicios de personal, debido a los turnos dobles y a una plantilla amplia, con respecto al total del gasto de operación.

A pesar de las ventajas que ha ofrecido el Esquema Participativo en cuanto al su financiamiento y operación, se han detectado imprecisiones en los contratos establecidos para este efecto entre el IMSS y las Asociaciones que prestan el servicio. (Gráfica 10)

EN RESUMEN

La cobertura que ofrece actualmente el ramo es sumamente limitada, constituyéndose obstáculo para la incorporación de la mujer al mercado laboral. Esto se debe al alto costo de algunos esquemas, así como al hecho de que el ramo canaliza recursos a Enfermedades y Maternidad, frenando las posibilidades de ofrecer el servicio a una creciente población que lo demanda.

2.7 PRESTACIONES SOCIALES

2.7.1 DESCRIPCION DEL SISTEMA Y DIAGNOSTICO

En 1956 se crean las Prestaciones y Servicios Sociales. Estas no se establecieron como un nuevo ramo de aseguramiento, sino con base en las reformas a los artículos 77, 107 y 128 de la Ley del Seguro Social.

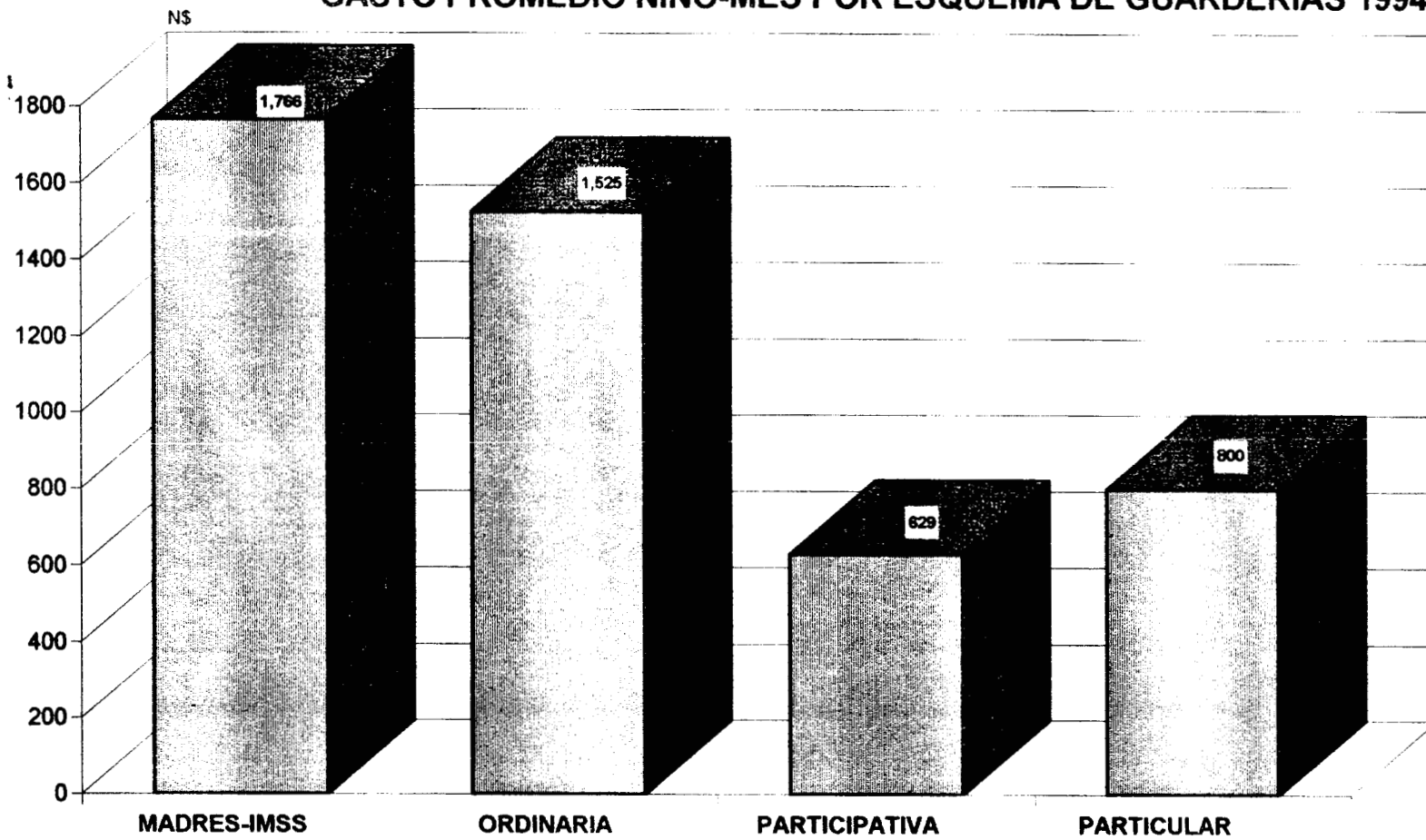
En 1973 se estableció la ampliación de los programas de prestaciones sociales relativo a la construcción y el funcionamiento de centros vacacionales y de readaptación para el trabajo, así como el servicio de velatorios y otros similares útiles para la elevación del nivel de vida colectivo e individual.

A partir de dichas reformas, los servicios han tratado de cumplir sus objetivos de distinta forma. Por algún tiempo se concedió mayor importancia a la promoción cultural. Después fue con el deporte, llegándose incluso a la contratación de equipos profesionales representativos del Instituto.

Posteriormente, y ante las condiciones económicas-sociales del país, se priorizó la protección del ingreso y el salario orientada a los grupos de mayor nivel de vida

GRAFICA 10

GASTO PROMEDIO NIÑO-MES POR ESQUEMA DE GUARDERIAS 1994



con enseñanzas para el desempeño de oficios accesibles a la población, que sirvieran de base para completar los ingresos familiares. Las unidades hoy "Centros de Seguridad Social", han probado su capacidad de convocatoria ante la población de escasos recursos donde se encuentran asentadas.

Estos servicios son proporcionados para derechohabientes y no derechohabientes. Estas prestaciones a pesar de haber logrado una reconocida presencia han obedecido a intereses y necesidades de la población usuaria, que poco tienen que ver con el objetivo central de esta área del Instituto.

En 1994, las Prestaciones Sociales contaba con la infraestructura señalada en la siguiente tabla.

TIPO DE UNIDAD	NUMERO
Centro de seguridad social	116
Centros de artesanías	3
Centros Vacacionales	4
Centros Culturales	2
Unidades deportivas	25
Teatros cubiertos	38
Auditorios al aire libre	36
Velatorios	16
Tiendas	149
Centros de extensión de conocimiento	1,439

En estas laboran de 5,367 trabajadores, que representan el 1.5% de la plantilla del Instituto. Los recursos con que opera son provenientes del ramo de IVCM, significando el 4.7% de sus ingresos en 1993.

Los ingresos totales del Instituto, el gasto de Prestaciones Sociales representó el 0.83%. No obstante, el necesario fortalecimiento del ramo de IVCM hace imposible mantener el esquema tradicional de financiamiento.

Para 1993 el ejercicio presupuestal fue el siguiente por rubro en gasto:

Servicios de personal	228,442
Consumos de bienes	20,409
Conservación	30,382
Total	279,382

El IMSS ha hecho un esfuerzo por alcanzar el autofinanciamiento de estas actividades. Por otra parte, ha existido una desvinculación entre cada una de las áreas que conforman Prestaciones Sociales. Debe reconocerse que no ha podido alcanzar su propósito de consolidarse como un área sustantiva de las

actividades de fomento a la salud y de elevación de los niveles generales de vida de la población.

Sistema Tiendas IMSS-SNTSS

El sistema de tiendas IMSS-SNTSS surge en 1954 con la finalidad de coadyuvar al fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores del Instituto mediante la venta de artículos básicos a precios inferiores de los de mercado. Actualmente cuenta con 149 tiendas que están abiertas tanto a los trabajadores del IMSS como al público en general.

Existen dos modalidades de prestaciones para los trabajadores del IMSS relacionadas con el sistema, que son, la principal razón de existencia de este: un descuento quincenal del 60% en los primeros N\$50 de compra mismo que represento para 1994 un gasto de alrededor de N\$180 millones para el Instituto, y una ayuda monetaria para despensa equivalente a N\$124.25 quincenales. Adicionalmente, se otorga un beneficio no contractual que consiste en una prestación adicional en víveres, con cargo a la nómina, mediante el cual se le adelanta mercancía al trabajador cuyo valor se le ira descontando de la nómina sin costo financiero alguno para éste, en algunas localidades donde no hay cadenas comerciales, las tiendas han funcionado como reguladoras de precios.

Sin embargo, el sistema nacional de tiendas es una carga financiera para el Instituto, y dadas sus deficiencias tampoco está cumpliendo con el objetivo de coadyuvar el fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores del IMSS.

Diagnóstico.

El sistema de tiendas IMSS-SNTSS presenta una problemática que en conjunto, se traduce en una carga financiera para los trabajadores, patrones y el Estado, ya que su balance financiero es deficitario.

Las pérdidas que las tiendas representan para el Instituto se ha ido incrementando. En 1994 la operación arrojó un déficit de más de 67 millones de nuevos pesos.¹⁶³ Se prevé que para 1995 las pérdidas del sistema de tiendas alcance al rededor de los N\$114 millones.¹⁶⁴

Este resultado es consecuencia del ineficiente sistema de operación y administración vigente cuyos problemas más graves son los siguientes:

¹⁶³No se incluye los N\$ 180 millones referidos anteriormente, ya que éstos son con cargo al presupuesto de personal del Instituto

¹⁶⁴Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, IMSS, 1995

- Tiene una plantilla de personal excedente, consecuencia del profesiograma que sobrepasa al menos por un 18% al necesario para su buen funcionamiento. El 80% de los gastos operativos se derivan del pago al personal que en 1994 alcanzo la cifra de N\$131 millones.¹⁶⁵ Cabe destacar que el salario integrado que perciben los empleados de las tiendas sobrepasa significativamente a sus equivalentes en el mercado.
- Se ha detectado que el robo "hormiga" implica perdidas importantes para las tiendas este problema es consecuencia de la colusión, falta de sistemas de seguridad y la dificultad para detectar, comprobar y sancionar a quienes incurran en esta falta.
- El sistema de abasto es deficiente debido a los siguientes factores:
 - ♦ La mayor parte de las tiendas no estan en las rutas de abasto importantes, aunado a una limitada capacidad de almacenamiento redundante en bajos volúmenes de compra a precios más altos que los que obtienen las cadenas comerciales por parte de los proveedores. Esta deficiencia hace indispensable un sistema de redistribución de mercancías entre las tiendas. La suma de estos factores tiene como consecuencia el aumento en los gastos de operación.
 - ♦ Se carece de controles de inventarios lo que impide programar eficientemente las compras, verificación de mercancías y poder efectuar auditorias selectivas en cualquier momento.
 - ♦ La variedad y surtido de productos que se ofrecen al consumidor es limitado, por lo que no cubren la demanda de productos de los trabajadores.

Los precios que ofrece el sistema de tiendas IMSS-SNTSS no son significativamente más bajos que los que se pueden encontrar en las cadenas comerciales. Esto es consecuencia de los altos costos operativos y los escasos márgenes de ganancia que pueden manejarse. Comparativamente las cadenas comerciales tiene costos operativos hasta por un 17% más bajos.¹⁶⁶ Fuera del descuento que reciben los trabajadores del Instituto por contrato colectivo, los precios son únicamente al rededor del 3% más bajos que los del mercado.¹⁶⁷ En 1994, las ventas con más del 60% de descuento representaron el 15.11% de las ventas totales de las tiendas, y se espera que para 1995 sea el 16.5 % del total de las estimadas.¹⁶⁸

¹⁶⁵Idem

¹⁶⁶Idem

¹⁶⁷Idem

¹⁶⁸Idem

Respecto a la cláusula 142 bis Contrato Colectivo de Trabajo que prevé otorgamiento de vales quincenales por mercancías, cabe resaltar que el sistema de vales no se está utilizando, por lo que el Instituto paga la cantidad acordada a los trabajadores en efectivo. Como consecuencia los trabajadores del IMSS no necesariamente hacen sus compras en las tiendas del sistema.

Finalmente, hay que señalar que las tiendas presentan una serie de inconvenientes, además de su poca variedad surtido, que las hacen poco atractivas a los consumidores:

- Los horarios y días de servicios son muy reducidos en comparación a las cadenas comerciales, además de que se ha detectado que el 50% de las tiendas foráneas se cierra en dos días de la semana (regularmente los domingos y lunes).¹⁶⁹
- De las 149 tiendas, 117 son rentadas, 20 pertenecen al sindicato y 12 son propias. Sin embargo, muchos de los locales no están construidos para funcionar como tiendas por lo que su diseño es inconveniente para los clientes y los trabajadores, gran parte de las tiendas no cuentan con bodega y casi ninguna tiene estacionamiento, además el tamaño de las tiendas es muy reducido teniendo en promedio 617 metros cuadrados de piso de venta.¹⁷⁰
- Funcionan con sistemas anticuados y sin estrategias mercadotécnicas.

Centros Vacacionales

En 1964 el IMSS dió inicio al servicio con el funcionamiento del Centro Vacacional Oaxtepec. Este servicio tiene su base legal en la Ley del Seguro Social artículo 234, que le concede la facultad de establecer centros vacacionales y de readaptación para el trabajo. En la actualidad operan cuatro centros vacacionales todos ellos alrededor del D.F. Oaxtepec (Morelos), Trinidad y Malitzin (Tlaxcala) y Metepec (Puebla)

DIAGNOSTICO

Fortalezas

- Se atendía a un total de 1'737 673 usuarios durante 1994, lo cual incluye a población abierta.¹⁷¹

¹⁶⁹Idem

¹⁷⁰Idem

¹⁷¹Corporativo de Turismo Social, Dpto de Comercialización, IMSS, 1994

- Socialmente son necesarios estos lugares de esparcimiento, ya que responden a una demanda de la población, especialmente aquella de bajos recursos, además de contribuir al buen estado de salud mental y físico del individuo.
- Las instalaciones son amplias y cuentan con una de servicios.
- Algunos centros se localizan en lugares con valor histórico.

Debilidades

- El servicio de centros vacacionales reportó un déficit en 1994 de N\$ 7 millones 768 mil (LCU)¹⁷²
- En los últimos años la población usuaria se ha reducido de 2'732,639 en 1989 a 1' 737,673 personas en 1994. Esta cifra muestra una reducción del 36.4% en la demanda durante dicho periodo.¹⁷³
- Oaxtepec es el único centro vacacional con balance superavitario, registrando en 1994 un remante de N\$ 1'802 000.¹⁷⁴ Esto se explica en parte a que los centros restantes no están localizados en lugares turísticamente frecuentados.
- Existe poca flexibilidad en el manejo de los recursos, lo que impide la reinversión y modernización. En la actualidad se invierte solamente un 8% en el mantenimiento de las instalaciones y prácticamente no existe inversión para modernizar estos centros vacacionales.¹⁷⁵ La situación es delicada si consideramos que los centros llevan 30 años en operación y su mantenimiento ha sido bajo.
- La ocupación en habitación-noche rentadas registro un descenso de 40.2% en el periodo 89-94, ya que las tarifas sufrieron incremento de 178.7%.¹⁷⁶
- El decremento en la asistencia del 36.4% de 1989 a 1994 se debe a la poca flexibilidad en el manejo de los recursos que impide innovaciones que hagan atractivas las instalaciones del IMSS, mientras que los centros vacacionales privados cercanos han invertido en toboganes, albercas de olas, etc.

¹⁷²Subdirección General de Finanzas, IMSS, 1995

¹⁷³Corporativo de Turismo Social, Depto de Comercialización, IMSS, 1994

¹⁷⁴Idem

¹⁷⁵Idem

¹⁷⁶Idem

Velatorios IMSS

Los servicios de velatorios del IMSS tienen su base legal en el art. 234 de la Ley del Seguro Social, que le concede facultad para su establecimiento. Por otra parte cuando un asegurado fallece en una unidad médica el Instituto se obliga al traslado gratuito del fallecido a su lugar de origen. En la actualidad operan bajo el sistema un total de 16 velatorios ubicados en 12 Estados de la República y el D.F.

DIAGNOSTICO

Fortalezas

- Los servicios funerarios que proporciona registran un favorable impacto social. Tanto lo asegurados y los no asegurados, tienen derecho a este servicio. Además representan un apoyo al área médica pues permite un ahorro para el Instituto en el servicio de traslados funerarios, mientras que a las familias se les otorgan facilidades de pago.
- Haciendo un análisis, el costo por traslado para el IMSS en ciudades en donde no existen velatorios propios es hasta tres veces mayor que el registrado por nuestros velatorios, lo cual implica un gasto excesivo, y por ende un ahorro para las unidades que realizan sus traslados mediante recursos propios. Actualmente los velatorios registran un remanente financiero. El dato registrado hasta 1994 muestra un superávit de 2' 540,000 nuevos pesos. Sin embargo, al incluir los gastos de operación a nivel central, el resultado neto de velatorios para 1994 registró una ganancia menor a los 500,000 nuevos pesos.

Debilidades

- Con base en las estadísticas del INEGI estima que el servicio de velatorios cubre el 5% de servicios por fallecimiento en el país.
- El servicio de velatorios no se ha incrementado significativamente, quedando fuera del mismo un mayor número de gente conforme se incrementa la población. Sin embargo se están desarrollando vías alternativas de expansión como es el incremento de funerarias por medio del esquema participativo.
- El servicio de velatorios resulta limitado en términos geográficos.
- Los inmuebles rentados representan un alto costo para el instituto. En 1994 las erogaciones por renta fueron de un millón de nuevos pesos.

Hay una alta insatisfacción en el servicio por parte del usuario debido al burocratismo existente. Su calidad no se puede considerar competitiva en el mercado.

Centro de Seguridad Social

Estos han logrado presencia en las comunidades en donde se encuentran asentados dado lo atractivo de sus actividades y a la enorme capacidad de convocatoria. A la fecha se cuenta con 116 Centros de Seguridad Social en todas las entidades federativas del país. Sin embargo, el respaldo financiero para su operación ha ido en detrimento afectando la eficacia de sus programas y la opinión de la población respecto a su utilidad.

En 1991 se atendieron en centros de seguridad social a 1'015,000 personas y en 1994 disminuyó a 670,000. Durante este mismo periodo los gastos en dichos centros disminuyeron de N\$ 22 millones 548 mil en 1991 a 21 millones 514 mil para 1994.¹⁷⁷

DIAGNOSTICO

Fortalezas

- Durante los últimos cuatro años se atendieron a 3'202,000 personas.
- Se atiende a población abierta brindándole especial cuidado a los grupos más vulnerables como son: madres, niños, ancianos y minusválidos.
- Se cuenta con una infraestructura para el desarrollo de actividades sociales.
- Amplio reconocimiento entre la población sobre la utilidad de los servicios de centros de seguridad social.

Debilidades

- Las actividades de estos centros no han sido actualizadas reflejando anacronismo y carencias de utilidad para las necesidades actuales de la población. El Instituto ha iniciado ya un proceso de actualización de las actividades con tal fin.
- Los inmuebles donde se encuentran ubicados estos centros, padecen falta de mantenimiento y deterioro en su estructura.
- La población que asiste no es derechohabiente en su mayoría.

¹⁷⁷Reporte de Actividades y Presupuesto, Coordinación de prestaciones sociales, 1994

- Las actividades de dichos centros se encuentran desligadas de las actividades de las unidades de Medicina Familiar.

A pesar de lo anterior, los centros cuentan con una extraordinaria infraestructura que permite ofrecer servicios de calidad aun bajo costo para la población; sin embargo, las circunstancias financieras del Instituto ha afectado la imagen y potencialidades de las Prestaciones Sociales disminuyendo sus impactos positivos la población.

Teatros

En los 70's el Instituto adquirió Teatros en la mayoría de las entidades federativas. En la actualidad el IMSS cuenta con la mayor infraestructura teatral del país con 38 teatros cubiertos y 36 al aire libre. Durante el periodo de 1991-1994 el total de la población atendida disminuyo de 3'127,000 a 2' 586,000 , reflejando la falta de impulso que a sufrido esta área como consecuencia de la composición financiera mediante la cual se obtienen sus recursos.

Independientemente de lo anterior, esta área cuenta con un fideicomiso que se alimenta de los arrendamientos de que son objeto los teatros y que al no ingresar los recursos a las finanzas institucionales son manejados mediante la estructura y funcionamiento del "Fideicomiso de Teatros de la Nación". Este fideicomiso obtuvo ingresos en 1993 por N\$ 7623 156. Sin embargo, el total de gastos para la operación de los teatros fue de N\$ 9'733,086 para mantener la operación en 1994.

DIAGNOSTICO

Fortalezas

- Los teatros del IMSS representan la infraestructura mas importante del país en el rubro.
- Se le a permitido el acceso a la cultura a grandes núcleos de la población.
- Ha permitido el desarrollo de una solida cultura teatral en México.
- El modelo de fideicomiso ha demostrado ser una opción viable para la administración de sus fondos.
- Fortalece la atención especial que brinda el Instituto a sus derechohabientes.

Debilidades

- La disminución de las aportaciones del ramo del IVCM para esta actividad a impedido el mantenimiento y renovación del equipo de los inmuebles.
- Una parte importante de los teatros cubiertos como al aire libre, carecen de una infraestructura adecuada, ya que algunos no cuentan con el equipo necesario o les falta mantenimiento.
- El sistema de operación de los teatros se encuentra totalmente desligado del concepto de bienestar integral de la población asegurada.

Unidades Deportivas

En general la actividad deportiva dentro del Instituto ha representado uno de los más sólidos apoyos al deporte nacional. Su infraestructura se a caracterizado por instalaciones adecuadas de prestigio internacional desvinculándose de los objetivos centrales por los cuales fueron creadas. Hoy día representan dentro del ámbito de la prestaciones sociales la mayor capacidad de convocatoria pues grandes núcleos de la población se han visto favorecidos por este servicio. De 1991a 1994 se ha reportado un promedio de 12 millones de personas atendidas por año.

En cuanto a la operación del fideicomiso para el deporte (FIDEIMSS) se obtuvieron recursos para 1994 por N\$ 10'497,000 y los egresos fueron de N\$ 11'275,161. Estas cifras no incluyen los costos indirectos. La disminución de recursos provenientes del seguro de IVCM también se ha reflejado en el deterioro de las instalaciones deportivas y en su falta de equipamiento. Aunado a lo anterior habrá que considerar las instalaciones poco usuales para beneficio de estos servicios.

DIAGNOSTICO

Fortalezas

- Representa una de las mejores infraestructuras del país en materia deportiva.
- Es el más importante semillero de deportistas del país
- Es la actividad que más fácilmente se puede ligar con el fomento de la salud.

Debilidades

- La cuota de recuperación que aportan los usuarios no ha sido actualizada durante muchos años, por lo que no se cuenta con los recursos necesarios para reinvertir en el mantenimiento y modernización de las instalaciones.

- La prioridad del Instituto fue la de favorecer el deporte de alto rendimiento. En la actualidad se favorece el uso popular de las instalaciones sin afectar el primero.
- Algunas unidades deportivas muestran franca subutilización.
- Los recursos obtenidos por medio del FIDEIMSS no siempre son canalizados a reforzar la infraestructura deportiva, representando poco apoyo para el gasto institucional.

EN RESUMEN

Las prestaciones sociales se han otorgado a todo tipo de población, por lo que no se beneficia necesariamente a la población objetivo del IMSS, que son sus derechohabientes. Por este hecho las prestaciones sociales han sido objeto de crítica pública. Los déficit reportados por las prestaciones sociales son absorbidos por el ramo de IVCM, lo cual no contribuye a su necesario fortalecimiento financiero.

2.8 ADMINISTRACION Y RECURSOS HUMANOS

2.8.1 ANTECEDENTES.

Desde sus orígenes, parte sustantiva del Seguro Social ha sido el personal, dado que gran parte de los servicios prestados son intensivos en recursos humanos. En este sentido, la evolución y crecimiento del personal ha estado vinculado al desarrollo propio de la institución, al crecimiento de la población que cubre y a la extensión de los servicios del IMSS

En 1943 al fundarse el Instituto, se contaba con 207 trabajadores que brindaban servicio a una población de 185 382 derechohabientes.

En la siguiente tabla podemos observar el incremento de los trabajadores de acuerdo al incremento del número de derechohabientes.

Evolución de trabajadores y derechohabientes

AÑO	TRABAJADORES	DERECHOHABIENTES	TRABAJADORES POR MIL DERECHOHABIENTES
1944	1,924	355,527	5.41
1950	9,959	973,085	10.23
1955	13,524	1,576,196	9.59
1960	26,174	3,360,389	7.79
1965	50,880	6,815,685	7.47
1970	65,063	9,772,492	6.66
1975	110,758	16,337,593	6.78
1980	194,332	24,125,307	8.06
1985	265,150	31,528,583	8.42
1990	324,700	38,575,140	8.40
1991	333,330	38,953,374	8.56
1992	334,399	37,464,560	8.93
1993	339,404	36,737,601	9.24
1994	345,238	36,733,331	9.40

FUENTE: Dirección administrativa IMSS, 1995.

2.8.2 ORGANIZACION ACTUAL

Estructura de los Recursos Humanos

A partir de 1980 los aspectos operativos del sistema IMSS-Personal se manejaban a nivel delegacional y las cuestiones relativas a la asistencia del personal, puntualidad y sustituciones, se manejaban a nivel de unidad. Durante sus 12 años de operación, el sistema IMSS-Personal ha sufrido constantes adecuaciones derivadas de la dinámica institucional, generando modificaciones producto de las revisiones del CCT y de la movilidad del personal, las que elevan notablemente el riesgo de incurrir en fallas. Se considera que el sistema actual es obsoleto y su operación continuamente esta expuesta a errores. El control de asistencia de personal aún se opera de forma manual y semiautomatizada. Ya se esta procediendo a la actualización, esperandose los resultados en 2 años.

El personal del Instituto se divide en diferentes categorías correspondiendo la mayor parte al área médica y los siguientes servicios:

CATEGORIAS	TRABAJADORES	PORCENTAJE
Médicos	35,152	10.18
Residentes	4,810	1.39
Paramédicos *	57,999	16.79
Enfermeras	67,318	19.43
Sustitutos en servicios médicos	35,019	10.14
Administrativos **	77,397	22.41
Transportes	2,437	0.70
Guarderías	7,385	2.13
Centros de seguridad social	2,387	0.69
Centros vacacionales	443	0.12
Servicios básicos ***	45,385	13.14
Otros	9,520	2.75
Suma	345,238	100

* Trabajo social, dietista, radiólogo, laboratorista, etc.

** Incluye áreas médicas

*** Intendencia y conservación.

La distribución por tipo de contrataciones es de la siguiente manera:

CATEGORIA	TRABAJADORES	PORCENTAJE
Confianza *	47,295	13.69
Base	251,034	72.71
Temporal	4,160	1.20
Becados	2,920	0.84
Sustitutos	35,019	10.14
Residentes	4,810	1.39
Suma	345,238	100

* 20,821 son trabajadores de confianza "B" (44.02%)

FUENTE: Dirección administrativa IMSS, 1995.

2.8.3 PERFIL DEL PERSONAL.

Los trabajadores del Instituto conforman un equipo multidisciplinario entre los que se encuentran médicos, abogados, contadores, ingenieros, economistas, actuarios, arquitectos, profesores, enfermeras y técnicos, los cuales presentan las siguientes características:

- **Escolaridad:** El 77.5% de los 345,238 trabajadores cuentan con el nivel profesional
- **Edad:** La edad promedio del sexo femenino es de 36 años, mientras que el promedio de los trabajadores del sexo masculino es de 37 años

- **Antigüedad:** La antigüedad promedio es de 12 años.
- **Edad promedio de jubilación:** La edad promedio de jubilación es de 52 años.
- **Sexo:** De 345,238 trabajadores, el 62.25% son mujeres y el 37.74% son hombres.
- **Ingreso mensual promedio por categoría:**¹⁷⁸
 - ♦ El ingreso mensual promedio del médico familiar es de N\$ 6,338.20
 - ♦ El ingreso mensual promedio de la enfermera general es de N\$ 3,652.08
 - ♦ El ingreso mensual promedio del auxiliar universal de oficinas es de N\$ 2,525.62
 - ♦ El ingreso mensual promedio del auxiliar de intendencia es de N\$ 2,195.00

2.8.4 ASISTENCIA

La asistencia laboral promedio en el IMSS durante 1994 fué de 189 días de 255 laborables por el Contrato Colectivo de Trabajo. Esta asistencia en los últimos 3 años ha evolucionado de la siguiente manera:

ANO	DIAS LABORADOS
1992	181
1993	183
1994	189

Los días no laborados en términos promedio corresponden a:

Vacaciones	34
Incapacidades	15
Licencias sin sueldo	7
Comisiones	5
Faltas injustificadas	3
Licencias con sueldo	1
Becas con sueldo	1

¹⁷⁸Idem.

2.8.5 PRESUPUESTO

Gastos de servicio de personal

El Instituto destino, en 1994, aproximadamente un 46% de sus ingresos para cubrir el gasto que originan los servicios de personal

	1990	VAR %	1991	VAR %	1992	VAR %	1993	VAR %	1994	VAR %
INGRESO	15,782	- o -	22,646	30.3	28,802	21.4	34,378	16.2	38,482	10.6
GTOS. DE PERSONAL	7,062	- o -	10,773	34.4	14,149	23.9	16,941	16.5	17,653	4.0
PORCENTAJE	44.75		47.57		49.12		49.28		45.87	

Cifras en millones de nuevos pesos.

Por concepto de percepciones ordinarias como son los sueldos y prestaciones, se erogó en 1994:

CONCEPTO	GASTO
Percepciones ordinarias (sueldos y conceptos fijos)	10.604.306
Percepciones extraordinarias (guardias, tpo. extra y pagos sustitutos)	937.410
Otras prestaciones (estímulos, pasajes, y antigüedad)	3.234.387
Suma de percepciones	14.776.103

Cifras en nuevos pesos.

Independientemente de los gastos habituales de servicio de personal se contemplan las obligaciones del instituto como patrón, tales como: aportaciones al SAR (que incluye INFONAVIT y Ahorro para el Retiro), impuestos que absorbe el IMSS a cuenta de aguinaldo y estímulos, cuotas obrero patronales y fondos de jubilaciones.

Por lo tanto el gasto total de servicios de personal en los últimos años fué el siguiente:

PRESUPUESTO TOTAL DEL GASTO DE PERSONAL

AÑO	PRESUPUESTO	EJERCIDO	DIFERENCIA
1990	7,005	7,138.6	(133.6)
1991	10,439.5	10,773.3	(333.8)
1992	13,716.5	14,173.5	(457)
1993	16,552.6	16,940.7	(388.1)
1994	19,562.6	19,362.5	200.1

Cifras en millones de nuevos pesos

La distribución de gastos de servicio de personal por tipo de contratación en los últimos años ha sido:

DESCRIPCION	1990 MILES DE N \$	%	1991 MILES DE N \$	%	1992 MILES DE N \$	%	1993 MILES DE N \$	%	1994 MILES DE N \$	%
Confianza	1,267,643	17.76	1,897,103	17.61	2,612,241	18.43	3,103,860	18.32	3,678,449	18.90
Base	4,774,699	66.89	7,215,118	66.97	9,577,502	67.57	11,520,530	68.01	13,316,037	68.30
Temporal	108,538	1.52	151,837	1.41	167,445	1.18	198,365	1.17	211,364	1.10
Becarios	60,295	0.84	80,529	0.75	97,406	0.69	102,618	0.61	242,354	1.30
Becados	62,793	0.88	139,792	1.30	219,497	1.55	209,141	1.23	224,297	1.20
sustitutos	802,444	11.24	1,205,502	11.19	1,404,056	9.91	1,699,171	10.03	1,703,940	8.80
Residentes	62,172	0.87	83,440	0.77	95,281	0.67	106,969	0.63	86,098	0.40
Suma	7,138,684		10,773,321		14,173,428		16,940,664		19,362,539	

Producto de la modificación de las condiciones de trabajo que se tomaron en cuenta originalmente para la definición de la plantilla en dependencias y unidades, existen algunas con sobredotación de personal y otras con faltantes que antes las disposiciones emitidas por la SHCP y ante la poca probabilidad de reubicar trabajadores de base de una localidad a otra, dificultan el equilibrio en la ocupación de las plantillas autorizadas.

3. GENERACION DE ALTERNATIVAS DE SOLUCION Y EVALUACION EX-ANTE

Los problemas que hoy presenta el IMSS, son muy parecidos a los que enfrentan todas las instituciones publicas del sector salud, no son recientes, desde hace algunos años, poco a poco, se fue dejando de invertir en la Seguridad Social traduciendo lo anterior en la escasez de recursos materiales, humanos, de infraestructura, de mantenimiento, mucha burocracia, bajos salarios para los trabajadores y otras carencias.

A la par de que se ha dejado de invertir, permitiendose que los niveles de calidad y eficiencia se desplomen en el IMSS y en otras instituciones, al mismo tiempo, gracias a los apoyos gubernamentales, se ha dada un importante crecimiento de los hospitales privados y de los servicios médicos auxiliares manejados por particulares. Lo que provoca un resago del IMSS con respecto a la competencia que representan las instituciones privadas y particulares.

Tomando como base la información manejada a lo largo de la investigación concluimos con las siguientes alternativas:

1. PRIVATIZACION DEL IMSS

Esta alternativa significaría la descentralización del IMSS separando las áreas o servicios de la Institución que son más rentables de las que lo son menos. Trasladando a la iniciativa privada las primeras, mientras que las tareas de beneficencia (menos rentables) fueran absorbidas por el Estado (Seguridad Social) a través de un paquete mínimo de servicios médicos.

La anterior alternativa nos lleva a la generación de alternativas complementarias como las siguientes:

A. La subrogación (modificación) de servicios como:

- ♦ Intendencia.- Con lo cual se pretende reducir los costos de personal intentando, contratar personal de empresas privadas dedicadas a la sobreexplotación de personal con una escasa preparación y capacitación. A sabiendas de que el personal con el que se cuenta actualmente en esta área cuenta con una especialización producto de la experiencia de años, en el mantenimiento de unidades dedicadas a la salud.
- ♦ Dietología.- Intentando eliminar los costos mediante el alquiler de servicios de restaurantes privados, aunque esto implicaría que estos son servicios con una capacitación muy precisa, ya que se atienden a enfermos y no a clientes que van a satisfacer una necesidad y que por ello pagan una determinada cantidad.
- ♦ Servicios Auxiliares de diagnóstico (Rayos X y Laboratorios).- Estos servicios tienen un elevado costo para la Institución "que reduce los márgenes de inversión que permitirían aumentar la oportunidad de la atención". Ya que los laboratorios y estudios de radiodiagnóstico privados, manifiestan su intención de que el IMSS traslade todos sus inventarios en esos rubros a los particulares, "en condiciones justas de competitividad".
- ♦ Lavanderías.- Se intenta dar a particulares el servicio de lavanderías para hacer más eficiente el servicio. En estos días los capitalistas han refrendado su deseo de que esta área les sea subrogada.
- ♦ Centros Vacacionales.- El IMSS cuenta con una serie de Centros Vacacionales que en lugar de otorgar ganancias provocan pérdidas (excepto Oaxtepec), por no poder mantener sus instalaciones, por un exceso de personal, por una ubicación inadecuada en la mayoría de ellos y por otros problemas.

B. Desaparición o subrogación de áreas tales como:

- ♦ Abastecimientos (farmacias y almacenes).- Se trata de sustituir el actual sistema de abastecimientos a través de ver surtidas directamente a las unidades por laboratorios particulares, fabricantes y/o intermediarios que abatan sus costos.
Esto a pesar de que los mismos trabajadores han demostrado que el Instituto puede abatir costos si actualiza el equipo, da mantenimiento al parque vehicular, racionaliza los pedidos al hacer que se hagan pedidos reales desde las unidades, reduciendo al personal de confianza, etc.

- ♦ **Tienda IMSS-SNTSS.-** Estos servicios se consideran ineficientes como prestaciones a los trabajadores, además de que hay un robo importante de mercancías que se da en combinación con trabajadores de las tiendas.

- C.** La limitación al crecimiento -e incluso la modificación del esquema de su funcionamiento- de las guarderías y el impulso a las llamadas guarderías participativas.- Con el fin de evitar los costos de manutención de los niños el cual resulta excesivamente costoso en comparación con las cuotas que pagan los patrones.

- D.** La desaparición de áreas como los Centros de Seguridad Social o su privatización a través de fideicomisos.-Ya que estos centros no han demostrado que son eficaces y tampoco que son "sustantivos". Como todo el ámbito de las prestaciones sociales, señalan que ya es difícil seguirlos financiando como se venía haciendo "de los recursos del IVCM". Actualmente en estos centros ya se cobra una pequeña cuota por los servicios desde hace algunos años.

- E.** La supresión de logros contractuales como vacaciones, licencias, pases de salida y otras prestaciones.- Con la finalidad de reducir costos y aumentar la productividad ya que este tipo de prestaciones provocan altas erogaciones que se salen de los presupuestos establecidos por el Instituto.

- F.** La imposición de medidas productivistas en unidades de primero, segundo y tercer nivel de atención médica.- Tomando medidas más estrictas como la implantación de supervisiones directas y el control de sus recursos, con la finalidad de evitar salidas no programadas.

La alternativa de privatización implicaría ir en contra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Seguro Social que estipulan en leyes, artículos y reglamentos, el carácter amplio, colectivo, solidario, público e integral de la seguridad social.

Los cuales fundamentan su otorgamiento sobre la base de lograr al máximo el bienestar social de la población y esto es reflejo de la demanda que la sociedad a manifestado a través de la historia de nuestro país y por lo tanto el anhelo de conquistar mejores condiciones de vida.

El Contrato Colectivo de Trabajo que regula las relaciones y condiciones laborales con las autoridades, es la expresión de la manera en que, de una manera integral, se ha organizado la administración y operación en el otorgamiento de las prestaciones que la seguridad social tiene establecidas en las leyes mencionadas y en un sin número de planes y proyectos de gobiernos anteriores.

Para que sean privatizados o subrogados servicios o áreas del IMSS y para obtener una mayor optimización y ahorro de todo tipo de recursos, se requiere modificar (o mutilar) las bases filosóficas, sociales, económicas y legales que hoy aun sustentan la seguridad social mexicana.

Esto quiere decir que para que la salud sea convertida en un jugoso negocio, tal y como hoy pretenden el gobierno y los patronos, se requiere:

- ♦ Cambiar los fundamentos que sobre la seguridad social hay en la Constitución.
- ♦ Modificar la Ley del Seguro Social para adecuarla a razones de tipo económico que tienen que ver con la obtención de altas ganancias (que no sean para los trabajadores).
- ♦ Y transformar el Contrato Colectivo de trabajo y, por tanto, las condiciones laborales por la supresión o sobrogación (modificación) de la materia de trabajo que sustenta la existencia de ese contrato

Con lo anterior se propone ponerle precio a los servicios, individualizándolos, haciéndolos selectivos, privatizando los fondos que hoy son públicos, así como los recursos del fondo de Jubilaciones y Pensiones, con lo que se verán afectados los trabajadores de todo el país y, en consecuencia, los mismos trabajadores del Instituto.

2. RECORTE IMPORTANTE DEL PERSONAL DEL IMSS

Ya que dentro del Instituto se encuentra una gran cantidad de trabajadores que no cumplen con sus funciones estipuladas en Manual de Procedimientos y en su Contrato Colectivo de Trabajo a causa de que existen en algunas áreas una sobredotación de personal con lo cual se genera tiempo no aprovechado no productivo y por lo tanto altos costos que se reditua en pérdidas.

Para la anterior alternativa se requeriría de hacer la mejor valuación y selección de los empleados tomando en cuenta su nivel académico pero también el cumplimiento de sus obligaciones como trabajador. Y mantener una constante motivación del personal seleccionado.

Lo anterior implicaría reducir gastos, eliminar trámites burocráticos, mejorar el funcionamiento del sistema, eliminación de tiempos muertos, aprovechamiento de recursos humanos y sobre todo la elevación de la productividad.

BIBLIOGRAFIA

AUDIRAC, Camarena Carlos Augusto
ABC DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL
Ed. Trillas, México 1989, pp 43-51 y 79-95.

CHIAVENATO, Idalberto
INTRODUCCION A LA TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION
Ed. Mc Graw-Hill, México 1980, pp 19 y 510-606

EDICION ESPECIAL "LA NUEVA ERA DEL IMSS"
Organo de Difusión del IMSS
Marzo 1995

HAMPTON, David R.
MANUAL DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS
Ed. Trillas, México 1990, pp 24-50

HOWARD, L. Timms
SISTEMAS DE DECISION GERENCIAL
Ed. Ateneo, Buenos Aires 1978, pp 57-127

HUSE, Edgar F.
EL COMPORTAMIENTO HUMANO EN LA ORGANIZACION
Ed. Fondo Educativo Interamericano, México 1980. pp 60-89.

KAST, Freemont E. y Rosenzweig, James E.
ADMINISTRACION EN LAS ORGANIZACIONES
Mc Graw-Hill, México 1992, pp 107-127 y 654-666

KOONTZ, Harold y Werhrich Heinz
ADMINISTRACION
Ed. Mc Graw Hill, México 1990, pp 551-610

LEY DEL SEGURO SOCIAL,
México, 1993, Coordinación General del Comunicación Social.
pp. 11-121

MANUAL DE DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL DEL IMSS
IMSS, México 1993, pp 7-25, 100-130

MELLO, Faria
DESARROLLO ORGANIZACIONAL
Ed. Limusa, México 1990, pp 115-151.

REYES, Ponce Agustín
ADMINISTRACION DE EMPRESAS. Teoría y práctica
Ed. Limusa, México 1990, pp 355-384.

SEGURIDAD SOCIAL
Organo de Difusión del SNTSS
Epoca XV, Vol. I, Marzo 1995

SISK, Henry L. y Sverdlik Mano
ADMINISTRACION Y GERENCIA DE EMPRESAS
Ed. South-Western Publishing Co., U.S.A. 1979, pp 522-555.

THIERAUF, Robert J. y Klekamp, Robert C.
PRINCIPIOS Y APLICACIONES DE ADMINISTRACION
Ed. Limusa, México 1983, pp 611-711

VOZ DEMOCRATICA
Boletín Informativo, Delegados Sindicales Secc. XXXIII
Mayo. 1995

WEXLEY, K. N.
CONDUCTA ORGANIZACIONAL
Ed. CECSA, México 1982, pp 335-345.