



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA<sup>2e)</sup>  
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ADMINISTRACION POR CALIDAD, TEORIA Y  
PRACTICA EN EL INSTITUTO MEXICANO  
DEL SEGURO SOCIAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A N :  
VICTOR SILVA CALVA  
JUAN MANUEL DONJUAN BRIONES



MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES.

TESIS: "ADMINISTRACION POR CALIDAD, TEORIA Y PRACTICA EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL".

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA), PRESENTAN:

VICTOR SILVA CALVA Y JUAN MANUEL DONJUAN BRIONES

MEXICO, D. F. 1994

DEDICATORIA

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,  
NUESTRA ALMA MATER.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES,  
NUESTRO RECINTO DE ESTUDIOS.

A NUESTROS MAESTROS Y COMPAÑEROS.

ESPECIALMENTE AL PROFESOR: CARLOS DOMINGUEZ TREJO,  
POR SUS CONSEJOS Y ORIENTACIONES PARA LA ELABORACION DE  
ESTE TRABAJO.

A LOS PROFESORES QUE EN SU PAPEL DE SINODALES DIERON  
VALIOSAS APORTACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE NUESTRA  
TESIS: RAMIRO CARRILLO LANDEROS, MANUEL QUIJANO TORRES,  
PABLO ROSAS CERVANTES Y RAMIRO ALVAREZ RETANA.

A FAMILIARES Y AMIGOS.

"El pasado no es mejor que el presente, la perfección no está atrás de nosotros sino delante, no es un paraíso abandonado sino un territorio que debemos colonizar, una ciudad que hay que construir".

Octavio Paz (La Otra voz).

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

## CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES.

1.1.	QUE ES EL ESTADO.....	1
1.1.1.	ELEMENTOS DEL ESTADO.....	6
1.1.1.1.	POBLACION.....	6
1.1.1.2.	TERRITORIO.....	9
1.1.1.3.	GOBIERNO.....	11
1.1.1.3.1.	PODER LEGISLATIVO.....	14
1.1.1.3.2.	PODER EJECUTIVO.....	15
1.1.1.3.3.	PODER JUDICIAL.....	18
1.1.2.	LA REFORMA DEL ESTADO.....	19
1.1.2.1.	LA REFORMA EN EL ESTADO MEXICANO.....	24
1.2.	QUE ES LA ADMINISTRACION.....	30
1.2.1.	ADMINISTRACION PUBLICA.....	33
1.2.2.	ADMINISTRACION PRIVADA.....	35
1.2.3.	ADMINISTRACION PUBLICA Y ADMINISTRACION PRIVADA, DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS.....	36
1.2.4.	ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.....	39
1.2.4.1.	QUE SON LOS ORGANISMOS PUBLICOS.....	41
1.2.4.1.1.	ORGANISMOS PUBLICOS CENTRALIZADOS.....	42
1.2.4.1.2.	ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.....	45
	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	48

## CAPITULO II. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

2.1.	MARCO HISTORICO	
2.1.1.	ANTECEDENTES.....	51
2.1.2.	SURGIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	51
2.1.3.	LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.....	52
2.1.4.	EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	53
2.2.	MARCO JURIDICO.....	57
2.3.	ESTRUCTURA ORGANICA.....	60
2.4.	OBJETIVOS.....	61
2.5.	IMPORTANCIA DEL SEGURO SOCIAL.....	62
2.6.	LA MODERNIZACION EN EL IMSS.....	65
	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	71

### CAPITULO III. ADMINISTRACION POR CALIDAD.

3.1.	MARCO DE REFERENCIA.....	73
3.2.	MARCO HISTORICO.....	78
3.2.1.	EVOLUCION DE LA CALIDAD EN ESTADOS UNIDOS Y EUROPA.....	80
3.2.2.	EVOLUCION DE LA CALIDAD EN JAPON.....	86
3.2.3.	EVOLUCION DE LA CALIDAD EN MEXICO.....	92
3.3.	LOS PRINCIPALES AUTORES DE LA ADMINISTRACION POR CALIDAD Y SUS APORTACIONES.....	99
3.3.1.	CONCEPTO.....	104
3.3.2.	DEFINICION.....	111
3.3.3.	REQUISITOS MINIMOS PARA LA IMPLANTACION, EN ORGANIZACIONES PRIVADAS O PUBLICAS.....	113
	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	124

### CAPITULO IV. TEORIA Y PRACTICA DE LA ADMINISTRACION POR CALIDAD EN EL IMSS.

4.1.	MARCO DE REFERENCIA.....	127
4.2.	INICIATIVA.....	130
4.3.	SENSIBILIZACION DEL PERSONAL.....	134
4.3.1.	LOS ESTIMULOS COMO VINCULO PARA SENSIBILIZAR....	137
4.3.2.	EL PAPEL DEL GUIA Y DE LOS EQUIPOS DE CALIDAD...	139
4.4.	DIALOGO CON EL SINDICATO.....	143
4.5.	CAPACITACION.....	148
4.6.	INSTRUMENTOS Y TECNICAS.....	152
4.7.	OBSTACULOS AL CAMBIO.....	158
4.8.	PROCESO DE IMPLANTACION.....	163
4.9.	EVALUACION DEL PROCESO DE IMPLANTACION.....	167
	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	172

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	174
-------------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	179
-------------------	-----

HEMEROGRAFIA.....	183
-------------------	-----

GLOSARIO.....	187
---------------	-----

mejorar su aplicación. Por otro lado, el resultado de esta investigación nos ha dejado como conocimiento que la calidad es importante y necesaria en todo momento de la historia del hombre; dado el momento actual ésta lo es aún más, pues la competencia sana o desigual así lo impone. Tener un cambio de actitud hacia nuestro trabajo, formación académica, vida personal es mejorar, pero hacerlo constantemente es hacerlo con calidad; tal vez los medios cambien, pero la esencia no.

VICTOR SILVA CALVA

JUAN MANUEL DONJUAN BRIONES

## INTRODUCCION

Durante nuestra etapa formativa de estudiantes de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, nos involucramos, a través de la teoría y de las aportaciones de algunos maestros, de la problemática que engloba nuestra carrera para el país y el gobierno. En algún momento sentimos que nuestra visión sobre los problemas nacionales se iba ampliando, y hasta llegamos a concebir, en un momento dado, que teníamos la solución al alcance de nuestras manos para algunos de los problemas expuestos y analizados en las aulas de clase.

Al relacionarnos por primera vez con la práctica de nuestra carrera, al realizar el Servicio Social, nos dimos cuenta que la teoría y los pocos conocimientos prácticos aportados por nuestros maestros no eran suficientes, ni siquiera para dar solución a unos cuantos problemas que se presentan en este campo de acción. Así, nuestra inexperiencia motivó la realización de un trabajo que reuniera los requisitos para titularnos en la especialidad de Administración Pública, pero que también constituya una aportación a la teoría y a la práctica de la función pública.

Debido al interés despertado por la propia generalidad de los distintos problemas que enfrenta nuestra área de estudios, nos llevó a analizar la corriente administrativa prevalente en el mundo en este momento: la Administración por Calidad. Uno de sus principios es el trabajo en equipo, por lo cual, al tener el mismo interés en el tema de investigación, decidimos trabajar de tal forma intentado enriquecer el contenido del mismo, con aportaciones de ambos.

La conformación del Estado moderno es, sin duda, tema recurrente y de referencia obligada para conducir los cambios mundiales; se tiene ante sí grandes retos para adecuarse a una nueva dinámica; sin embargo, los avances científicos, tecnológicos y los mejores sistemas de organización, han podido propiciar un nuevo orden, para poder así atender los problemas políticos, económicos y sociales que se presentan en la actualidad.

El reto que enfrenta el Estado mexicano implica necesariamente un aparato administrativo eficiente y eficaz, cuya capacidad de respuesta esté a la altura de las demandas sociales; ya que en los últimos tiempos las crisis económicas han representado la reducción del gasto público, y en general

la racionalización y ajuste en todos los órdenes. Esto ha llevado al gobierno a replantear su estrategia económica, procediendo a la desincorporación de entidades paraestatales, y centrándose sólo sobre aquellas en que su participación es indispensable para los fines del Estado y ampliando las de carácter social como son salud y educación.

El redimensionamiento de las dependencias y entidades para lograr estructuras orgánicas y ocupacionales más racionales, ha impactado en aspectos cualitativos y cuantitativos. En los primeros se han implantado esquemas de productividad o eficiencia, en los segundos la reducción del gasto público. En lo administrativo, se plantea continuar con el proceso de modernización incorporando nuevas técnicas y procedimientos tendientes a cumplir con los fines del Estado: mitigar la escasez y el conflicto social. Dentro de este contexto, las estructuras organizacionales deben atender las necesidades de cada institución, donde la capacidad y calidad de los servidores públicos deben ser requisitos indispensables para que sean los agentes de cambio que requiere la transformación del país.

Actualmente esto implica un cambio profundo en la calidad de los servidores y servicios públicos, idea que impone una transformación en el comportamiento burocrático, en la profesionalización, en la inversión intelectual, en los valores y en los conocimientos. Nosotros como administradores públicos estamos conscientes que el Estado no es estático, pues su evolución a través del tiempo así lo ha demostrado; estamos frente a nuevos cambios con propósitos y alcances que se presentan de manera diferente dentro de cada sociedad, y cuando se presentan se les debe dar la importancia que merecen a través de nuevas formas de pensar para dar una respuesta adecuada.

Cada etapa demanda una tarea específica de análisis y creación de categorías político-administrativas; hoy estamos frente al inicio de un nuevo contexto, que reclama la propuesta y desarrollo de nuevos elementos para encarar los problemas que nos presenta el momento actual. Un problema prioritario a resolver es el mejoramiento de los servicios públicos, los cuales hasta el momento han sido eficaces y tratado de ser eficientes; las diversas dependencias y entidades que proporcionan éstos a la sociedad son el principal campo de acción de la Administración Pública Mexicana.

La Administración por Calidad es un camino para poder enfrentar los cambios, así el objeto del presente trabajo es mostrar la relación entre la existencia de un conocimiento de

esta corriente administrativa y los resultados producidos por su implantación, en la Subdirección General de Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La amplia cobertura en todo el país lo ubica como la principal institución de seguridad social, prestando servicios recreativos, guarderías, tiendas y principalmente de tipo médico; sin embargo, reconocer que es una gran institución y por lógica difícil de administrar, no justifica que la atención que presta sea sólo eficaz, sino que debe ser también con calidad a sus usuarios. Una mejora constante es lo indicado para atender las nuevas demandas que establece la sociedad, cuando ésta ha dejado de estar satisfecha por la atención y servicio recibido en los distintos niveles de atención; ya que la calidad es necesaria en todos los aspectos que rodean al ser humano, pero es indispensable en materia de salud, pues de ésta depende su existencia física.

Nuestro interés por el tema de la calidad se debe fundamentalmente a su principio básico: el cambio, como algo a lo que nadie escapa; "nada es permanente, excepto el cambio". Estamos inmersos en él, por eso debemos estar atentos y alertas para sacar lo mejor; para no alejarnos tanto de su principio tenemos que hacerlo nuestro huésped y así alcanzarlo. Sin ello estaremos condenados a ser la excepción y justificarnos como lo que confirma la regla, tan sólo para evidenciar nuestra incapacidad; por tanto debemos y podemos ser actores y productores de nuevos medios.

La Administración por Calidad es una forma de aprovechar el cambio, para ofrecernos a los individuos el medio a través del cual lograr satisfactores adecuados a nuestras necesidades; predicar y practicarla es lo importante, quedarse con pretextos es abusar de nuestra capacidad creadora negativamente. En la actualidad, se hace más que evidente la urgencia de nuevas formas de administrar, que nos lleven a ser mejores gobiernos y mejores gobernados.

Nuestra sociedad no se ha quedado al margen de los cambios, el gobierno tampoco, pero los medios que usamos muchas veces resulta difícil cambiarlos porque han funcionado y proporcionado cierto grado de satisfacción; sin embargo, el objetivo debe ser avanzar en medios y en fines, tanto de los que encabezan nuestra dirección política como de la sociedad en general. Estamos convencidos que la Administración por Calidad no será una moda; es el camino que nos puede conducir a lograr mejores resultados a nivel individual y colectivo.

Los objetivos e hipótesis que motivaron la presente tesis son los siguientes:

- 1.-Hacer un trabajo que permita sustentar un examen para lograr obtener un título profesional.
- 2.-Encontrar la relación que existe entre el conocimiento del modelo de Administración por Calidad y los resultados producidos por su implantación en el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 3.-Intentar establecer las ventajas y desventajas de administrar por calidad en la Administración Pública.

Hipótesis de trabajo.

- 1.- El problema de falta de calidad en los servicios que presta el IMSS, presenta una sensible mejoría con la implantación de la Administración por Calidad.
- 2.- Los servicios que presta el IMSS pueden entrar en una mejora continua, si se toma en cuenta la opinión del usuario y se auspicia su mayor participación.
- 3.- La costumbre que obstaculiza la mejora continua, puede volverse pivote de la calidad, si se analizan cuidadosamente y se busca superar los hábitos malos en el trabajador.
- 4.- Sin continuidad en un proceso de cambio se genera desconfianza entre los trabajadores, la sensibilización total será la base para fortalecer la credibilidad y establecer el compromiso con la calidad.
- 5.- Ante una organización compleja y de grandes dimensiones como el IMSS, es necesaria la participación de cada área para lograr mejores mecanismos de coordinación en el viaje hacia la calidad total.
- 6.- La imagen negativa que se atribuye al SNTSS, impide establecer un programa de calidad que sea acatado por todos los trabajadores; cultivarle una imagen positiva será la base para comprometer a los líderes y a la organización en la mejora continua.

Para la elaboración del presente documento se siguieron los siguientes pasos:

- 1.-Rastreo de fuentes bibliográficas y hemerográficas sobre el tema de Administración por Calidad y fuentes complementarias.
- 2.-Recopilación de las fuentes, por medio de fotocopiado, adquisición de libros, etc.

3.-Análisis de la información recopilada, la cual se registró en fichas de trabajo y se clasificó de acuerdo con cada capítulo.

Como complemento de la información bibliográfica y hemerográfica se buscó aplicar técnicas de investigación de campo, particularmente para el capítulo IV, ya que se elaboraron cuestionarios y entrevistas que se aplicaron a algunas personas dentro del IMSS; también se utilizaron la observación directa, la inducción y la deducción. Bajo este marco presentamos el análisis del caso particular de aplicación de la Administración por Calidad en el IMSS.

De manera sintética podemos decir que en el primer capítulo son tres los puntos centrales: Estado, administración y los organismos públicos. Sobre el primer punto se analizan diferentes definiciones que son de diversos autores, así como los elementos del Estado y sus particularidades en el caso de México; también se analizan los cambios que ha sufrido últimamente el Estado, en este punto hacemos un balance global para posteriormente situar la denominada reforma del Estado en nuestro país, como reforma de la Administración Pública principalmente.

Dentro de lo que son los cambios presentados en México se analizan particularmente a partir de los años setenta, esto como un punto en que nosotros situamos el inicio de lo que podría considerarse ya propiamente una reforma; aunque es hasta el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari cuando se habla públicamente de una reforma del Estado, la cual contempla los ámbitos político, económico y social; sin afectar la estructura del Estado. En el aspecto político, se plantea un profundo interés por la democracia, las cuestiones electorales son una evidencia del esfuerzo y de la necesidad de aquélla; bajo tal objetivo se emprenden numerosas reformas en los códigos y leyes que corresponden precisamente a las cuestiones de los procedimientos en materia electoral.

En las cuestiones económicas creemos que es la privatización la acción gubernamental más evidente en los últimos años, para reformar su aparato administrativo. Sin embargo, también se encuentra la renegociación de la deuda externa, saneamiento de las finanzas públicas y la apertura comercial con Estados Unidos y Canadá, por medio de un Tratado de Libre Comercio.

En el aspecto social, el Programa Nacional de Solidaridad, como una acción concertada entre el gobierno y la sociedad

para atender los problemas más urgentes, es el elemento clave del gobierno del presidente Carlos Salinas. Ya que la educación, y sobre todo la salud de nuestra sociedad, deben ser de primordial atención, pues las condiciones de pobreza extrema de la gran parte de la población de nuestro país, no permiten contar con las posibilidades económicas suficientes para acudir a solicitar estos servicios en el sector privado.

El segundo capítulo está dedicado al Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que es el principal objeto de análisis de este trabajo; partimos de los inicios de la seguridad social, su desarrollo y el nacimiento del Instituto en México; se comenta el marco legal bajo el cual se fundamenta con forme a la ley; su estructura orgánica; los objetivos que establecen su razón de ser; la importancia a la que ha llegado después de 50 años de servicio y las acciones para modernizarlo, puesto que las nuevas demandas sociales establecen un mejor servicio en materia de salud; por lo cual es un aspecto prioritario a resolver.

Para el tercer capítulo se analizan los antecedentes, principios y desarrollo de la teoría de la Administración por Calidad, así como sus principales autores y las aportaciones de estos. Se hace un análisis comparativo de las concepciones occidental y oriental, para ver cuáles han sido los puntos clave que ponen a Japón como el máximo exponente de la Administración por Calidad. Dentro de la concepción occidental se analiza a Estados Unidos y México, para poder situar cual es la concepción que se tiene y determinar cuáles pudieran ser los principales obstáculos para tener éxito en la implantación.

En el cuarto capítulo se confronta la teoría de la Administración por Calidad con la realidad de su aplicación en el IMSS; la estructura bajo la cual se desarrolla este capítulo se ha elaborado con base en los puntos que establecen los teóricos de esta corriente administrativa, por ejemplo: Deming y Crosby mencionan 14 pasos para su implantación, Juran habla sólo de 10. De tal manera que de los diferentes autores se han tomado, a nuestro juicio, los puntos más importantes para elaborar un modelo que permita analizar la relación teoría-práctica en el Instituto, con el objetivo de comprobar a favor o en contra nuestras hipótesis de trabajo; así como concretizar la investigación.

En el apartado de las conclusiones finales hacemos una relación de todo nuestro trabajo, concluimos el resultado de la relación de la teoría y la práctica de la Administración por Calidad en el IMSS, afirmando o desmintiendo nuestras hipótesis, además aportamos algunos elementos para tratar de

mejorar su aplicación. Por otro lado, el resultado de esta investigación nos ha dejado como conocimiento que la calidad es importante y necesaria en todo momento de la historia del hombre; dado el momento actual ésta lo es aún más, pues la competencia sana o desigual así lo impone. Tener un cambio de actitud hacia nuestro trabajo, formación académica, vida personal es mejorar, pero hacerlo constantemente es hacerlo con calidad; tal vez los medios cambien, pero la esencia no.

VICTOR SILVA CALVA

JUAN MANUEL DONJUAN BRIONES

## CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES.

### 1.1. QUE ES EL ESTADO.

Durante muchos años se ha trabajado en la explicación de lo que significa el Estado; existen definiciones que se complementan y que no pueden desecharse por los enfoques que presentan, pues tratan de explicar una realidad cambiante y por ello pueden variar sus explicaciones. La doctrina ha elaborado diversas teorías para expresar el ser y su concepto, revelando con ello que es un problema difícil y complicado al que enfrenta el pensamiento político-jurídico. Estas se dividen en dos grupos: primero, las que pretenden desentrañar lo que es el Estado en el mundo ontológico (del ser), lo que significa en su existencia histórica como fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas. Segundo, las que aluden a una concepción ideal de Estado, situándolo en el ámbito deontológico (deber ser), ético-político y que tratan de responder a la pregunta de cómo debiera ser el Estado.

No se puede negar al Estado como idea, tampoco su vinculación con la realidad histórico-política; de tal manera que "...el Estado no es una mera concepción de la mente humana, no es un simple ideal del pensamiento del hombre ni sólo un producto de su actividad imaginativa. Denota un ente positivo, cuyo concepto debe elaborarse por la observación reflexiva y analítica de esa realidad donde se encuentra su ser y de la que deriva su concepto".(1). Bajo este contexto el Estado no es sólo territorio ni población, tampoco su concepto debe contraerse al poder o sólo al orden jurídico. Así, "...como totalidad el Estado se integra con partes interrelacionadas real y lógicamente, de lo que se deduce que su concepto debe ser resultado sintético de la aprehensión y análisis conjunto de todos ellos". (2).

También se ha planteado el problema de si el Estado ha existido siempre o es un fenómeno histórico, que aparece en cierto momento de la evolución de la humanidad. Al respecto dos son las teorías que explican su origen; la primera, de tipo histórico, como lo establece "...ya Hegel, con su traducción del espíritu a lo histórico, había sostenido que la existencia histórica del hombre es su única verdadera realidad".(3) Esta representación lógica la hace Federico Engels en su obra "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", donde el hombre pasa de una comunidad

primitiva, de un salvajismo a una barbarie y finalmente a una época civil.

Para explicar al Estado como producto histórico-social del hombre, fueron Maquiavelo, Bacon, Bodino y Montesquieu quienes comienzan a escribir y relacionar al Estado con un desarrollo social, un poder político y una ubicación territorial determinada. La Revolución Francesa da pauta para reforzar esta explicación, y de nuevo la cuestión principal es la soberanía del dominado o del dominador. Se retoma la filosofía política de Hegel, y su metafísica idealista, ejercicio que influencia su máxima "todo lo racional es real y todo lo real es racional"; aceptada por el nacionalismo y marxismo.(4).

La segunda, es una concepción hipotética, como lo establecen los iusnaturalistas, donde suponen una etapa prepolítica del hombre, que vive en un Estado de naturaleza, pero en determinado momento decide pasar a ser parte de una sociedad civil o política, los argumentos que dan los autores que escribieron al respecto son por ejemplo los siguientes; para Thomas Hobbes el Estado de naturaleza es de guerra, donde los hombres luchan unos contra otros para establecer la superioridad física, por lo cual el hombre decide pasar a una sociedad civil donde pueda tener una seguridad física.

Por otro lado, Jonh Locke establece que este tipo de Estado es de felicidad, pero los hombres deciden establecer una sociedad civil para proteger su propiedad privada o bienes con los que cuentan. Sin embargo, el error del iusnaturalismo fue "...considerar al homo politicus creador del Estado como un ser abstracto que obra de modo absolutamente libre, independientemente de todas las condiciones concretas de naturaleza y cultura, de la geografía, familia, nación, clase y tradición." (5).

Es un largo proceso el que ha llevado a través de la historia el paso de un concepto genérico a uno de especie sobre el Estado, muestra de ello es precisamente la "polis" griega o la "civitas" romana que aludía al conjunto de instituciones políticas de Roma. Otra prueba la constituye el hecho de que a finales del siglo XVI, Jean Bodin intitulara su tratado político De la Republique, dedicada a todas las formas de Estado y no sólo a las repúblicas; o que en el siglo XVII Hobbes usara preponderantemente los términos "civitas" en las obras latinas y "commonwelth" en la obras inglesas en todas las acepciones en las que hoy se usa Estado. (6).

Sin embargo, es indiscutible que el uso de la palabra Estado se impuso por la difusión y el prestigio de El Príncipe de Maquiavelo, que como se sabe comienza así: "Todos los Estados, todas las dominaciones que ejercieron o ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados". (7). Esto no es prueba de que Maquiavelo introdujera la palabra Estado, minuciosas investigaciones sobre su uso en el lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término "status" de "situación" a "Estado", en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica "status republicae". El mismo Maquiavelo no hubiera podido escribir tal frase precisamente al comienzo de la obra si la palabra en cuestión no hubiese sido ya de uso corriente. (8).

Entrando al campo de la definición, empezaremos por una clásica, por su autor, y que interpretamos como deontológica por ver al Estado como debiera ser y por tanto como un ideal, nos referimos a Aristóteles para quien el Estado, polis en su época, es la "...forma capaz de realizar la vida suficiente" (9). Continuando con las definiciones, presentamos las que consideramos ontológicas y de un tipo legalista, como son las dos siguientes; Kant define al Estado como la "...unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas"; por su parte, para Hauriou el Estado es el "...régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que realiza por la acción de un poder político y la idea de res publica, como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común", este último entendido como objetivo y finalidad específica del Estado. (10).

Al respecto de tales definiciones, podemos decir que en la de Kant se aprecia la identificación del Estado con el orden jurídico; en este sentido nosotros pensamos que como conjunto de normas positivas, no se crea sin una causa eficiente. Esta causa necesariamente es un poder cuyo fin es establecer el derecho, que es un producto cultural en cuya formación interviene forzosa e ineludiblemente la inteligencia humana. Por tanto, si el Estado es el orden jurídico, y si éste debe reconocer una causa que es el poder, luego el Estado emana del poder, el cual brota de un ente que lo origina, que es la comunidad humana.

La relación causal expuesta engloba los tres elementos; de tal manera, que si el Estado fuese sólo un orden jurídico, poder y comunidad son ajenos a la esencia del Estado; en tal sentido no puede haber Estado y derecho. Sobre la definición de Hauriou, no puede aceptarse que el Estado sea únicamente un poder, como resultado de la diferencia entre gobernantes y gobernados, ni tampoco el ordenamiento jurídico, de tal

manera que para hablar de estos dos elementos es necesario referirse al soporte generador de ellos: la sociedad.

En otro orden de ideas, Althusser, haciendo referencia a la tradición marxista, define al Estado como: "...la máquina de represión que permite a las clases dominantes asegurar su dominación sobre la clase obrera para someterla al proceso de extorsión de la plusvalía. El Estado es ante todo lo que los clásicos del marxismo han llamado el aparato de Estado". (11). En esta concepción se aprecia la identificación del poder como elemento esencial del Estado, olvidando que detrás de aquél está el elemento que lo genera y produce, como lo es el pueblo, la nación, o al menos un grupo, o una persona dominante que al desplegar el poder crea el derecho y lo impone.

A más de los autores antes mencionados, como se sabe son muchos los estudiosos de la Ciencia Política que han hecho referencia al Estado, entre ellos Antonio Gramsci para quien el Estado es "...todo el complejo de actividades prácticas y teóricas en las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados". (12).

Dentro de los autores reconocidos también figura Nicos Poulantzas, quien dice que "El Estado es en primer lugar, un conjunto de cuya especificidad institucional estaría reducida a su aspecto normativo (reglas de conducta, leyes, etc.), este conjunto presupondría un cierto sujeto emisor de esas normas personificado por la voluntad de clase. Por otra parte, el Estado es, paralelamente considerado como un instrumento de violencia represiva que admitiría un cierto acto de manipulación y ejercicio de esta violencia que no podía ser otro que la voluntad de la clase dominante". (13).

En cuanto a la definición de Gramsci, apreciamos que el elemento preponderante sigue siendo el poder, en tal sentido identifica al Estado como un poder coercitivo directa o subliminalmente. En cuanto a Nicos Poulantzas, empieza bien su definición, pero cuando reduce al Estado a su aspecto normativo y habla de voluntad de clase y violencia hace la identificación del Estado con el ordenamiento jurídico producto de un poder; su relación causal es lógica y además toma en cuenta al elemento humano generador de ese poder; sin embargo, el orden debiera ser elemento humano generador de un poder que se cristalice en un ordenamiento jurídico, y no como él pone en primer lugar al orden legal.

Respecto de las definiciones presentadas, de manera general hacen depender al Estado de un sólo factor, ya sea el poder o el ordenamiento jurídico olvidando la fuente de éstos. En este sentido no pueden explicar por qué el Estado es sujeto de derechos y obligaciones interior y exteriormente, esto evidencia que el sólo poder como actividad o el conjunto de normas, no tienen esa capacidad. Pues un "poder" no puede contratar, obligarse, o adquirir derechos; solo pueden realizar tales atribuciones las personas físicas y morales. Por lo tanto, identificar al Estado como un poder o un ordenamiento jurídico significaría quitarle la personalidad legal y la capacidad que ésta implica; en tal contexto los tratados internacionales no existirían por falta de sujeto contratante.

De acuerdo con el párrafo anterior, donde se toman en cuenta diferentes elementos esenciales del Estado y la conjugación de ellos como nota importante en la realidad, presentamos a continuación la definición de Jorge Sánchez Azcona, para quien "...es una institución que tiene límites bien determinados en tiempo y espacio; que siendo un producto histórico del desarrollo económico, político y cultural de la sociedad humana aparece en un momento preciso en una delimitación geográfica. Aunque el Estado no es ni meramente su territorio, ni sólo la población, ni el gobierno por sí sólo o el conjunto de normas; es la conjugación peculiar de estos elementos en un espacio y tiempo precisos". (14). Dentro de esta definición se aprecia la convergencia de los elementos formativos del Estado como son: territorio, población y orden jurídico fundamental; y de los elementos posteriores del Estado como son: el poder público y el gobierno.

Para terminar este apartado, diremos que existen diversas perspectivas de donde abordar el concepto de Estado, tanto que su estudio es objeto esencial de diversas ramas de las ciencias sociales, como son: la Teoría del Estado, Teoría de la constitución, Derecho constitucional, Derecho público, Derecho político y Ciencia Política. De manera general son dos las perspectivas desde donde concebir al Estado y tratar de entenderlo; la primera, que podríamos llamar materialista, donde el Estado adquiere concreción con los elementos generales y distintivos de territorio, población y gobierno; y la otra es entender al Estado y explicarlo como una idea, como algo que debiera ser.

Bajo este contexto, nos inclinamos por combinar la perspectiva material e ideal basándonos en la definición de Jorge Sánchez Azcona, antes referida, donde los elementos materiales están presentes y explican al Estado como la conjugación de la mejor manera para obtener un Estado en

busca de un ideal de su sociedad; en tal sentido aprovecha los elementos materiales para lograr ser como su sociedad lo demanda. Esta relación de lo material con lo ideal, es una necesidad actual que justifica al Estado reformarse en la conjugación de sus elementos, buscando siempre el ideal de Estado adecuado a las circunstancias prevalecientes en el momento actual.

### 1.1.1. ELEMENTOS DEL ESTADO.

#### 1.1.1.1. POBLACION.

Desde un punto de vista general la población es un conglomerado humano asentado en un territorio determinado; en un concepto cuantitativo, Andrés Serra Rojas dice que "...es el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado". (15). Como conjunto unitario, la población es el elemento humano del Estado; el conjunto de sujetos destinatarios del poder público. Desde ésta perspectiva pudiera pensarse que los gobernantes son los que se arrogan el poder del Estado y que por tanto no son destinatarios de ese poder público; sin embargo, parte de ese poder del gobername se ha cristalizado en un orden jurídico que encausa a aquél, y en tal sentido no pueden sustraerse a ser centro de imputación jurídica. A lo único que podría aludirse, pensamos, es al principio de igualdad aristotélica: trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Intentando diferenciar entre población y nación o pueblo, estos últimos como equivalentes en la sociología; aunque ya Herman Heller en su "Teoría del Estado" diferenciara a la nación por su característica de una voluntad política unitaria frente al pueblo despolitizado(16). Pensamos que la nación o el pueblo son las comunidades humanas que presentan una unidad cultural, comparten idioma, religión, costumbres; una herencia común que se trasmite de una generación a otra e interactúan en relaciones socialmente estructuradas.

En este sentido, pensamos que la nación o pueblo es un grupo mayoritario de la población, la cual comprenderá además a grupos minoritarios de extranacionales, los cuales no participaron en la formación del Estado; no como causa originaria de éste. En tal contexto somos contrarios a lo que postula Herman Heller cuando dice que "...la unidad estatal cultivó y creó la unidad natural del pueblo y de la nación"(17), ya que el Estado es producto de la cultura y del derecho, y dado que en estos interviene la voluntad humana,

es imposible que la entidad estatal aparezca primero, es efecto y no causa.

El Estado dió unidad política y jurídica a las comunidades nacionales, pero no es anterior a ellas. Así, cuando Heller dice que el Estado "...es una unidad orgánica de acción y decisión", se olvida que el Estado se hizo para el hombre y no el hombre para el Estado, o como dice Jacques Maritain: "El Estado no es la encarnación suprema de la idea como creía Hegel, ni tampoco una especie de superhombre colectivo. Es un organismo facultado para utilizar el poder y la coerción, integrado por especialistas y expertos en ordenamiento y bienestar públicos, es un instrumento al servicio del hombre. Poner al hombre al servicio de ese instrumento es perversión política". (18).

Así, desde un punto de vista causal la nación es factor creativo del Estado; desde el punto de vista de las causas finales o teleoleológicas, la nación es el elemento en beneficio del cual realiza sus fines el estado; y desde el punto de vista jurídico, la nación es parte del ámbito humano en que ejercita su poder el Estado, encausado por un ordenamiento legal.

Analizando la población como elemento del Estado mexicano, pensamos que está formada por dos grupos: el mayoritario que serían los nacionales y el minoritario integrado por extranacionales. Bajo este contexto es necesario aludir a la nacionalidad, la cual en estrictu sensu sería la que tienen los sujetos o individuos pertenecientes a la nación como grupo mayoritario de la población del Estado; sin embargo, en lato sensu es el vínculo jurídico-político que une a un individuo con un determinado Estado.

En esta interpretación amplia de la nacionalidad cabe decir que se alude más bien a un concepto, no tan arraigado, que sería la estatalidad; lo cual conduce lógicamente a hablar de la relación del individuo que soporta el poder público de su Estado; es decir, la nacionalidad constituye un concepto sociológico y la estatalidad uno jurídico-político, el cual corresponde a la realidad que se pretende adjetivar. Pero siguiendo con el contexto ampliado de nacionalidad tenemos que aceptar que los nacionales de un Estado pueden pertenecer a diversas naciones o comunidades.

Ya que la nacionalidad se establece por el derecho de un Estado a través de su constitución, reputando a los individuos nacionales o extranjeros, buscando con ello integrar el cuerpo político del Estado; diremos que el

adjetivo nacional o extranjero significa componer o no, respectivamente, ese cuerpo político. La constitución mexicana consagra tres criterios para reputarla:

1.-El principio del "jus sanguinis". Art. 30 A Frac. II, los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana.

2.-El principio de "jus soli". Art. 30 A Frac. I, los que nazcan en territorio de la República, sea cualfuere la nacionalidad de sus padres.

Art. 30 A Frac. III, los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves, sean de guerra o mercantes.

3.-El principio del "jus domicilli". Art. 30 B Frac. I, los mexicanos que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización.

Art. 30 B Frac. II, la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Bajo el concepto de la nacionalidad, como vínculo jurídico-político del individuo con un Estado determinado, queda abierta la posibilidad de optar por cualquiera otra; pudiendo perderla por causas señaladas en el propio ordenamiento jurídico y diferentes a la adquisición de otras, entonces hablaríamos de una persona apátrida; aunque Aristóteles ya había dicho que sólo los dioses o las bestias pueden existir fuera de la polis; en tal sentido reafirma lo que decíamos del concepto sociológico frente al concepto jurídico-político de la nacionalidad; y entonces el sujeto apátrido es un sujeto sin estatalidad, pero sigue teniendo nacionalidad desde el punto de vista sociológico.

Acerca de la población integrada por dos grupos: nacional y extranjera, queremos aclarar que como términos sociológicos difieren de la significación jurídico-política, pues en nuestra constitución, los nacionales son por nacimiento o naturalización; a estos naturalizados hace referencia el concepto sociológico de extranacionales, como grupo ajeno a las costumbres y tradiciones de un pueblo original; y no a los jurídica y políticamente desvinculados del Estado mexicano.

La aclaración anterior es importante ya que nuestro propio ordenamiento jurídico fundamental establece limitaciones a los extranjeros; por ejemplo no pueden participar en los asuntos políticos del país (Art. 33); no pueden pertenecer a las fuerzas armadas (Art. 32); no pueden tener el dominio de tierras y aguas (Art. 27). Aunque lo anterior es completamente obvio, pues no son realmente parte de la población, no dejan de someterse al poder público del Estado

a través de ordenamientos secundarios, y aquí cabría la mínima confusión si se define a la población como el elemento humano sobre el que el Estado ejerce el poder público; pero además, cuantitativamente son población, aunque jurídicamente no son mexicanos.

#### 1.1.1.2. TERRITORIO.

El territorio es la porción de la superficie terrestre que pertenece a una nación; su extensión comprende un orden geográfico (clima, vegetación y relieve) y humano (población, economía, administración), los cuales se delimitan por una división política que contempla la jurisdicción de un Estado. En términos del Derecho Internacional, el territorio es el elemento fundamental del Estado, que constituye con su población la base de su existencia, el cual se explica como la extensión de un país habitado por un número de personas, sometido a la misma soberanía y separado de los demás países por límites o fronteras.

En cuanto a la composición y dimensión del área territorial, existe el acuerdo general de que comprende todas las superficies terrestres, incluyendo las del subsuelo; las aguas (ríos y lagos) y el espacio aéreo sobre la tierra y el mar. Por otro lado, algunos autores también extienden el concepto de territorio estatal hasta el punto de comprender lugares situados fuera de él, pero que están dentro de su jurisdicción; como son: embarcaciones en alta mar, las aeronaves en vuelo y los locales de los representantes diplomáticos en el extranjero sobre la base del reconocimiento de su extraterritorialidad.

En la actualidad, varios autores han defendido la teoría del territorio, como el área de la jurisdicción estatal, formulada a principios de este siglo, principalmente por la Escuela de Viena, en especial representada por Kelsen, que determinó: "El territorio de un Estado es una expresión figurada que designa cierta calidad del derecho nacional -su esfera territorial de validez- no una relación entre los individuos dentro del derecho. El territorio de un Estado no es una cosa; en especial no es la tierra ni un pedazo de tierra; es un área determinada por el derecho internacional". (19).

De tal manera que el territorio no se limita a la acepción física como elemento del Estado, como asiento permanente de la población; es factor de influencia sobre el elemento humano que en él reside, modelándolo de muy variada manera.

Permite la integración de los individuos a través de diversas circunstancias como el clima, la naturaleza del suelo, los accidentes geográficos, los recursos económicos y naturales.

Como elemento del Estado, es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal. En este sentido significa "...un cuadro de competencia y un medio de acción". (20) Es decir, como esfera competencial del Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del cual los gobernantes ejercen sus funciones, es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicabilidad fuera del cual carecen de eficiencia normativa. Como medio de acción del Estado, el territorio es un "...instrumento del poder", puesto que "quien tiene el suelo tiene al habitante", siendo "más fácil, vigilar y constreñir a los individuos si se les puede asegurar por medio del territorio en el que viven". (21).

El Estado tiene el imperium pero no el dominium del territorio; es decir, el Estado no es el dueño o propietario del espacio territorial, no ejerce un derecho real como equivaldría a la propiedad en el derecho civil; a lo más que se llega, es a aceptar que es un derecho real institucional; como lo califica Georges Burdeau, cuando dice: "El Estado procede de la asignación de un suelo a un pueblo, la institución estatal no tiene porque despreñar este medio que le es propio para realizar la idea de derecho que ella encarna. En este sentido existe incontestablemente entre la tierra y el poder un nexo institucional".

"Sin embargo, sobre un bien material este vínculo no debe confundirse con el que se traduce la propiedad porque sirve a intereses bien diferentes en cuanto a su naturaleza y a su extensión. Es, pues, un derecho real de naturaleza particular cuyo contenido se determina por la exigencia del servicio de la institución". (22). Independientemente de que se vea al territorio como elemento del ser jurídico-político del Estado o como condición de existencia; lo que si es cierto es que no hay Estado sin territorio ya que "...el verbo 'stare' implica el presupuesto de una cede fija y determinada". (23).

Todos los bienes que se hallen en el territorio o que natural y físicamente lo compongan son susceptibles del imperium del Estado. Pero, vale aclarar que ese imperium se ejerce sobre los bienes como elementos que integran el patrimonio, el cual se forma por todos los bienes que el orden jurídico fundamental imputa en dominio al Estado, y que necesariamente son distintos de los que componen la esfera jurídico-económica de los sujetos físicos o morales, individuales o

colectivos, privados o sociales, que existen dentro del territorio estatal.

Analizando el territorio como elemento del Estado mexicano, cabe decir que de inicio se presenta una pequeña confusión, pues cabe preguntarse si siendo una federación existe un territorio unitario o la suma de los territorios pertenecientes a cada entidad federativa; sin embargo, bajo la definición de territorio como elemento geográfico del Estado, es espacio terrestre, aéreo y marítimo dentro del cual la entidad estatal ejerce su poder a través de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial por conducto de sus respectivas autoridades u órganos.

La estructura federativa crea dos esferas, federal y estatal, donde desempeñan las funciones antes referidas. Así, "Estas esferas no se demarcan territorialmente sino por la materia en relación con la cual las mismas funciones se ejercitan". (24). De tal suerte que la constitución mexicana determina las materias sobre que las autoridades de la Federación legislaran o ejerceran actividades administrativas y jurisdiccionales o legislativas (Art. 124); así dentro del territorio de una entidad federativa existen dos ámbitos competenciales, el federal y el local.

En el caso mexicano, nuestra constitución (Art. 42 y 43), delimita el territorio nacional. En su artículo 42 presenta un apego a la teoría sobre el contenido del territorio, ya que engloba el territorio continental, espacio aéreo y marítimo; en su artículo 43 enuncia las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, aludidas por el artículo precedente como "partes de la Federación".

#### 1.1.1.3. GOBIERNO.

Para analizar al gobierno, como elemento posterior del Estado, es necesario aludir a las formas de gobierno. Existen diversas clasificaciones, pero grandes pensadores como Rousseau, Platón y Aristóteles coinciden en hablar de tres formas fundamentales: monarquía, aristocracia y república; Aristóteles dice que estas tres formas puras derivan en tiranía, oligarquía y demagogia u oclocracia respectivamente, refiriéndose a ellas como formas impuras de gobierno.

Sin embargo, bajo la definición de gobierno que contempla órganos y funciones como elementos característicos, se pueden diferenciar la república y la monarquía como formas orgánicas

de gobierno; la democracia, aristocracia y autocracia como formas funcionales preponderantemente. Dentro de este contexto creemos necesario diferenciar gobierno y Estado; el primero es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y que en su acepción dinámica se presenta en las propias funciones traducidas en una diversidad de actos de autoridad. El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho.

"El gobierno es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función -de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma-, ya se le defina como conjunto de órganos; una estructura: el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado. Tiene el gobierno dos acepciones: o se definen como gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado -y será aquél el Estado en la relación específica de su actividad funcional-, o bien se aplica el término gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas". (25).

Las formas de gobierno indican cómo se ejerce el gobierno de un Estado y en quién se deposita su ejercicio. Gobierno, entonces, es el conjunto de órganos del Estado y las funciones en que se desarrolla el poder público. Esto lo reafirma S. V. Linares Quintana cuando dice que: "El vocablo gobierno indica la acción y el efecto de mandar con autoridad, ordenar, dirigir y regir, (es el aspecto funcional); el gobierno es un sistema orgánico, creado, afirmado y desenvolviendo el orden jurídico, (es el aspecto orgánico)". (26).

En el Art. 40 de nuestra Carta Magna se enuncia la forma de gobierno de nuestro país con las palabras siguientes: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal...". Es pertinente decir que doctrinariamente en la forma de gobierno llamada República el depositario del poder público es el elegido periódicamente por los ciudadanos; es decir, en un periodo determinado es sustituido por otro, que necesariamente saldrá de la voluntad expresa del pueblo a través del voto mayoritario que resulte de las elecciones correspondientes; aquí es donde se hace presente la democracia, ya que el poder reside en la mayoría y el gobierno deberá ser ejercido en beneficio del pueblo.

Viene al caso aludir al sufragio como medio de expresión de la voluntad política del pueblo mexicano; pero más

específicamente al sufragio universal, el cual concede la intervención en la función electoral a todos los nacionales jurídicamente, bajo la única limitante de haber alcanzado la mayoría de edad, sin importar raza, sexo, instrucción, credo, y con la única excepción de quien se encuentre sin la capacidad legal (sentenciado, procesado).

En nuestra constitución el sufragio o voto es una obligación y un derecho a la vez; así en el Art. 35 Frac. II, se presenta la prerrogativa o derecho de "Votar en las elecciones populares" y en el Art. 36 Frac. III, se presenta como obligación el "Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponde". Aludido el sufragio, se hacen indispensable su condición para llevarlo a la concreción, la ciudadanía. En este aspecto, el Art. 34 de nuestro ordenamiento fundamental plantea como requisitos para ser imputada los siguientes: la calidad de mexicano, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

Por último, la alusión de Maquiavelo a la combinación de formas de gobierno para mantener el poder y la estabilidad política, se ha cumplido en México por lo menos desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (1929) hasta hoy (1994). Y es que la constitución de 1917 en su art. 40, ya aludido, presenta la combinación de las formas de gobierno República y democracia; aunque valdría aclarar que Maquiavelo se refería a las formas clásicas.

Bajo el contexto anterior, se plantea, como elemento de la forma de gobierno democrático, la división de poderes, precisamente para evitar los excesos del poder; respecto a este punto es célebre la teoría de la división de poderes que creó Montesquieu en "El espíritu de la leyes"; en la mencionada obra nos dice: "Para que no pueda abusarse del poder es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder". (27).

Sin embargo, no todos los autores están de acuerdo con la división de poderes ya que según Ignacio Pichardo Pagaza "...la rígida y mecánica separación de los órganos que realizan las funciones del Estado, apesar de estar consagradas a un texto legal, no permiten operar al Estado". (28). En este punto es necesario decir que el propio Montesquieu habla que los tres poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- deben, y están obligados por las circunstancias, marchar de acuerdo. (29).

Independientemente de la discutibilidad sobre la división de poderes, en el caso de México, en nuestra Constitución en su

Art. 49, consagra la división de poderes cuando dice: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". También habla de la imposibilidad de reunión de dos poderes o más en una persona.

#### 1.1.1.3.1. PODER LEGISLATIVO.

Dentro de este apartado corresponde aclarar algunos puntos; primero, el poder legislativo es uno y en tal sentido no se puede hablar de poder legislativo federal y poder legislativo local, al respecto lo que corresponde es referirse al órgano legislativo federal y al órgano legislativo local o estatal. Segundo, la ley para ser tal necesita reunir ciertas características, que doctrinariamente son las siguientes: la abstracción, la generalidad y la imperatividad; en este sentido no sólo los órganos legislativos emiten leyes, también algunos actos emanados del Presidente de la República (30) o de los gobernadores tomaran el carácter de ley, siempre que reúnan las características antes señaladas.

Así, "...en la función legislativa, el Estado establece normas generales, abstractas; en la jurisdicción y en la administración, despliega una actividad individualizada, resuelve directamente tareas concretas...". (31). Centrándonos en la función legislativa, en el caso de México se puede hablar de congreso local o federal, como órgano de producción de las leyes que harán posible la convivencia dentro de un Estado. De manera específica, el Congreso de la Unión elaborará leyes que regirán en toda la República; el congreso local, por su parte, elaborará leyes que regirán dentro de su territorio; bajo este sentido estamos hablando de las dos esferas de competencia y que en la constitución se contemplan las respectivas atribuciones.

A pesar de lo anterior, centraremos nuestra atención en el órgano legislativo sobre el que se deposita la competencia federal: el Congreso de la Unión, el cual se divide en Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. La primera está integrada por 500 individuos, 300 de los cuales son elegidos bajo el principio de votación mayoritaria (mediante el sistema de distritos electorales uninominales); los 200 restantes se eligen bajo el principio de representación proporcional. (Art. 52). La Cámara de Senadores se integra por 64 personas, dos por cada entidad federativa y dos por el Distrito Federal, que serán elegidos de manera directa.

Amabas cámaras tienen dos periodos ordinarios de sesiones al año; además de que pueden tener las sesiones extraordinarias que sean necesarias. Existen facultades exclusivas para cada una de las cámaras; las de la Cámara de Diputados están contempladas en el Art. 74 constitucional y las de la de Senadores en el Art. 76 del mismo ordenamiento jurídico. Además, en el Art. 73 de nuestro ordenamiento primario se establecen las facultades concurrentes, que corresponden a ambas cámaras.

Dentro del Congreso de la Unión se encuentra la Comisión Permanente, que es un órgano supletorio del Congreso en los casos en que se encuentre en receso. Esta comisión tiene establecidas sus propias facultades en el Art. 79 constitucional y se integra por 19 diputados y 18 senadores, nombrados por sus cámaras al final de los periodos de sesiones ordinarias. Conviene precisar que los diputados y senadores son representantes de la nación y serán elegidos los primeros cada tres años, y los segundos cada seis; aclarando que la Cámara de Senadores se renueva la mitad cada tres años, como una forma de dar continuidad a la función legislativa.

#### 1.1.1.3.2. PODER EJECUTIVO.

Bajo la generalidad de que el poder público es uno y por tanto indivisible, lo único que si es divisible son las funciones, hablaremos de la función ejecutiva del Estado; ésta, al igual que la legislativa se manifiesta a través de diversos actos de autoridad, generalmente de índole administrativa; presentan las notas precisamente contrarias a las de la ley, son actos concretos particularizados e individualizados. Lo concreto implica que el acto ejecutivo se limita, se dicte o se realice para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando con ello la particularidad e individualidad; es decir, este tipo de actos sólo opera en tales casos, situaciones o sujetos, sin extenderse más allá del ámbito concreto en relación con el cual se haya producido.

Otro punto interesante del órgano ejecutivo es que su actuación es permanente dentro de una estructura sistematizada de relaciones jerárquicas; es decir, aunque las funciones legislativa o judicial realicen actos administrativos o ejecutivos, éstos se presentan de manera aislada; esto es lo que diferencia la función propiamente ejecutiva: la continuidad y permanencia de los actos ejecutivos. De tal manera que viendo las cosas de manera inversa, la función ejecutiva puede realizar actos

legislativos y judiciales, pero éstos serán aislados ya que de manera sistemática sólo los realiza el correspondiente órgano; en tal sentido no puede hablarse de una preeminencia de una función sobre otra sino, como dice Montesquieu, de una marcha de acuerdo.

Desde el punto de vista orgánico la función administrativa se ha concebido como el conjunto de órganos estatales en que ésta se deposita. De aquí que jerárquicamente sea encabezada por un Presidente (sistema presidencial) o por un Cuerpo Colegiado llamado Gabinete (sistema parlamentario), que a su vez es presidido por un primer ministro. Dentro de este último sistema de la función ejecutiva, no es propiamente el Parlamento quien la ejerce, de éste sale el Cuerpo Colegiado (Gabinete) que la desempeñará de manera práctica.

Karl Loewenstein apunta como características del parlamentarismo las siguientes: a) identidad personal entre los miembros del gabinete y los del parlamento; b) el gobierno, encomendado al gabinete, está fusionado con el parlamento y forma parte integral de éste; c) el gabinete está presidido por un jefe llamado primer ministro, que al mismo tiempo es jefe del parlamento y líder del partido que en aquél domine; d) la subsistencia de un gabinete determinado y su actuación gubernativa dependen del respaldo -voto de confianza- de la mayoría parlamentaria y, a la inversa, la renuncia de los funcionarios que lo componen de la falta de apoyo -voto de censura- por parte de dicha mayoría; e) control recíproco entre el gabinete y el parlamento, en el sentido que la división de aquél puede provocar la disolución de éste o una integración de dicho cuerpo legislativo. (32).

Aunque el autor citado habla de una colaboración de poderes al referirse a la función ejecutiva realizada por el gabinete (33) y la legislativa por el parlamento (34); es más bien una concentración de funciones en un órgano, dado que el gabinete es parte del parlamento. Además del gabinete, en el sistema parlamentario, existe el Presidente o el Rey quien no ejerce el gobierno del Estado sino que lo representa interior e internacionalmente, ésto sin perjuicio de su intervención en casos anormales para evitar alguna crisis política, principalmente a través de la disolución del parlamento. (35).

En cuanto al sistema presidencial, hace radicar tal función pública en un individuo llamado Presidente; de manera general, los elementos característicos son los siguientes (36):

1.-El titular del órgano del Estado en quien se deposita la función ejecutiva funda su investidura, al igual que la del parlamento, en la voluntad popular.

2.-Al conferir al Presidente la función administrativa; se le confiere la facultad de nombrar a sus colaboradores inmediatos, y dado que él es el personalmente responsable ante la nación, sus colaboradores lo serán frente a este funcionario. De aquí que la responsabilidad presidencial sea motivo para la facultad de nominación y remoción de los funcionarios supeditados a dicha persona.

3.-A diferencia de los ministros en el régimen parlamentario, el Presidente tiene a los Secretarios de Estado, los cuales no guardan una relación jurídico-política directa con el Congreso de la Unión, como sucede en el parlamentarismo; ya que el Presidente es el único responsable.

4.-No existe un consejo de ministros que se parezca al gabinete del régimen parlamentario, no en cuanto a posición, situación y competencia.

5.-El Presidente es jefe del ejecutivo y del Estado.

6.-El ejecutivo se diferencia del legislativo y judicial, por las razones presentadas al referirnos a la concentración de funciones en el sistema parlamentario.

7.-En el sistema presidencial no convergen más de un partido en la función ejecutiva, lo que sí sucede en el parlamentario (bipartidismo).

8.-Aunque, como es lógico, en el sistema presidencial predomina el ejecutivo no debe olvidarse que las funciones legislativa y judicial se sustraen a tal predominio; por lo menos jurídica y doctrinalmente.

En el caso particular de nuestro país, el capítulo III del ordenamiento jurídico fundamental aborda la cuestión del Poder Ejecutivo. De ahí es posible ver que será elegido directamente por la voluntad popular mayoritaria (Art. 81); se depositará en un sólo individuo (Art. 80), quien podrá asignar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos llamados Secretarios de Estado (Art. 89 Frac. II); el conjunto de facultades que le atribuye la constitución lo hace convertirse en el jefe de la Administración Pública, en el representante del Estado mexicano y el responsable directo ante el pueblo.

Además de las facultades otorgadas al ejecutivo en el Art. 89 constitucional, existen inmersas otras; ésto ha hecho que se hable de un Supremo Poder Ejecutivo; sin embargo, viene al

caso lo que dice Jorge del Vecchio: "La función ejecutiva del Estado comprende muchas especies de actividades, por lo que puede afirmarse que a la administración le corresponde toda la actividad estatal, con excepción de la legislación y jurisdicción", pero agrega, "la función administrativa debe desenvolverse en todos los casos con subordinación a las leyes". (37).

#### 1.1.1.3.3. PODER JUDICIAL.

Como se ha venido insistiendo en párrafos anteriores, el poder público es uno e indivisible, por esto no es factible hablar de Poder Judicial sino de función judicial del Estado; además no se puede, como se ha pretendido también, hablar de Poder Judicial de la Federación, ya que la función es la misma sea local o federal; y menos se puede hablar de una división de poder el cual únicamente reside en el pueblo. Bajo este marco se evita el cuestionamiento de sus limitaciones para considerarlo o no como un verdadero poder, la pregunta debe ser si es o no una función, y en tal sentido la respuesta tendrá que ser afirmativa.

Esta función judicial del Estado está depositada en un órgano del cual emanan actos judiciales motivados por conflictos, controversias o cuestionamientos contenciosos que tendrán como finalidad resolver o dirimir las situaciones conflictivas concretas; estos actos son concretos, particularizados e individualizados al igual que los del ejecutivo; la diferencia está en el objetivo del acto: las situaciones conflictivas; es decir, el género próximo lo constituye el acto particular, individual y concreto, pero la diferencia específica radica en el objeto, en estrictu sensu, objeto de la litis.

En el caso particular de nuestro país, el Capítulo Cuarto de la Constitución establece el Poder Judicial. En el Art. 94 plantea que dicho poder, en materia Federal, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito (colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación), en los Juzgados de Distrito y en el Jurado Popular. Cabe mencionar que existe una doble función judicial de los Tribunales Federales, por un lado resolverán las controversias o litigios que se susciten en asuntos de interés federal, aplicación de las leyes federales, conflictos entre Estados y tratados.

Por otro lado, tienen la función de control constitucional, consistente en proteger el disfrute de las garantías

individuales frente a los abusos de las autoridades mediante el juicio de amparo directo e indirecto. Es interesante destacar que orgánicamente existen tribunales que no pertenecen al "Poder Judicial" como son los Tribunales del Trabajo a los que alude el Art. 123 constitucional, y los tribunales de lo contencioso administrativo; sin embargo, desde el punto de vista funcional realizan actos jurisdiccionales, lo que permite circunscribirlos dentro de la función judicial.

De manera general las tres funciones del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, pueden diferenciarse de la manera siguiente: la primera, tiene como notas características que sus actos son generales, abstractos e imperativos; la segunda presenta en sus actos, las características de particularidad, concreción e individualidad; y la tercera, se caracteriza por contener actos concretos, particulares e individuales, pero que son producidos por conflictos y cuyo fin será resolverlos. Estas funciones no son aisladas, por el contrario deben presentar y prestarse una gran colaboración para realizar los fines del Estado, sin generalizar la función de un órgano por realizar actos característicos de otros; es decir, que un órgano puede tener actos de una función distinta, pero sin ser materia sistemática de dicho órgano.

#### 1.1.2. LA REFORMA DEL ESTADO.

Hablar de Estado es bastante complicado, lo es más si hablamos de "Reforma del Estado". Esta reforma reafirma lo que en principio se planteó, de una realidad cambiante y por tanto concepciones diferentes. Actualmente abarca tanto a los países desarrollados como a los subdesarrollados, que van desde las economías centralmente planificadas (antigua URSS), como ex-mixtas (México). Es necesario aclarar que este apartado se funda en el cambio que se dio en la URSS y que produjo reforma del territorio, de la población y del gobierno; en este contexto es donde se puede hablar de reforma del Estado.

Al parecer todo comienza en los años setenta, como resultado de la decadencia del Estado de bienestar. Frente a la necesidad del cambio se opta por retomar el liberalismo basado en dos ideas: como teoría económica es partidario de la economía de mercado, como teoría política es simpatizante del Estado que gobierne lo menos posible, o como se dice hoy, del Estado mínimo. Este creciente interés por el pensamiento liberal tiene dos caras: una es la reivindicación de la economía de mercado contra el Estado intervencionista, la

otra, la reivindicación de los derechos humanos contra toda forma nueva de autoritarismo. (38).

Este liberalismo, adaptado a las nuevas circunstancias mundiales, ha recibido un adjetivo que lo hace responder a una nueva realidad, no se trata de volver al liberalismo clásico, sino de tomar lo bueno de ello sin dejar de lado aspectos importantes que se han vuelto necesidad en la moderna sociedad; de esta manera nace o se concibe el Neoliberalismo que, según Norberto Bobbio consiste en "...acusar al Estado benefactor no sólo de violar el principio del Estado mínimo, sino también de haber creado un Estado que ya no logra desarrollar su propia función, que es la de gobernar (Estado débil). El ideal del Neoliberalismo es el de un Estado que al mismo tiempo sea mínimo y fuerte. El espectáculo cotidiano de un Estado que paralelamente es máximo y débil es la muestra de que las dos antítesis no se sobreponen". (39).

Sobre el Estado mínimo y fuerte, Michel Crozier dice que "Sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos... es tiempo de que volvamos a poner los pies en la tierra y de que exijamos una política modesta para un Estado modesto, al servicio de una sociedad más libre y más rica" (40). Parafraseando al autor en cita, diremos que es necesario olvidar la historia para poder analizar los problemas actuales de la sociedad y comprender nuestros bloqueos dentro de la perspectiva de cambio; es decir, no tenemos que buscar las respuestas en el pasado sino enfrentarnos a la realidad actual con el producto de ese pasado, sea bueno o sea malo.

En tal sentido, el Estado no debe considerarse en sí, sino en las relaciones con la sociedad, pues el problema está en que las relaciones Estado-sociedad sean tales que ésta obtenga los servicios necesarios y en verdad reciba ayuda de una buena Administración pública. (41). En base a estas ideas, apreciamos que el énfasis es sobre las relaciones Estado-sociedad, por ello la Administración Pública es quien juega un papel preponderante frente a la urgencia del cambio, se finca en satisfacer nuevas necesidades y demandas, en más dificultades donde intervenir, y en la existencia de un tejido social más complejo.

Para responder a esa exigencia de cambio se habla de modernización, que para la Administración pública debe significar, según Michel Crozier, "...medios humanos,

métodos, y más a fondo, de modos de razonamiento y de filosofías".(42). Esto se explica porque las actividades humanas, los métodos de acción y los hábitos de pensamiento deben adaptarse. Es indispensable un cambio de lógica, que contemple en su máxima importancia al ser humano, a la sociedad. Dentro de la reforma del Estado ya ha dejado de asentarse el modelo industrial (donde la lógica era la cantidad), y es posible que la distancia aumente cada vez más para llegar, como una necesidad apremiante, a la calidad en el modelo de servicio que se ofrece. (43).

Esto como una analogía que puede ser válida entre consumidor y proveedor, donde el Estado es el más grande proveedor y la sociedad como una consumidora, capaz de negarse a recibir el producto o servicio que no le satisface, y usar los medios de que dispone para hacer valer sus derechos; claro que el Estado entonces buscará esa reforma, la que le hará posible adaptarse y responder a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad. Se plantea la transformación un Estado modesto, donde la característica principal sea que esté al servicio de la sociedad, a través de la búsqueda de la calidad en la relaciones existentes en los sistemas que lo componen.

Esta reforma no es sencilla, ya que pasar de un Estado benefactor a uno de libre mercado es un cambio que la sociedad no aceptará fácilmente, y menos los funcionarios; sin embargo, es un cambio necesario y, por lo menos para Crozier, "...la elaboración de métodos intelectuales diferentes constituye la palanca capaz de brindar nuevas posibilidades de aprendizaje y por consiguiente de cambio".(44). Para que se de el cambio en las sociedades humanas, las élites, según Crozier, son las únicas capaces de darle el éxito a un nuevo enfoque, pues ellas dominan el ambiente de la política, los negocios y son quienes elaboran y llevan a cabo las decisiones.

Al respecto Ralph Miliband establece que: "El Estado como está a una multitud de presiones encontradas, provenientes de grupos e intereses organizados, no puede exhibir ninguna predisposición en favor de unos y en contra de otros: de hecho, el papel especial que tiene que desempeñar es el de componer y reconciliar a todos".(45). De hecho Roderic Camp establece en su ensayo de "Las élites mexicanas" que: "Es posible afirmar que el comportamiento de la élite es producto de la sociedad a la que dirige. De igual manera, los valores y actitudes sociales se forman, en parte, gracias al comportamiento de la élite". (46).

Una teoría del Estado también abarca a la sociedad y a la distribución de poder en ella. De tal manera que Ralph

Miliban relaciona a las élites con una influencia sobre la forma de gobernar de un país, "...los estudiosos de la política a juzgar por sus obras, argumentan, a partir de supuestos de que el poder, en las sociedades occidentales, es competitivo, y está fragmentado y difuso: todo el mundo, directamente a través de grupos organizados tiene algún poder y nadie posee o puede poseer una cantidad excesiva del mismo".

"En estas sociedades, los ciudadanos disfrutaban de sufragio universal, de elecciones libres y regulares, de instituciones representativas, de derechos ciudadanos efectivos, entre los que figuran los derechos de libre expresión, libre asociación; ya sí los individuos, como los grupos, hacen uso de los derechos, bajo la protección de la ley, de un poder judicial independiente y de una cultura política libre. A consecuencia de esto, sigue la argumentación, ningún gobierno, que actúe en nombre del Estado puede dejar de responder, a no muy largo plazo, a los deseos y exigencias de los intereses concurrentes. Al final, todo mundo, incluso el que está en último lugar, es servido". (47).

Delimitando la Reforma del Estado a América Latina nos encontramos con Juan Carlos Portantiero (escritor del periódico "El Día"), quien dice que "...es en los ochentas cuando muchos países latinoamericanos buscan construir regímenes democráticos dentro de una gran crisis económica; esto obliga a una nueva relación de Estado-sociedad, gobierno y mercado, política y economía. En América Latina la reforma del Estado es reforma política (transición del autoritarismo a la democracia), y reforma económica (transición de una economía centralmente planificada hacia una economía de libre mercado), y una reforma social (la autonomía de la sociedad civil respecto al Estado)". (48).

La Reforma del Estado, pensamos, es una tendencia mundial expresada como una necesidad de cambio, obligado por una sociedad que no ha sido estática, sino más bien en constante evolución, y en este sentido la sociedad es la gran transformadora del Estado, al fin y al cabo las élites, a las que alude Crozier, son parte de la sociedad. No es nuestra intención decir que la sociedad es la encargada de reformar el Estado, sino que es la que marca las pautas a seguir en ese cambio, tampoco queremos decir que todo lo que hace el gobierno para reformar el Estado sea bien recibido por la sociedad, sin embargo puede verse como percepción correcta de la élite y no como una negativa a los deseos de la sociedad.

También es necesario hacer énfasis en que la reforma del Estado tendrá sus particularidades en cada país. Son

circunstancias, historias, pasados y presentes que necesariamente son distintas en todos los países; cada uno tendrá que hacer su propio cambio. No hay modelos ni manuales, solo la sociedad será quien aceptará o rechazará las modificaciones dependiendo de sus aspiraciones y respuestas obtenidas. La modernización implica cambio en concepción y definición del Estado; es decir que el momento histórico es otro, que la realidad es cambiante, y que tiene que ser reformado para adaptarse o responder a la nueva realidad.

Aunque en determinado momento Joseph Schumpeter señaló que: "...las estructuras, los tipos y las actitudes sociales son monedas que no se funden fácilmente: una vez forjadas, persisten, a veces durante siglos; y como estructuras y grupos diferentes exhiben grados diversos de capacidad de supervivencia, casi siempre encontramos que la conducta colectiva o nacional real difiere más o menos de lo que creeríamos que debería ser si tratásemos de interferirlas de las formas dominantes del proceso productivo".(49)

Este movimiento busca redefinir el papel del Estado frente a una sociedad cada vez más consciente, más informada y deseosa de participar en la toma de decisiones. Se busca un Estado mínimo pero a la vez fuerte; donde se le de el valor al hombre como ser humano; y en una analogía con la teoría de la administración por calidad, hablaríamos de una relación cliente-proveedor, donde el Estado es el más grande proveedor al buscar satisfacer demandas de la sociedad, y ésta la más grande cliente, y que busca más y mejor calidad en los bienes y servicios que recibe.

El peligro yacente al importar el modelo de la administración por calidad es el mismo que presenta la transformación del Estado, la sociedad no va a aceptar fácilmente el cambio de un Estado benefactor a un Estado mínimo. Y como la teoría de la administración por calidad apunta, que debe empezarse por la alta dirección; por analogía y de acuerdo con Michel Crozier, la reforma del Estado debe empezar por las élites.

Una vez más, de acuerdo con el pensamiento administrativo que nos ocupa, no hay un modelo, una receta para implantarse y que dé los resultados adecuados; así, la reforma del Estado en su práctica no está sujeta a modelos o recetas de otros países, pues no existen las mismas circunstancias; y aquí es donde se necesita reflexionar si falla la implantación de la administración por calidad, de la modernización. Dentro de esto lo más importante, lo mismo que en la administración por calidad, es el enfoque al usuario, al cliente, al individuo; ya que de la buena, mala o regular calidad en la satisfacción

que produzcan los servicios públicos serán los parámetros de gobernabilidad, de credibilidad y de permanencia del Estado de derecho.

#### 1.1.2.1. LA REFORMA EN EL ESTADO MEXICANO.

Para el presidente Carlos Salinas de Gortari "La modernización no es un concepto abstracto...se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país...es la estrategia del cambio para perdurar y ser más fuertes...entraña una actividad nueva: la de enfrentar con optimismo, con oportunidad y con tesón las condiciones cambiantes del presente..."(50). Dentro de este contexto es necesario aclarar que en México no puede hablarse de una reforma del Estado en estrictu sensu, como modificación de sus elementos característicos, lo que se pretende adjetivar con tal concepto son las acciones gubernamentales encaminadas precisamente a evitar una reforma del Estado; en tal sentido, la referencia a una reforma es a algunos aspectos de la Administración Pública, de lo político, económico y social, que aunque están inmersos en el Estado no pueden servir de base para hablar de una reforma del Estado Mexicano.

"Es cierto que el concepto de Estado como centro de imputación jurídica de deberes y derechos no cambia por el hecho de que tales derechos y deberes modifiquen su contenido y propósito. Tampoco cambia el concepto Estado por el hecho de que éste 'ensanche' o 'adelgace' su ámbito de acción, ni porque el Estado establezca nuevas modalidades de colaboración con la sociedad civil, o con otros Estados en la esfera internacional".(51). En tal virtud, para Alejandro Carrillo Castro la reforma del Estado se ve como una etapa más de cambio, en la que se necesita proponer y desarrollar nuevas categorías político-administrativas para encarar los retos y problemas que nos presenta el momento actual.

Sobre la reforma del Estado en México, la historia nos muestra que es a partir de 1968 que el sistema político mexicano se esfuerza por iniciar una apertura democrática y una reforma económica, pero es a fines de los setenta y principios de los ochenta cuando en los ámbitos de poder del sistema político mexicano tuvieron lugar los efectos de la crisis económica, resultado ésta de uno de los factores importantes como lo fue la crisis mundial del petróleo, lo que obligó a la revisión del modelo económico guiado también por la apertura democrática.

Al respecto José Francisco Ruiz Massieu establece: " México ha dejado de ser la sociedad tradicional en la que los mismos agentes desempeñan distintos papeles funcionales, para transformarse en una sociedad modernizada, con diversificación funcional y estructural. El sistema político mexicano se caracteriza por la concurrencia de distintos grupos en la toma de las decisiones de la comunidad y por la ruptura transitoria de la legitimidad institucional por grupos en ascenso, que no son reconocidos en la sociedad de transición"...

El carácter plural "... no podría dejar de reflejarse en la composición misma de la Administración Pública. La presencia de pluralidad en el régimen de partidos, súplica por el juego de los grupos de presión, ha llevado a que en los altos cuadros directivos de la Administración se de acceso a sus miembros más destacados". Este desplazamiento "...inicia en el seno mismo del Gobierno, se aprecia más si se recorre el origen de algunos funcionarios de las dependencias e instituciones en el curso de los últimos tres sexenios. Así se pueden identificar funcionarios de origen burocrático, empresarial, sindical, académico, militar y, ocasionalmente, hasta provenientes de partidos de oposición". (52).

El punto importante de hacer referencia al sistema político, es el interés de analizar las acciones y decisiones que gravitan en torno a la modernización del aparato administrativo en México, con el propósito de aclarar cuáles de esas decisiones y prácticas son racionales, y cuáles por su naturaleza y contenido, escapan a toda razón estrictamente administrativa. Regresando a la reforma; se había hecho evidente que frente a las crecientes demandas de la sociedad la respuesta del Estado era cada vez menor, el Estado propietario cancelaba las mediaciones necesarias para mantener y desplegar la dinámica social.

Esta reforma del Estado lleva a usar frases a través de todo el proceso que van cambiando, la idea de "liberalismo social" actual se incubó a inicios de los ochenta, donde en 1983 ese liberalismo se disfrazaba como Sistema de Planeación Democrática, conceptos que manifestaban un trasfondo de contradicción frente a la realidad. Luis Mendez justifica la falta de un concepto que englobara las reformas necesarias al decir: "...este retardo en bautizar las cosas provenía de la dificultad de nombrar procesos que seguramente negarían la tradición de la Revolución y de la práctica del Sistema Político, pero además eran cambios cualitativamente diferentes". (53).

Estaba manifiesta una contradicción, por un lado se pretendían acciones inspiradas en el liberalismo, como el libre mercado; y por el otro no quería perder ese control que por tanto tiempo había llevado el Estado; también existe una cierta restricción por manifestar, como necesidad, la modernización política; es decir, se pretende todavía alargar un poco más una situación con acciones no tan radicales, tibiezas políticas que llevan a unas elecciones en 1988 de las cuales el PRI-gobierno sale muy debilitado y con una pérdida de credibilidad enorme.

Hay que ser conscientes de la responsabilidad que implica el cambio; parafraseando a Luis Mendez pensamos que los cambios hechos por el expresidente Miguel de la Madrid son importantes, porque son el inicio del cambio hacia el nuevo orden económico mundial; pero también es cierto que no fueron suficientes para nominar una situación diferente al Estado paternalista que se pretendía superar. "Es de reconocerse que esos cambios constituyeron un paso importante en la ideología del sistema político pues se incorporó -noviembre de 1989- el término 'Estado reformado' y el concepto 'solidaridad' como política complementaria -social-dentro del proceso de modernización económica". (54).

"Los gobiernos del expresidente Miguel de la Madrid y del actual, Carlos Salinas de Gortari, han sido desde sus aparatos administrativos los primeros que han comenzado con la inaplazable crítica al Estado. Los antecedentes a esta crítica se encuentran en la coyuntura de 1982, momento en el cual no se elige la alternativa neoliberal quizás por las experiencias desastrosas de los regimenes militares en América del sur, aunque si se adoptan profundas medidas que pondrán en cuestión las bases económicas del Estado de bienestar a la mexicana que había sido el sustento político de México". (55).

Hablar abiertamente de una reforma del Estado se da con Carlos Salinas de Gortari, quien en su primer informe de gobierno aborda la participación del Estado en la economía y la justicia social: "...la creciente participación del Estado en la economía nacional limitó su capacidad para dar justicia social a los mexicanos". "Lo que hay que resolver por tanto es el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo. La responsabilidad fundamental de un Estado moderno es atender las demandas sociales de su población y una economía más abierta a la iniciativa y la inversión no estatal se conducirá, sin duda, para servir los objetivos nacionales de la soberanía y de la justicia social". (56).

La reforma del Estado, propuesta por el presidente Carlos Salinas de Gortari, es la consecuencia más reciente de las importantes medidas jurídicas adoptadas los primeros días de su mandato por el expresidente Miguel de la Madrid; en particular la modificación de los artículos 25 y 26 de la constitución, promulgación de la Ley de Planeación y el consecuente Plan Nacional de Desarrollo que obligatoriamente a partir de 1982, deberá elaborarse y seguirse como política general de la nación. Esta iniciativa en la administración del presidente Carlos Salinas, y como continuación de lo iniciado por Miguel de la Madrid, busca fortalecer al Estado en los ámbitos de modernización económica y política.

Esta reforma "...ha sido una respuesta del Estado a formulaciones que en el pasado mostraron su incapacidad para orientar a la sociedad hacia el legítimo desarrollo, ya que, justificadas en proyectos desarrollistas, cayeron en el gigantismo organizativo, en tanto que el bienestar se procuraba a partir de la participación del Estado en sectores productivos y con amplio número de organismos y dependencias federales y estatales... La reforma propuesta por el actual régimen busca redefinir el tamaño del Estado, orientando su acción hacia el cumplimiento cabal del mandato constitucional; pretende fortalecer su capacidad para cubrir responsabilidades sociales; tiene el propósito de abrir espacios a la participación en la no confrontación y convergencia de propósitos".(57).

Consideramos que este cambio es producto de la necesidad de responder a una situación de crisis de los ochenta, y a las condiciones impuestas por el contexto internacional, del cual no puede apartarse nuestro país; es cierto que todo esto trae consigo implicaciones políticas, sociales, económicas y culturales que es necesario reconsiderar a la luz de las "Tesis sobre las que se apoyan estos nuevos modos de organización:

- 1) fortalecimiento del mercado como mecanismo necesario para asignar eficientemente los recursos y absolver actividades que realiza el sector estatal; 2) rescatar el principio de igualdad de oportunidades, creando el ambiente propicio para la población se encuentre apta físicamente y en cuanto a educación, para lograr opciones de empleo e ingresos; 3) buscar condiciones económicas que aseguren el mejoramiento productivo del nivel de vida: lograr estabilidad de precios, disminuir el déficit fiscal, apoyar la eficiencia competitiva internacional, desregular la actividad económica hasta crear clientes reales de inversión, y 4) crear las condiciones políticas propicias para mantener la paz social". (58).

Como una confirmación de la necesidad de los cambios en el Estado Mexicano, el presidente Carlos Salinas de Gortari dio la siguiente explicación: "Nuestra nación ha vivido al amparo de numerosas reformas emprendidas en nombre de la revolución. Estas permitieron a nuestra patria alcanzar una época de crecimiento y desarrollo sorprendentes. Pero las últimas décadas del siglo XX nos sorprenden, a su vez, con una situación internacional de mayor competencia y cambio tecnológico, y una sociedad mexicana más compleja, informada y participativa. Frente a estas nuevas circunstancias internas y externas, la mayoría de los logros de nuestra revolución han agotado sus efectos y no son ya la garantía del nuevo desarrollo que exige el país. Debemos por ello, introducir cambios en el Estado, promover nuevas formas de organizar la producción y crear nuevos esquemas de participación y relación política". (59).

Al inicio de su mandato, Carlos Salinas de Gortari enfrentaba una problemática contradictoria; por un lado, se exigía soberanía que se cuestionaba por la presión extranjera a través de la deuda y que se da respuesta a través de la renegociación; por el otro, la justicia social como demanda consecuente de la crisis y que da origen a la "solidaridad"; un tercer problema contradictorio es la democracia ya que su elección como presidente no resultó muy clara, pero además es ya una exigencia social, y presión por los partidos políticos, llegar a una democracia transparente.

Para dar solución a esa problemática surge como ideología el liberalismo social; el nombre es lo de menos, las soluciones hasta hoy no han sido para todos los problemas, pero hay que reconocer la situación en comparación con el sexenio anterior ha mejorado. "Dentro de este liberalismo social la soberanía nacional es una apertura económica de México al mundo sin integración política, se habla de la justicia social como objetivo del nuevo Estado y se busca la solidaridad como instrumento de soluciones a problemáticas sociales, la solidaridad se convierte en una acción social. Sobre la democracia se hace énfasis en que no es sólo una forma jurídica y un régimen político sino una obligación del Estado de respetar el voto corresponsablemente con los partidos y los ciudadanos". (60).

Estos son sólo algunos puntos importantes del liberalismo social; pero ¿qué se ha hecho de manera práctica en esto llamado reforma del Estado?, nosotros consideramos lo siguiente: privatización efectiva de las grandes empresas públicas como Telmex, Mexicana y Cananea; esto ha permitido reciclar esos fondos en el mercado de la deuda pública interna y externa; reducción importante de la deuda interna; desregulación y liberalización de importantes áreas de

mercado en el interior del país, como transportes, puertos, petroquímica; vuelta progresiva de las empresas privadas y del gobierno a los mercados financieros internacionales; apertura política a través de reformas en las leyes electorales; logro de municipios y gobernaturas estatales por parte de la oposición; mayor participación ciudadana; justicia social a través de Pronasol.

Como puede percibirse "...la década de los años noventa ha abierto al mundo espacios de acción inimaginables hace apenas unos años; también con ella asoman riesgos muy altos y una enorme fragilidad. En todo es posible avanzar y también, en todo, mucho se puede perder".(61). Palabras que el Lic. Manuel Camacho Solís dijera, y que hoy en 1994 sean una realidad por los hechos acontecidos; sin embargo no todo está perdido, creemos que el pueblo de México quiere la paz social sin violencia, pues ante los problemas del país complejos y profundos, no basta la acción del Estado. El reto es de la sociedad mexicana y de un Estado que sepa aplicar y dar garantías a las definiciones de aquélla.

"En el nuevo modelo de desarrollo la sociedad y el Estado comparten el quehacer nacional para construir nuevas y mejores perspectivas de vida, para dar un sustento material a los valores de democracia y justicia social. En la actualidad, la voluntad política no es condición suficiente para lograr articular los cambios y darle sentido y rumbo al proyecto nacional. Se requiere del ámbito instrumental que incide en una legislación adecuada, en una normatividad operativa y desde luego en la eficiencia y eficacia de la estructura administrativa para aplicar las medidas necesarias". (62).

A decir de Rosario Díaz Guerra, la función rectora del Estado no se ha cambiado; se han modificado los medios, sin embargo acepta que ha habido una transformación de fondo en la orientación de los esquemas de desarrollo, en las relaciones Estado-sociedad y se ha redefinido el quehacer mismo de la Administración Pública.(63). Como quiera que sea, lo cierto es que México pasa por una etapa de transición que se expresa en numerosos órdenes de nuestra vida: la salud, la demografía, la educación, la economía, el campo laboral y la propia vida política y democrática así lo demuestran.

Estamos seguros de contar con un futuro promisorio y con grandes posibilidades de alcanzar un desarrollo integral más homogéneo que tenga al hombre como centro de interés. También sabemos que el desafío no es sencillo, que para hacerlo se requerirán trabajo, preparación, liderazgo y determinación. Que a lo anterior habrá que sumar la creatividad, la

productividad y la calidad en lo que hagamos, pero sobre todo la unidad de los sectores y la convicción para enfrentar la tarea.

Se nos ocurre pensar que en tal sentido no hay mucha diferencia de la reforma concebida en México con la implantación o interés de implantar la administración por calidad, pues ésta es una forma de administrar; el contenido y esencia, lo fundamental de la administración en general no cambia. El desarrollo de nuevas categorías político-administrativas, a que alude Alejandro Carrillo Castro, responde a lo establecido por esta teoría buscando siempre tener una respuesta adecuada a las circunstancias cambiantes.

El Estado reformado que se pretende, busca responder a las necesidades de la sociedad nacional y situarse a la altura del contexto internacional; no es un cambio aislado, ni propuesto limitadamente por un individuo; es la búsqueda de soluciones de manera coordinada adecuándose a las posibilidades y carencias para tratar siempre de estar en un mejor nivel. La reforma del Estado no es sencilla, no es por decreto y cuestión de voluntad política únicamente. Se trata de cooperación, coordinación entre gobierno y sociedad para lograr circunstancias deseables y compartidas; es un compromiso al que deben estar sujetos ambos, buscado corregir los errores y tratar de evitarlos al máximo, para beneficio de esa relación indisoluble entre gobierno y sociedad que cada vez deberá ser más directa y fructífera.

## 1.2. QUE ES LA ADMINISTRACION.

A través de la historia todo proceso de cambio ha ido acompañado de un modo particular de administrar, y dado que nuestro tema es precisamente la administración por calidad, consideramos necesario hacer alusión a las definiciones de administración y ver sus connotaciones de privada y pública, puesto que la administración por calidad no es privativa de una de ellas. "Los fenómenos administrativos son tan viejos como la humanidad puesto que la reunión de esfuerzo para lograr propósitos ha sido, desde los albores de la sociedad, la característica primitiva de la condición primaria del hombre. Una de las formas más simples de administración que podemos encontrar en la sociedad es la del hogar, y una de las más complejas es la de los grandes Estados modernos". (64).

Como estudio sistemático la administración es relativamente nueva, además la dinámica con que se han desenvuelto las

distintas tareas y enfoques administrativos obliga a veces a emplear términos no acuñados, que proceden de otras ramas de la ciencia o de otros idiomas, y cuya significación puede variar. Por esto es difícil hacer una definición precisa de términos administrativos que satisfaga plenamente, puesto que cada autor la interpreta de acuerdo a su particular punto de vista; así administración puede connotar una disciplina, una teoría o campo de estudio, un proceso, una función o una ocupación.

No obstante lo anterior apuntaremos algunas definiciones que nos ayuden a entender la administración aun cuando sea de manera muy general. Etimológicamente Administración viene del latín ADMINISTRATIO que significa acción de administrar. Y el término administrar está compuesto por AD y MINISTRARE que significan conjuntamente servir, llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir. (65).

Otra definición etimológica que difiere un poco a la anterior es la siguiente: "Administración se forma del prefijo AD, hacia, y de MINISTRATIO, vocablo compuesto de MINUS, comparativo de inferioridad, y del sufijo TER, que sirve como término de comparación. La terminología MINISTER, es pues diametralmente opuesta a la de MAGISTER: de MAGIS, comparativo de superioridad, y de TER. Si pues MAGISTER magistrado, indica una función de preeminencia o autoridad, MINISTER expresa precisamente lo contrario: subordinación u obediencia."(66). La característica principal es que se refiere a la prestación de un servicio subordinado.

Dejando la etimología y cayendo en la definición propiamente dicha, el mismo Reyes Ponce define a la ADMINISTRACION de la siguiente manera: "...es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructuras y manejar un organismo social"; administración es la técnica de la coordinación.(67). Bajo esta misma perspectiva, de la coordinación, Adams define a la administración como la "capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales con frecuencia conflictivas, en un sólo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad".(68).

Complementando estas definiciones con un poco más de elaboración se encuentra la de Jiménez Castro, "...es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible realizar". (69).

Continuando con la definición nos encontramos con la propuesta de Galvan Escobedo, para quien "...en sentido concreto la administración es la ejecución de un programa".(70). En donde el programa y la organización pueden ser de cualquier tipo, lo único que si es de resaltarse como característico es que el esfuerzo colectivo. Otra definición, que incluye nuevos elementos, tales como el ambiente físico y mental, a cargo del administrador como el capaz de hacer entender la manera clara los objetivos de la organización y por tanto conseguirlos, es la George Claude; para este autor la administración "...es el proceso de fijar y lograr objetivos influyendo sobre el comportamiento humano, dentro de un medio ambiente apropiado".(71).

Para identificar con un poco más de claridad qué es la administración, a continuación se verán algunas de las características que algunos autores atribuyen precisamente a ésta. Para Reyes Ponce (72) son las siguientes:

-Universalidad. El fenómeno administrativo se da dondequiera que existe un organismo social porque en él tiene que existir siempre coordinación sistemática de medios.

-Especificidad. Aunque el fenómeno de la administración siempre va acompañado de otros fenómenos de índole distinta, el fenómeno administrativo es específico y distinto a los que acompaña.

-Unidad temporal. Aunque se distinguen etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo es único. Al hacer los planes, no por eso se deja de mandar, de controlar, de organizar.

-Unidad jerárquica. Todos cuantos tienen carácter de jefes en un organismo social, participan, en distintos grados y modalidades, de la misma administración.

Desde un punto de vista más general, "...la característica principal de la administración es la integración y aplicación del conocimiento y los enfoques analíticos desarrollados por numerosas disciplinas"(73). Desde esta perspectiva el administrador tiene que tener una visión integradora de la organización, pero a la vez aplicar enfoques especiales a situaciones específicas.

Analizadas las definiciones anteriores, establecemos que el elemento común es el ser humano, también rescatamos los elementos que consideramos característicos de cada una: reglas, eficacia, coordinación, técnicas, principios, ejecución, propósito común y medio ambiente. Con estos elementos, concluimos que la administración se da en los seres humanos, en beneficio de una sociedad necesitada de nuevas formas de administrar para conseguir fines colectivos.

Es herramienta al servicio del hombre para conseguir fines a través de la unión coordinada, de un ambiente físico y mental adecuado junto con el uso de técnicas; concebido todo ello bajo principios generales buscando la eficiencia, la eficacia y un fin común en las tareas que conlleven a una existencia más plena de todos; es decir, a una administración por calidad.

### 1.2.1. ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública es algo difícil de definir por la gran diversidad de actividades, organismos y personas, así como por las implicaciones y resultados que puedan producir sus actos. De manera general "...se intenta designar el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal". (74).

También se le concibe como el "...conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzo y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección o control". (75).

Para nosotros la Administración Pública antes que sea pública, en teoría, es administración y así tiene que estar sujeta a los principios administrativos generales; el adjetivo pública le da un carácter contradictorio, pues cabría preguntarse a quién sirve si al Estado o a la sociedad, y en cualquier caso es pública; en el contexto del Estado moderno tendrá que ser quien establezca el equilibrio y en tal virtud servir a ambos.

Esta dualidad de facto, cada vez más necesaria, hace de la Administración Pública un factor fundamental para el desarrollo en la modernización y reforma del Estado. Ya no es posible seguir aceptando con sentido limitativo definiciones de Administración pública como la de Gullic y Urwick donde "...la administración es aquella parte de la ciencia de la administración que concierne al gobierno y fundamentalmente al ejecutivo, que es encargado de llevar a cabo las tareas

gubernamentales" (76), o la de Wilson "...la administración es la aplicación detallada y sistemática de la ley" (77).

Lo anterior porque consideramos que la Administración Pública no sólo sirve al ejecutivo o al legislativo, también sirve al poder judicial; la Administración pública no es la burocracia solamente ni las instituciones o dependencias, ni sólo los funcionarios; es algo más complejo; es la que en determinado momento puede, de acuerdo a su conducción, establecer la buena marcha de un Estado o todo lo contrario. De ahí que en estricto sentido es diferente a la administración privada, adquiere particularidades específicas que se vuelven cruciales.

"La Administración Pública incluye la selección de los métodos más convencionales para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones. De este modo, la actividad administrativa del Estado contiene actos discrecionales".

"Supone la interrelación constante con los intereses afectados por la elaboración, interpretación y modificación de las normas básicas; exige de la capacidad suficiente para ajustar las directrices, señaladas por el gobierno, a la necesidad política coyuntural y a la experiencia administrativa del organismo executor; todo esto dentro de una orientación general de predecibilidad, de consistencia y equidad en la aplicación de las leyes". (78). De esta cita apreciamos que la Administración Pública puede ser tan específica como la administración de personal, presupuesto, materiales, financiera; o ser tan compleja como hablar de administración municipal, estatal, nacional o internacional.

También se define a la Administración Pública por su objeto, Omar Guerrero nos dice: "La Administración Pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad: la seguridad de personas y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la moralidad y buenas costumbres; la institución pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización". (79).

Duhalt Krauss, particularizando la situación a un Estado, dice que la "Administración Pública Mexicana considerada como el conjunto de dependencias del poder ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal se convierte en el principal instrumento de que se sirve el gobierno para aplicar su política económica y social, y el que formula, ejecuta y vigila la programación del desarrollo del país". (80).

Sin embargo, desde un punto de vista material, la naturaleza de la acción que se realiza, y complementariamente haciendo referencia a un carácter orgánico, al órgano que realiza la acción, "La Administración Pública es la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general; se ocupa en consecuencia de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas. Desde el punto de vista orgánico; diremos que la Administración Pública es el órgano del Estado encargado de proveer a las necesidades colectivas". (81).

Una vez expuestas las definiciones de diversos teóricos de la administración, llegamos a definirla de la siguiente manera: La Administración Pública es el principal instrumento del que se sirve el gobierno para organizar todas las actividades conducentes a la satisfacción de necesidades colectivas, estableciendo un equilibrio entre éste y la sociedad; sin embargo el constante movimiento evolutivo de la humanidad presenta nuevas circunstancias a resolver, de tal manera que esta debe perfeccionarse día a día bajo el esfuerzo de todos y cada uno de los que intervienen, participan y aportan nuevos elementos para su constante mejoramiento. En tal sentido la Administración Pública debe ser el medio que permita la coexistencia del Estado y la sociedad.

#### 1.2.2. ADMINISTRACION PRIVADA.

Hablar de Administración privada, en confrontación a la Administración Pública, es un tanto más sencillo, sin que con esto se quiera decir que es menos complicado su aplicación, pues constituye todo un campo de acción de la Administración en general. El adjetivo privada nos refiere a la empresa en términos de lucro, responsabilidad exclusiva de su administración que con los elementos materiales, humanos y financieros buscará afanosamente, y de no lograrlo perderá su objeto y por tanto perecerá.

Algunos autores le dan carácter de ciencia a la administración privada, tal es el caso de Manuel Estrada,

quien la define como "...la ciencia cuyo objeto es estudiar el logro de cierto fin socioeconómico con base en la producción y/o venta de ciertos bienes y/o servicios, determinando, utilizando y combinando, de la manera más productiva, en ambiente, espacio y tiempo, los medios técnicos, humanos, materiales y financieros necesarios o asignados". (82).

Desde este punto de vista, el fin social de la empresa sería satisfacer necesidades por las cuales paga la comunidad, y el fin económico o financiero implícito es la utilidad razonables por encima del costo de producción. Justamente aquí está el papel de la administración privada, lograr el equilibrio entre el costo de producción y el precio de venta. En este tipo de administración, la técnica es una herramienta mucho más fácil de usar o poner en práctica, existe una administración mucho más eficiente, contrario a la Administración Pública donde tradicionalmente se ha buscado la eficacia, y donde ahora el binomio eficacia-eficiencia no puede y ni debe ser separado.

Para José Galvan Escobedo, la administración privada "...concierne a las actividades de los particulares en todos sus órdenes y es muy amplia su extensión. La industria es el ejemplo más claro, pero también abarca organismos como las iglesias, las universidades, etc. En su campo específico puede referirse al presupuesto, al personal, a las finanzas; de manera general, puede ser nacional, local, regional y de tipo internacional". (83).

Es importante señalar que la Administración privada no está desvinculada de la Administración Pública, tanto es así que en diversos casos guardan una relación de proveedor cliente respectivamente o viceversa; forman organismos donde participan ambos sectores, el público y el privado. Para nosotros la administración privada es una parte de la administración en general que se fundamenta en los principios generales de ésta, el adjetivo privada es debido al sector al que sirve, motivo por el cual su objetivo es buscar el lucro a través de los diversos recursos de que pueda disponer para conseguirlo; por esto mismo se tiene que estar perfeccionando constantemente para ser más productiva.

### 1.2.3. ADMINISTRACION PUBLICA Y ADMINISTRACION PRIVADA, DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS.

Después de haber esbozado cada una, Administración Pública y Administración privada, podemos llegar a establecer

sus particularidades y coincidencias como dos campos de acción de la administración en general. En cuanto a su objetivo si existe una diferencia tajante, la Administración Pública busca servir al ciudadano, procura el bienestar colectivo; pugna por el desarrollo equilibrado y justo, salvaguarda las instituciones, procura la continuidad de los servicios. La privada busca el lucro, principalmente. No con ello se quiere decir que no colabora con o para el desarrollo de un país; como lo demuestra el artículo 25 de nuestra carta magna.

Dentro de un marco legalista, en el artículo 26 constitucional, se dice que los programas de la Administración Pública estarán sujetos obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo como instrumento del Sistema de Planeación Democrática; lo que no ocurre con los planes de la administración privada. Además, en el gobierno existe más continuidad y definición en el mandato que en la empresa privada, pues los límites de la acción están claramente definidos por leyes y reglamentos que son sancionados por la legislatura.

Lo anterior se pone de manifiesto de manera práctica en la tendencia legalista de los funcionarios públicos, quienes se ajustan a los principios legales consultando cotidianamente los códigos y reglamentos que les indican la forma de proceder; y no es que el administrador privado no los consulte, lo hace para saber lo que no debe hacer; además, para Galvan Escobedo la diferencia está en el sector económico al que sirve la administración.

La Administración Pública tiene una conformación determinada constitucionalmente, en el caso de nuestro país está establecida en el artículo 90 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal, donde queda dividida en Administración Pública Centralizada y Administración Pública paraestatal. La composición y estructura que adquiere la administración privada está en base a la razón de ser de cada empresa, dependiendo del ámbito que cubra, ya sea para producir servicios o elaborar productos, esto se manifiesta al interior de cada organización por medio de cierto trabajo intelectual y manual.

Desde el punto de vista jurídico existen tres criterios para distinguir una función propia de cada tipo de administración: "...primero, la naturaleza del órgano, en segundo lugar, el fin buscado y en tercer lugar, la fuente inmediata. En cuanto a la naturaleza, se hace énfasis en qué es lo que le da origen, la necesidad y la intervención del Estado o de la

iniciativa privada; en tanto que en el fin buscado se hace referencia a la satisfacción de esa necesidad; y para terminar, la fuente inmediata se refiere a la normatividad que le dio origen y sobre la cual opera".(84).

Aún cuando existen diferencias entre Administración Pública y privada, hay similitudes que hacen pensar que no hay una total separación, tal es el caso de las estructuras de organización, los programas de labores, con base en la capacidad y conocimientos que de esta se tengan, ya que para ser un buen administrador es preciso tener conocimientos y habilidades, para poder lograr que los esfuerzos individuales se conviertan en un esfuerzo colectivo, obteniendo mejores resultados como un objetivo principal de la administración.

Pfifner y Presthus afirman que "...los problemas de administración y organización corren por los mismo canales, independientemente de que se trate de un organismo gubernamental o de una empresa privada"(85). Por su parte Isaacs menciona que "...el poder es el fin de los políticos y la ganancia es el fin de los hombres de negocios"; aquí es de hecho una similitud y al mismo tiempo una diferencia.(86). "En el aspecto humano de la administración Urwick duda que pueda establecerse una diferencia intrínseca entre empresa pública y empresa privada". (87).

Aún cuando se ha intentado establecer las diferencias y semejanzas entre Administración Pública y privada, sabemos perfectamente que ambas forman parte de un todo: la administración. Tanto es así que existe la administración mixta donde intervienen principios de ambas ramas de la administración, como se puede apreciar en la definición de Galvan Escobedo, Administración mixta o cuasi pública es la "...actividad de los órganos que están bajo la jurisdicción tanto del poder público como del sector privado, son las instituciones de participación estatal, descentralizadas o autónomas que conforman la administración pública paraestatal". (88).

Hasta aquí se ha hablado y definido administración pública y privada, nosotros consideramos necesario en este subcapítulo dejar claro que las dos ramas a que se alude pertenecen a la ciencia de la administración. Pueden llegar a establecerse, como se ha hecho, diferencias por el fin que persiguen; pero los principios generales son los mismos para ambas. Conviene precisar que la administración pública tiene una responsabilidad global ante la sociedad, y aunque la administración privada no deja de tenerla, es mucho más difícil identificar sus actores principales en el momento en

que deja de satisfacer necesidades por no convenir a sus intereses.

#### 1.2.4. ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

Una vez hecho el desglose lógico de ideas acerca de la administración en sus dos campos de acción, y de haber esbozado la Administración Pública en su contexto general; es decir, como el conjunto de órganos al servicio del gobierno y la sociedad. Nos interesa particularmente centrar nuestra atención en lo que concierne a la Administración Pública Mexicana, como alusión de manera global a la Administración Pública de un Estado. En nuestro país presenta divisiones doctrinales; se habla de Administración Pública Federal, estatal y municipal.

Bajo este contexto, quisieramos aclarar que la Administración Pública como el conjunto de órganos al servicio del gobierno y de la sociedad no puede presentar tal división, es una y la misma. A lo que se pretende adjetivar, pensamos, es al ámbito de competencia territorial: Federación, Estado o Municipio. De tal manera que nuestra Carta Magna en su art. 90 sólo alude al ámbito de la Administración Pública Federal; y en un intento precario hace mención de una Administración Pública Estatal en su art. 116, frac. IV.; además en el 115 alude al Municipio como base de la división territorial y organización político-administrativa de la Entidad Federativa, hecho que ha servido de base a varios autores para decir que existe una Administración Pública Municipal.

Pensamos que si realmente fuera una Administración Pública Estatal y otra Municipal tendrían las características generales y particulares de la Administración Pública Federal. Esto porque como se sabe, y tradicionalmente así se concibe, las dependencias de la Administración Pública centralizada toman el carácter de autoridad en los actos que intervienen, lo que no sucede con los actos administrativos públicos de los Estados o municipios, ya que en el art. 120 constitucional dice que "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes federales"; si la LOAPF es una Ley Federal necesariamente el ordenamiento jurídico del Estado para la Administración Pública estatal estará supeditado a aquélla.

Y todavía más, en el art. 133 constitucional, se dice que: "Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de

la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...". De aquí, nosotros pensamos que si la LOAPF emana del Congreso de la Unión es ley suprema de la Unión, por tanto una ley orgánica de la Administración Pública Estatal sólo sería una ley secundaria pues tiene que estar subordinada a la LOAPF.

Pero aún más, no tenemos conocimiento de la existencia de una Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, por la ausencia de un Congreso Municipal que la produjera; lo que nos hace pensar y decir que tal adjetivación responde sólo a una reproducción o reflejo con particularidades especificadas de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y los municipios; intentando una paráfrasis hegeliana diremos que la federación lo es todo: Estados y municipios.

Desde otra perspectiva, se dice que en la Administración Pública se hace lo que ordena la ley, y sino existe una Ley de la Administración Pública Estatal o Municipal, no podemos hacer algo que no se nos ordena. No negamos la existencia de órganos de Administración Pública en una Entidad Federativa o en un Municipio, ya que la reproducen con reflejo del gobierno federal que se aprecia en el art. 116, cuando dice que: "El poder público de los Estados se dividen, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...". Por ende, existirán órganos administrativos públicos que se encargarán de coadyuvar al Ejecutivo Estatal; pero no es motivo suficiente para establecer que es otra Administración Pública. Pasando a la célula política del país: el municipio, no se advierte la división del poder público en un ejecutivo, legislativo y judicial; y esto no impide que existan órganos administrativos públicos.

Fuera de la división conceptual sobre el adjetivo estatal o municipal de la Administración Pública, entraremos al ámbito federal por ser el mas acabado en la determinación estricta de sus funciones. Así, la Administración Pública Federal en México presenta una división: centralizada y paraestatal. José Francisco Ruiz Massieu establece que la Administración Centralizada "...es el conjunto de órganos que forman parte de la Administración Pública Federal y que están sistematizados por niveles de dependencia a través de la relación jerárquica. El Presidente de la República es el Jefe de la Administración, y el resto de los órganos son sus auxiliares y poseen competencia administrativa, por determinación de la ley".(89).

Por otro lado, la Administración Paraestatal "...es el conjunto de órganos que poseen personalidad jurídica propia e

independencia de la del Estado, o sea son personas morales, que como tales, son entes de imputación jurídica (aptos para ser titulares de derechos y obligaciones). Los organismos descentralizados atienden funciones que se delegan con el propósito de que lo hagan con mayor eficiencia y de cuya atención son directamente responsables. La Administración Paraestatal está formada también por empresas cuyo capital ha sido total o parcialmente aportado por el Estado o por algún otro ente paraestatal". (90).

#### 1.2.4.1 QUE SON LOS ORGANISMOS PUBLICOS.

En este apartado abordaremos los organismos públicos porque son parte de la Administración Pública, los cuales usaremos de marco de referencia para lo que en posteriores apartados centraremos la atención: el Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo público descentralizado que sirve de instrumento para proporcionar satisfactores a una necesidad específica, la salud.

Pensamos que existe una tradición al hablar de organismos, y esta es la de adjetivarlos de acuerdo con el fin al que se atribuya su origen, pero se hace un marcado énfasis por el adjetivo cuando ese organismo es público, no así cuando, por su origen y fin, puede ser privado o social; de hecho no se habla en la práctica de organismos privados o sociales.

En la práctica nos encontramos con que el término organismo, aún siendo del sector público, ha sido concebido y manejado con otros sinónimos como dependencia, institución o empresa dependiendo de su capacidad de decisión o representación de los objetivos de gobierno. Partiendo de la administración en general, puede verse que es de la organización de quien se habla, por esto nos atrevemos a hablar de organismos y en particular de organismos públicos. "La palabra organismo en derecho administrativo se utiliza tanto para la denominación de los organismos con personalidad jurídica diferente del Estado como para designar a los órganos del propio Estado". (91).

Además, en torno a los organismos públicos, Gabino Fraga maneja que la satisfacción de los intereses colectivos la realiza el Estado a través de una función administrativa como organización especial, la cual constituye la Administración Pública a la que formalmente define como "...el organismo público que ha recibido el poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales", y que desde el punto de vista material es "...la

actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (92).

Partiendo del artículo 25 constitucional, donde el sector público es uno de los tres sectores que concurrirán en el desarrollo económico del país, pensamos que los organismos creados por el gobierno para tal efecto pertenecen al sector público, y según el derecho administrativo estarán normados por el derecho público. Además, y como ya se mencionó, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de lo que es la Administración Pública Federal se hace la división de Administración Pública Centralizada y Administración Pública paraestatal.

Los organismos públicos al servicio de la Administración Pública centralizada son denominados comúnmente como dependencias y realizan atribuciones propias del Estado y por tanto sus actos son de autoridad; mientras que la Administración Pública paraestatal se conforma de organismos públicos pero que no son autoridades, y en ese sentido están subordinados a cualquier dependencia pública del ejecutivo, o en el mejor de los casos toman el nombre de organismos públicos autónomos. Como se puede ver "...la cuestión de la centralización y descentralización, que se ha caracterizado atinadamente como ubicación del poder, tiene no pocos aspectos diferentes: temporal, de grupo y personal".(93).

Así, "...las organizaciones del gobierno están organizadas para cumplir una finalidad pública autorizada por la ley. Una corporación del gobierno no tiene más facultades que las que se precisan en la ley". (94). En tal sentido, el organismo público es creado por el gobierno para coadyuvar a la satisfacción de necesidades, sirve de instrumento a la Administración Pública para cumplir su objetivo: servir a la sociedad y al gobierno, estableciendo el equilibrio que haga posible el mantenimiento de una determinada situación.

#### 1.2.4.1.1. ORGANISMOS PUBLICOS CENTRALIZADOS.

Para aboradar este apartado consideramos necesario apuntar qué es la centralización, así tenemos que: "A nivel de las organizaciones, la centralización constituye un proceso que permite la acción coordinada del conjunto, ya que hace posible la uniformidad, congruencia y consistencia de las decisiones. Además de que genera un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, pues en las unidades

centrales se pueden concentrar especialistas y equipo sofisticado que sirva a todo el organismo y evite la duplicación de funciones o carencias de recursos costosos en las dependencias subordinadas". (95).

Volviendo a nuestra ley suprema, en su artículo 28 se sientan las bases de la empresa estatal centralizada; pues se establecen los monopolios exclusivos del Estado y se autoriza implícitamente a las respectivas Secretarías de Estado para manejarlas. Partiendo del hecho de que en el artículo 90 se habla de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal podemos inferir que los organismos públicos centralizados serán los que estén dentro de la primera, de tal suerte que en la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) en su artículo 10. dice que "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública centralizada".

De manera enunciativa las dependencias del ejecutivo, y por tanto de la Administración Pública centralizada, se presentan en el art. 26 de la LOAPF y son: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca y el Departamento del Distrito Federal.

Lo que queda de manifiesto hasta aquí, es que los organismos públicos centralizados son los responsables directos y coadyuvadores de las actividades del ejecutivo, y por tanto tienen atribuciones de autoridad, así en los actos en que participan toman tal carácter; es en éstos donde se toman las decisiones. De este tipo de dependencias nos interesa ver de manera general a la Secretaría de Salud, por ser cabeza del sector salud y por tanto englobar al IMSS como organismo público descentralizado prestador de servicios de salud principalmente. Sin embargo, Ignacio Pichardo Pagaza (96) dice que "El sector salud y seguridad social está integrado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), como cabeza de sector de varios organismos descentralizados y por varias grandes entidades no sectorizadas: el IMSS, el ISSSTE, y el ISSFAM".

Como se puede ver el IMSS no queda sectorizado, al respecto el autor en cita fundado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1982 enumera las entidades que integran el sector que corresponde a la Secretaría de Salud:

- Instituto Nacional de Pediatría.
- Instituto Nacional de Perinatología.
- Centro materno infantil "General Maximiliano Avila Camacho".
- Instituto Mexicano de Psiquiatría.
- Hospital General "Manuel Gea González".
- Hospital Infantil de México.
- Instituto Nacional de Cardiología.
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía.
- Instituto Nacional de la Senectud.
- Instituto Nacional de Gastroenterología.
- Instituto Nacional de Oftalmología.
- Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia, (DIF).
- Centros de Integración Juvenil, A.C.

Bajo la imputación de actos de autoridad a las dependencias del ejecutivo u organismos públicos centralizados, consideramos que el IMSS tendrá que estar sujeto a la normatividad generada por la Secretaría de Salud, ya que un organismo público descentralizado se diferencia precisamente por su falta de autoridad en la materia que organiza; aún cuando tenga un marco jurídico propio y un patrimonio con el mismo carácter. Es necesario mencionar algunas de las atribuciones que la LOAPF otorga a la Secretaría de Salud; y que están relacionadas con la subordinación que debe guardar el organismo descentralizado que conforma el IMSS con las políticas generales de salud:

Art. 39. LOAPF. Corresponde a la Secretaría de Salud:

I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de los relativos al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los equipamientos por funciones y programas a fines que en su caso se determinen.

VI. Planear, normar, coordinar y evaluar el sistema nacional de salud y proveer a la adecuada participación.

VII. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al sistema nacional de salud.

VIII. Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento.

XIX. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República.

XVII. Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, ...

XVIII. Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la federación en toda la República...

XXI. Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieran al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general.

#### 1.2.4.1.2. ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.

Como el artículo 90 constitucional sólo habla de Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, inferimos que todos los organismos que pertenezcan a la segunda serán organismos públicos descentralizados, por exclusión. Sin embargo, "...existe un sinnúmero de términos genéricos para identificar a las entidades de la Administración Pública paraestatal; hay consenso para denominarlas como empresa pública". (96). Contrario a la cita anterior seguiremos hablando de organismos públicos descentralizados y no de empresas que connota un beneficio económico.

Así, empezaremos por ver la significación de la descentralización; ésta es "...el esfuerzo sistemático de delegar a los niveles más bajos toda la autoridad, con excepción de aquella que sólo puede ser ejercida en los puntos centrales. Puede ser también política y administrativa. La política hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía; la administrativa se refiere a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos". (97).

No es nuestro objetivo cuestionar o reafirmar la descentralización, sólo queremos apuntarla para poder situar a los organismos que conllevan el adjetivo descentralizados. Así, Ignacio Pichardo Pagaza dice que "...el sector descentralizado o paraestatal está integrado por un basto conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas, industriales, comerciales financieras, bancos, fondos, fideicomisos que abarcan todos los cuerpos de la actividad económica y social". (98).

El autor en cita también dice que "...el sector salud y seguridad social está integrado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), como cabeza de sector de varios organismos descentralizados y por varias grandes entidades no sectorizadas: el IMSS, el ISSSTE y el ISSFAM". (99). De acuerdo con lo anterior el IMSS queda como una entidad no sectorizada; sin embargo, sectorizado o no sigue teniendo el carácter de organismo público descentralizado dentro de la administración paraestatal.

Reafirmando el punto de vista anterior, en el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se lee: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

De lo anterior apreciamos que los organismos públicos descentralizados son sólo una parte de la Administración Pública Descentralizada. Sin embargo, a decir del artículo 45 de la LOAPF "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". En tal sentido, pensamos que se debe hablar de organismos públicos descentralizados cuando se hace referencia a empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Además, en el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) se dice que "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objetivo sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social; o

### III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

En términos generales, se ha visto que los organismos públicos descentralizados en el plano conceptual tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; son organismos que coadyuvan al desarrollo del país y buscan reducir la centralización de las decisiones y de los servicios. Sin embargo, hablar de personalidad jurídica propia de los organismos descentralizados, no quiere decir que tienen facultades para disfrutar de plena autonomía, pues el Estado ha legislado en el sentido de que estos organismos deben regirse por la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Reafirmando lo anterior, en el artículo 90 constitucional se dice que "...las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos". Además en el artículo 10. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se dice "...las relaciones del ejecutivo federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetaran, en primer término a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda".

En la misma tónica de subordinación, en el artículo 10 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) se dice que "Las entidades paraestatales deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas los datos y la información que les soliciten así como los que requieran las Secretarías de Estado y departamentos administrativos".

De todo lo anterior es posible apreciar que no es lo mismo un organismo público centralizado que uno descentralizado, sus diferencias radican principalmente, como se dijo en párrafos anteriores, en la "ubicación del poder". Nosotros pensamos que los organismos públicos descentralizados son instrumentos de la Administración Pública Paraestatal para realizar tareas específicas subordinadas a la Administración Pública centralizada, su denominación se rige por una serie de términos genéricos para identificar su razón de ser: empresa pública, organismos descentralizados o institución.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. pp.94.
- 2.- Idem. pp. 94.
- 3.- Heller, Herman. Teoría del Estado. pp. 23.
- 4.- Ibidem. pp. 36.
- 5.- Ibidem. pp. 35.
- 6.- Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. pp. 87.
- 7.- Maquiavelo, Nicolas. El principe. pp. 17.
- 8.- Bobbio, Norberto. Op. Cit. pp. 86.
- 9.- Heller, Herman. Op. Cit. pp. 333.
- 10.-Idem. pp. 333.
- 11.-Althusser L. Ideología y aparatos ideológicos del estado. pp. 20.
- 12.-Gramsci, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estados moderno. pp. 17.
- 13.-Poulantzas, Nicos. Hegemonía y dominación en el Estado moderno. pp. 37.
- 14.-Sánchez Azcona, Jorge. Lecturas de sociología y ciencia política. pp. 15.
- 15.-Serra Rojas, Andrés. Ciencia política. Tomo I. pp. 264.
- 16.-Heller, Herman. Op. Cit. pp. 333.
- 17.-Ibidem. pp. 181.
- 18.-Maritain, Jacques. El hombre y el Estado. pp. 26.
- 19.-Kelsen, Hans. Principios de derecho internacional. pp. 216. Citado en Manual de derecho internacional. pp. 571.
- 20.-Burdeau, Georges. Tratado de ciencia política. tomo II. pp.78.
- 21.-Ibidem. pp. 80.
- 22.-Jellinek, Jorge. Teoría general del Estado. pp. 82.
- 23.-Biscaretti, Paulo. Derecho constitucional. pp. 109.
- 24.-Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. pp.163.
- 25.-Pozada, Adolfo. Derecho político. Tomo I. pp. 505-506.
- 26.-Linares Quintana, S.V. Tratado de la ciencia del derecho constitucional. Tomo VI. pp. 9-10.
- 27.-Montesquieu, Jacques. El espíritu de las leyes. pp. 104.
- 28.-Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración publica mexicana. pp. 276.
- 29.- Motesquieu, Jacques. Op. Cit. Cap. III.
- 30.-Costitucion política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 89, fracc. I.
- 31.- Kelsen, Hans. Teoría del estado. pp. 301.
- 32.-Loewenstein, Karl. Teoría de la constitución. pp. 105 y 107.
- 33.-Ibiden. pp. 367.
- 34.-Newman, Robert. Gobierno comparativo europeo. pp.72.
- 35.-Schmitt, Carl. Teoría de la constitución. pp. 407-410.
- 36.-Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pp. 736-742.
- 37.-Del Vecchio, Jorge. Teoría del Estado. pp. 156.
- 38.-Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. pp. 89.
- 39.-Ibidem. pp. 99.

- 40.-Crozier, Michel. Estado moderno, Estado modesto. pp. 9-10.
- 41.-Ibidem. pp. 57-59.
- 42.-Ibidem. pp. 60-62.
- 43.-Ibidem. pp. 146.
- 44.-Ibidem. pp. 178-182.
- 45.-Ralph Miliband. Op. Cit. pp. 6.
- 46.-Roderic Capm. Op. Cit. pp. 35.
- 47.-Ralph Miliband. Op. Cit. pp. 4.
- 48.-Portantiero, Juan Carlos. "La múltiple transformación del Estado latinoamericano". El Día, 17 de mayo de 1991.
- 49.-Joseph Schumpeter. Citado por Ralph Miliband en "El Estado en la sociedad capitalista". pp. 9.
- 50.-Citado por Arturo Morales Portas. La seguridad social y el Estado moderno. pp. 388.
- 51.-Carrillo Castro, Alejandro. "El papel de la Administración Pública en los procesos de integración". pp.2-4.
- 52.-Ruis Massieu, José Francisco y Wilfrido Lozano Hernández. Nueva Administración Pública Federal. pp. 97-98.
- 53.-Méndez, Luis. El bautizo del Estado. pp.47
- 54.-Ibidem pp.48
- 55.-Bolívar Espinosa, Augusto. "Hacia una autocrítica del Estado mexicano". pp.14.
- 56.-Citado por varios. "El litigio del Estado". Nexos, No. 145, enero de 1990.
- 57.-Morales Portas, Arturo. Seguridad social y Estado Moderno. pp.398-399.
- 58.-Ibidem. pp. 400
- 59.-Medina Viedas, Jorge. "Los medios de comunicación frente a la reforma del Estado". El Nacional, 14 de septiembre de 1991.
- 60.-Méndez, Luis. Op. Cit. pp. 44-47
- 61.-Camacho Solís, Manuel. Reformas y gobernabilidad. Nexos 116, 1991, pp. 35.
- 62.-Guerra Díaz, Rosario. "Transformación y perspectivas de la Administración Pública mexicana". (seminario). pp. 1-2
- 63.-Ibidem. pp.9.
- 64.-Galvan Escobedo, José. Tratado de administración general. pp. 26.
- 65.-Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. pp. 3-5.
- 66.-Reyes Ponce, Agustín. Administración de empresas. pp. 15-16.
- 67.-Ibidem. pp. 26-27.
- 68.-Adams, Brook. La teoría de las revoluciones sociales. pp. 207-208.
- 69.-Jiménez Castro, Wilburg. Op. Cit., pp. 24.
- 70.-Galvan Escobedo, José. Op. Cit., pp. 26-27.
- 71.-George Claude S. Historia del pensamiento administrativo. pp. 163-168.
- 72.-Reyes Ponce, Agustín. OP. Cit., pp. 27-28.
- 73.-Massic, Joseph L. Bases esenciales de la administración. pp. 11-13.

- 74.-Bobbio, Norberto y Nicola Matteoci. Diccionario de política (Vol. I). pp. 41.
- 75.-Guerra, Julieta. Diccionario de Política y Administración Pública (Tomo I). pp. 41.
- 76.-Gullick, Luther y Lindall F. Urwick. Papeles sobre la ciencia de la administración. pp.320. Citado por José Galvan Escobedo en Tratado de Administración General, pp. 35.
- 77.-Wilson, Woodrow. El estudio de la Administración Pública. pp. 25. Citado por José Galvan Escobedo en Tratado de Administración General, pp. 36.
- 78.-Guevara, Julieta. OP. Cit., pp. 41-42.
- 79.-Guerrero, Omar. Introducción a la Administración Pública. pp. 276.
- 80.-Dohalt Kraus, Miguel F. Aspectos de la Administración Pública en México. pp. 32-33.
- 81.-Riviero Jean, Droit. Administratif. 9a edición Preas Dalluz, Paris, 1980, pp. 9. Citado por Javier Osorio. Corres. en la Administración Pública en el mundo. UNAM, 1986, pp. 4.
- 82.-Estrada M., Manuel. Administración funcional. pp. 33.
- 83.-Galvan escobedo, José. Op. Cit., pp. 37.
- 84.-Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. pp. 420.
- 85.-Citados por Galvan Escobedo, José. Op. Cit., pp. 42.
- 86.-Idem. pp. 42.
- 87.-Idem. pp.42
- 88.-Ibidem. pp.60
- 89.-Ruis Massieu, José Francisco y Wilfrido Lozano Hernández. Op. Cit., pp. 163.
- 90.-Ibidem. pp. 164.
- 91.-Rodríguez Tovar, J. de Jesús. La naturaleza jurídica del INSS. México, 1988 (tesis, Escuela Libre de Derecho). pp. 73-74.
- 92.-A. Molito. Administración Pública. UNESCO, pp. 18. Citado por Gabino Fraga en Derecho Administrativo. pp. 119-123.
- 93.-D. Wight Waldo. Administración Pública. pp. 200.
- 94.-Ibidem. pp 192.
- 95.-Diccionario de Política y Administración Pública (Tomo I). pp. 382-383.
- 96.-Pichardo Pagaza Ignacio. Introducción a la Administración Pública (Tomo II). pp. 349.
- 97.-Diccionario de Política y Administración Pública (Tomo I). pp. 383.
- 98.-Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit., pp. 348.
- 99.-Ibidem. pp. 309.

2.1. MARCO HISTORICO.

2.1.1. ANTECEDENTES.

"La inseguridad del hombre fue tal vez, junto con su calidad racional, la condición distintiva de la especie en el origen de la historia. De ahí que el fin primero de la comunidad humana haya sido la unión inteligente de los esfuerzos individuales, para hacer frente a las acechanzas del medio y a los riesgos de la existencia. La obra de la civilización a través de los milenios no ha de entenderse sino como el marco que ha creado el hombre, por el ejercicio de la solidaridad y por el empleo combinado de la razón y la fuerza, para alcanzar condiciones de seguridad y bienestar que hagan posible el pleno desarrollo de su personalidad".(1)

El hombre, desde su aparición, tuvo necesidades primarias en forma aislada; sin embargo, con el tiempo se dio cuenta que había otros seres semejantes a él y que realizaban las mismas actividades; se agrupó con ellos y así se creó la división del trabajo, por medio de la cual los inventos y descubrimientos lo han llevado al progreso. A medida que cambiaron las formas de producción, y se crearon nuevos problemas relacionados con el trabajo, los trabajadores se unieron para buscar mejores condiciones de vida y hacer frente a sus necesidades; además, buscó sistemas de protección y asistencia social.

2.1.2. SURGIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El origen de la seguridad social puede situarse a principios del siglo XIX, cuando la industrialización comenzó a dar sus primeros pasos; así, aparece una clase numerosa de trabajadores, cuya subsistencia dependía por completo del pago regular de salarios y que, por lo tanto, sufrían privaciones al caer enfermos o quedar sin empleo. La revolución industrial y la adopción de los principios del liberalismo económico, llevaron a las sociedades más avanzadas a incorporar grandes sectores de la población a los procesos de la modernidad, pero los convirtieron en instrumentos de progreso, sin concederles un mínimo de bienestar y de seguridad que les permitiera ser agentes eficaces de producción. (2).

Un caso típico de los problemas que traía consigo la industrialización lo constituyó Inglaterra. Sin embargo, es el gobierno de Alemania, presidido por Bismark, entre 1883 y 1889, que determinó establecer el primer sistema de seguro social que se introdujo en tres etapas: el seguro de enfermedades en 1883, el seguro de accidentes de trabajo 1884, y el seguro de invalidez y vejez en 1889, quedando cubiertos obligatoriamente los trabajadores industriales. (3). Posteriormente, en los comienzos del siglo XX empiezan a desarrollarse los seguros sociales dentro de las naciones industrializadas, combatidos al mismo tiempo por las doctrinas revolucionarias, y por los detentadores del poder económico, que pretendían diferir en su provecho reivindicaciones sociales acumuladas y amenazantes. (4).

### 2.1.3. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Al triunfo del movimiento revolucionario, los ideales de salud y seguridad social cobran vigencia después de un prolongado período de maduración, proveniente de la época de la Colonia o incluso del mundo prehispánico mesoamericano. Con esta sólida base se fundamenta el camino, largo pero definitivo, que se emprende en nuestro país hacia la conquista del bienestar colectivo. (5). Para justificar su existencia, requirió de un desarrollo industrial previo, enmarcado en el capitalismo, pues fue en ese sistema en el que las relaciones obrero-patronales crearon el clima y las necesidades propicias para su establecimiento.

Durante el porfiriato, las tristes condiciones de trabajo en las que se encontraba sumergido el país, incrementaron de manera sustancial los movimientos de inconformidad de obreros y campesinos, quienes, en busca de mejoras en su forma de vida, se unieron para crear organizaciones como el Círculo de Obreros Libres en 1906 y la Liga de Ferrocarrileros en 1908, que inician la lucha común por mejoras laborales y de protección social. (6).

Posteriormente, el seguro social se vuelve postulado de los partidos políticos que estructuraron la Revolución Mexicana: Partido Liberal Mexicano; Partido Democrático; Partido Antireeleccionista y Constitucional Progresista; Revolución Constitucionalista; Casa del Obrero Mundial y Soberana Convención Nacional Revolucionaria. Como pioneros de la seguridad social figuran entre otros: Ricardo Flores Magón, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y Alvaro Obregón. Es conveniente aclarar que durante esta época de la historia de México, el Derecho del Trabajo, la Asistencia, la Prevención General y los Seguros Sociales, surgieron casi

simultáneamente, confundiéndose o interfiriendo en su esfera de acción o a veces haciéndose equivalentes; pero unidos en cuanto al objetivo de mejoramiento y progreso de la población mexicana. (7).

Con la huelga de Cananea y de Río Blanco, se establecieron las pautas que posteriormente cristalizarían con el Movimiento Constitucionalista. Pero es hasta el Congreso Constituyente de 1917, donde una comisión inspirada en las ideas de los hermanos Flores Magón logró incorporar los derechos de los obreros a la Constitución, haciendo hincapié en la responsabilidad de los empresarios ante los accidentes y enfermedades profesionales.

Por otro lado, también se asentaba que "...se consideraba de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular". Esta, que posteriormente sería considerada la primera Declaración de Derechos Sociales del Mundo, quedó consignada en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917. (8).

Sin embargo, fue hasta después de 27 años de la Constitución de Querétaro que fue madurando la idea del seguro social. Pues los primeros intentos no resultaron del todo claros y fructíferos, ya que en México no existía antecedente legal que configurara la estructura de un organismo rector de la seguridad social. Así, el General Lázaro Cárdenas fue el encargado de poner en práctica el primer plan sexenal y uno de los más decididos promotores de la creación del seguro social.

#### 2.1.4. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

En los primeros años de la administración del General Manuel Avila Camacho, se dio forma al proyecto de crear el Instituto Mexicano del Seguro Social. El paso fundamental y definitivo se produjo el 19 de enero de 1943 al ser expedido el decreto que estableció la obligatoriedad y observancia de la Ley de Seguro Social. Un año más tarde, en 1944, el gobierno de la República decidió implantar los servicios de este organismo, primero en el Distrito Federal y posteriormente en el resto del país. (9).

Desde su expedición inició la creación de un sistema encaminado a proteger al trabajador y a su familia contra riesgos que atenten contra su integridad física, por medio de una serie de servicios; por ejemplo: la medicina social y diversos servicios de carácter cultural para el desarrollo individual y colectivo, han llegado hasta las regiones más apartadas del país.

Las aportaciones para el sostenimiento del seguro serían tripartitas, una parte de trabajadores, otra de patrones, y otra por parte del Estado. "El Estado debería contribuir porque ... la sociedad se encuentra interesada en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus clases mayoritarias; los trabajadores ... porque es preciso dar a la institución su carácter de previsión y de mutualidad colectivas ... y los patrones, ... porque ellos obtienen los principales beneficios del actual régimen económico y social". (10).

En los primeros años, el Instituto tuvo que afrontar oposición por parte de industriales y comerciantes descontentos por el pago de las cotizaciones; así como por uniones médicas que veían perdida buena parte de sus honorarios. Estas campañas antagónicas, en contra de la seguridad social, llevaron a grupos de manifestantes a apedrear las clínicas, argumentando incompetencia y negligencia de los médicos. Sin embargo, por la vía legal, prosiguió buscando los procedimientos más idóneos y los servicios adecuados para brindar más y mejores beneficios a la clase trabajadora.

Al sexenio siguiente de su creación, el Instituto introduce cambios operativos que modifican los avisos y los números de registro patronal y de asegurado, lo cual facilita y controla el pago de cuotas y la vigencia de derechos de los asegurados. Al asumir la presidencia Adolfo Ruiz Cortines, y con el afán de procurar mayor estabilidad financiera en el Instituto, se aumenta el número de grupos de cotización, se eleva el subsidio por incapacidad, se establecen casas de recuperación y de reposo, escuelas de adaptación y se inicia la exención del seguro al campo.

Al llegar a la primera magistratura el Licenciado Adolfo López Mateos, se intensifica la extensión del régimen a otros estados de la República, y se introducen mejoras en el otorgamiento para los productores de azúcar y sus trabajadores. En 1960, las Casas de la Asegurada se transforman en Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar; y en la actualidad algunos de estos centros son de capacitación técnica para el trabajo.

El mandato del presidente Gustavo Díaz Ordaz se caracterizó por el fortalecimiento del régimen del seguro social en el campo. Esto debido a la aprobación de su iniciativa, que proponía modificar algunos artículos de la Ley del Seguro Social vigente en ese tiempo. En este mismo sexenio, el 3 de julio de 1966, se abre al público el centro vacacional Oaxtepec con el propósito de fomentar la salud integral de los trabajadores asegurados, elevar la calidad de vida, desarrollar la convivencia social y fortalecer el núcleo familiar. Tiempo después se hace la apertura de otros centros con el mismo fin.

Al asumir la presidencia Luis Echeverría Álvarez, se busca conciliar figuras jurídicas que aparecen en la Ley del Seguro y que no concuerdan con la recién expedida Ley Federal del Trabajo; se incrementa el monto de las pensiones otorgadas, se crea un nuevo ramo de seguro: el de guarderías; se aplican los servicios de solidaridad social y se actualiza el artículo primero de la Ley del Seguro Social para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo.

Durante el mandato de José López Portillo, se modifican algunos artículos de la ley referentes al pago de las aportaciones al IMSS, disponiendo también que el monto de las pensiones se revise anualmente y no cada cinco años como se estipulaba antes. Con Miguel de la Madrid, la salud se elevó al rango de derecho constitucional y se fijaron los lineamientos del Sistema Nacional de Salud. En esta etapa hubo de buscarse el balance óptimo de los elementos para elevar la productividad y propiciar el ajuste a los cambios de la vida del país, en tanto se avanzaba en la desconcentración de la operación de los servicios y se promovían la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos.

Para el sexenio 1988-1994, período de gobierno del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, el Plan Nacional de Desarrollo enuncia la participación de las comunidades y de los tres niveles de gobierno, como medio eficaz de asegurar los recursos necesarios para impulsar la protección a todos los mexicanos a través de las siguientes estrategias generales:

- Mejorar la calidad del servicio;
- Atenuar las desigualdades sociales;
- Modernizar el sistema de salud;
- Consolidar la descentralización y coordinación de los servicios de salud. (11).

El crecimiento de la población, 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 dinámico, de constante mejoramiento; es decir, debe evolucionar de acuerdo a las circunstancias que establecen las nuevas demandas sociales, mejorando sus servicios y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a un número mayor de mexicanos a este servicio.

El Instituto opera un mecanismo que permite a la sociedad en su conjunto acudir en auxilio de sus miembros desvalidos, enfermos o incapacitados, cuando éstos han sido cotizantes o beneficiarios del sistema. Para hacer frente a las necesidades del financiamiento ha captado recursos por medio de tres instancias: unipartita (Estado o asegurado); bipartita (Estado y asegurado), y tripartita (estado, asegurado y patrón). Las cuotas se determinan a través de primas fijadas en puntos porcentuales, establecidos en proporción de los salarios de base de cotización .

Los gastos que se cubren implican su estructura y toda la serie de servicios que proporciona; los cuales se traducen en prestaciones en dinero como: pago de subsidios, pensiones, aguinaldos, indemnizaciones, salarios, y ayudas asistenciales para gastos de mantrimonio y de funeral; la buena administración de éstos recursos han conservado el equilibrio financiero en todos sus ramos; sin embargo, ha pasado por momentos críticos que ha superado favorablemente.

El IMSS comprende dos tipos de régimen:

1. Régimen obligatorio.
2. Régimen voluntario.

El régimen obligatorio comprendió desde sus inicios atención a las contingencias derivadas de riesgos de trabajo; derecho a la rehabilitación; enfermedades y maternidad; seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Posteriormente, en 1973, fue instituido el ramo de seguro de guarderías para hijos de aseguradas, y por último el 30 de abril de 1992, el Ejecutivo Federal promulgó la reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, para crear el Seguro de Retiro (SAR).

El régimen voluntario; es a partir de 1973, el art. 13 de la Ley del Seguro Social, cuando se abrió la posibilidad de incorporar al régimen del seguro social voluntario a trabajadores independientes que no tienen una relación de trabajo con un patrón y a patrones cuando son personas físicas, así como a los ejidatarios, comuneros y pequeños

propietarios. Las bases de contribución son determinadas en los decretos de incorporación respectivos.

## 2.2. MARCO JURIDICO.

El Instituto Mexicano del Seguro Social se rige bajo un marco establecido conforme a la ley; este contempla lo siguiente: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley del Seguro Social, la Ley Federal del Trabajo, Reglamentos Internos del Seguro Social.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 90: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

" Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". (12).

Artículo 123 A XXIX: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y de ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares". (13).

-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 1: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal". (14).

Artículo 45: "Son organismos descentralizados creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del

Ejecutivo Federal, con responsabilidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". (15).

-Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Artículo 14: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objetivo sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II. La prestación de un servicio público o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". (16).

-Ley del Seguro Social.

La exposición que hace Alfonso Herrera Gutiérrez resume el contenido de la Ley del Seguro Social: " En su aplicación tanto en lo que concierne a los diversos ramos del seguro, como en lo que respecta a las circunscripciones territoriales en las que respecta a los riesgos sociales y profesionales susceptibles de presentarse, y comprende en sus beneficios a todas las personas que se encuentran vinculadas a otras por un contrato de trabajo, cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón; a los miembros de sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas, y a los que presten sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje, con la sola excepción de los trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales; en virtud de que sus peculiares condiciones hacen indispensable la organización de un seguro especial estructurado sobre bases distintas a las que sirven de sustento al régimen general de seguridad". (17).

El párrafo anterior hace una explicación general de la Ley del Seguro Social, de sus alcances y limitaciones. Sin embargo, pensamos que sus primeros cinco artículos resumen la razón de ser del seguro y, estos son los siguientes :

Artículo 1. La presente ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece.

Artículo 2. 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.

Artículo 3. La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo

dispuesto por la ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.

Artículo 4. El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

Artículo 5. La organización y administración del seguro social, en los términos consignados en esta ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social. (18).

-Ley Federal del Trabajo.

Numerosos individuos prestan con frecuencia sus servicios a instituciones o empresas a las que dedican parte de su tiempo, percibiendo por ello una remuneración fija. En estos casos resulta de interés precisar si sus servicios configuran un contrato, o se está en presencia de la prestación de servicios profesionales. Para aclarar esto, el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo dispone que "...trabajador es toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo". (19).

El artículo 17 del mismo ordenamiento señala, por su parte, que "...contrato individual de trabajo es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia un servicio personal mediante una retribución convenida". (20). Por último, se haya también establecido en la fracción XI del artículo 121 de la propia ley, dispone que "...la desobediencia en que incurra el trabajador justifica la rescisión del contrato de trabajo sin responsabilidad para el patrón". (21).

El Seguro Social cuenta con un contrato colectivo de trabajo, el cual cumple con estas leyes, además de contemplar previamente a los interesados, hará la evaluación actuarial de las prestaciones contractuales, acompañándolas individualmente con las de la ley, para elaborar las tablas de distribución de cuotas que corresponda a cada trabajador en su caso.

-Reglamentos Internos.

Para la mejor aplicación de la ley, se han dictado una serie de reglamentos, de los cuales unos han sido expedidos por el Ejecutivo Federal en ejercicio de su potestad reglamentaria, en uso de las facultades que concede al mismo.

Los Reglamentos Expedidos por el Ejecutivo son: "...el Reglamento de Afiliación; el Reglamento de la Nueva Inscripción; el Reglamento de Pago de Cuotas; el Reglamento de Clasificación de Empresas; el Reglamento de Cajas Regionales y Locales; el Reglamento del Art. 133 de la Ley; el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracciones a la Ley del Seguro Social; el Reglamento del primer párrafo del Art. 72 de la Ley del Seguro Social; el Reglamento de Servicios de Habitación, Precisión Social y de Invalidez; y el Reglamento que establece las modalidades del Régimen del Seguro Social para los Trabajadores del campo en los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa". (22).

Los Reglamentos Efectuados por el Instituto a través del H. Consejo técnico, en uso de las facultades que concede al mismo el Art. 253 de la Ley del Seguro Social, son: "...el Reglamento de Organización Interna de las Cajas Regionales; el Reglamento de Traslado de Enfermos; el Reglamento de las Ramas de Riesgos Profesionales y Enfermedades no Profesionales y Maternidad". (23).

### 2.3. ESTRUCTURA ORGANICA.

Organos superiores.

Son los encargados de dirigir el quehacer institucional, de administrar los recursos y orientar las funciones de las diferentes áreas del Instituto, hacia la ampliación de cobertura y el permanente mejoramiento en la calidad de los servicios a los derechohabientes. Son cinco las instancias que componen este grupo de órganos superiores: la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia, la Dirección General y el Comité Técnico del SAR.

La Asamblea General: Es la autoridad máxima y está integrada por treinta miembros; diez son designados por el Ejecutivo Federal, diez son nombrados por las organizaciones patronales y diez por las organizaciones de los trabajadores. Estos representantes duran en su cargo seis años y pueden ser reelectos. Esta asamblea es presidida por el Director General y se reúne ordinariamente dos veces al año.

El H. Consejo Técnico: Está compuesto por doce miembros; cuatro de ellos representan al sector patronal, cuatro a las organizaciones de los trabajadores y cuatro al Estado. Este cuerpo colegiado sesiona semanalmente bajo la presidencia del Director General del Instituto.

La Comisión de Vigilancia se integra por seis miembros, dos por cada sector, el obrero y patronal y dos del Estado; al igual que el H. Consejo Técnico se reúne semanalmente.

La Dirección General: Recae en un sólo individuo que es nombrado por el Presidente de la República. Su función consiste en ejecutar las resoluciones del Consejo, representar al Instituto ante las autoridades administrativas y judiciales, informar al propio Consejo del estado financiero y contable, nombrar y renovar funcionarios y trabajadores. Tiene además el derecho de veto para las resoluciones del Consejo.

El comité técnico del SAR: está integrado por 9 miembros designados 3 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1 por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 3 por IMSS y 2 por el Banco de México. Actúa como órgano de consulta respecto de asuntos relativos al SAR; sesionará una vez cada 4 meses por lo menos. (24).

#### Organización interna del IMSS.

El Instituto está constituido por siete subdirecciones: la Subdirección General Médica, la Subdirección General de Finanzas, la Subdirección General Administrativa, la Subdirección General Jurídica, la Subdirección General de Delegaciones, la Subdirección General de Abastecimiento, y la Subdirección General de Obras y Patrimonio Inmobiliario; la Secretaría General, y una Coordinación General de Comunicación Social. Estas a la vez se subdividen en Jefaturas, Subjefaturas, Departamentos y Oficinas.

Por otra parte, externamente, para realizar la política de Seguridad Social y cumplir con los postulados de la ley, se han establecido Delegaciones Regionales, Estatales y Locales en toda la República. (25).

Nota: ver organograma al final del capítulo.

#### 2.4. OBJETIVOS.

En 1943, en la exposición de motivos de la ley original del IMSS, promulgada en diciembre de 1942, se indicaban como elementos principales de la misión del seguro, los siguientes: "... El régimen de seguridad social no es susceptible de aplicarle de un modo general e indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formada por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo..."

"El Seguro Social no considera el riesgo particular de cada persona...sino que atiende a las condiciones económicas de la colectividad que trata se asegurar... Compete al Estado encausar al Seguro Social como un servicio público encomendado a su instituto descentralizado, que con la aportación oficial, la de los trabajadores y la de los patrones acuda prestablecidamente a cumplir la responsabilidad económica que nace de la solidaridad nacional..."

"La experiencia lleva también a la conclusión de que el Seguro Social debe establecerse con carácter obligatorio... por lo tanto, la institución del Seguro Social fomenta el bienestar económico y garantiza la protección al trabajador y su familia, para contribuir a la estabilidad de las energías humanas a que aspira la moderna democracia individual."  
(26).

Actualmente los objetivos del IMSS son contemplados sobre este marco de referencia, bajo la siguiente división:

- 1.- La Seguridad Social: 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.
- 2.- El Seguro Social: Fungir como instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, en los términos de su propia ley.
- 3.- El Instituto Mexicano del Seguro Social: Organizar y administrar el seguro social en sus diversos regímenes y ramos, así como las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social. (27).

Indiscutiblemente, el Seguro Social tiene por objetivo cuidar de la salud de los trabajadores y promover el sostenimiento de los mismos, cuando no puedan procurarse un salario, como consecuencia de la realización de alguno de los riesgos de trabajo y de salud que constantemente los amenazan, tales como los accidentes y enfermedades del trabajo, las enfermedades generales, la invalidez, la vejez y la muerte.

## 2.5. IMPORTANCIA DEL SEGURO SOCIAL.

La seguridad social, régimen de previsión, creado para proteger a las clases asalariadas, fue en un principio producto de la iniciativa privada, pero con el transcurso del tiempo el Estado intervino para organizar y controlar la asistencia social. En México se decretó en 1943 una Ley del

Seguro Social y en 1944 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social; el cual no estaría centralizado en la capital del país sino que se extendería al medio rural.

La política social de nuestro país tiene como objetivo, la mejor distribución del ingreso nacional y el mayor acceso de sus beneficios para toda la sociedad. En este sentido se establecen las finalidades de la seguridad social, al garantizar el derecho a la salud, a la asistencia médica, y a la protección de los medios de subsistencia. Las crecientes necesidades de salud y bienestar de la población mexicana, requieren de la ampliación y perfeccionamiento de un sistema de salud; el crecimiento demográfico, la prevención de enfermedades, la atención de accidentes son algunos elementos que obligan a mejorar y actualizar a los diferentes organismos públicos que cubre este servicio.

México cuenta con un gran sistema de salud, que tiene como cabeza de sector a la Secretaría de Salud, de ella dependen los diversos organismos encargados de proporcionar este servicio público; el IMSS se ha establecido como la principal institución del país, debido a que cubre todos los estados y el D.F., tiene por esto carácter nacional, su función principal es cubrir la protección del trabajador y su familia; sin embargo, da asistencia también a las clases más desprotegidas que han quedado excluidas de cualquier trabajo y que, en la mayoría de los casos no está en posibilidad de obtener nuevos ingresos.

La necesidad del sistema IMSS se deriva de la complejidad de la vida moderna, que se caracteriza por la gran industrialización. Pues constantemente las empresas ofrecen, con sus modernas maquinarias, nuevos productos químicos, sustancias tóxicas, un peligro mayor a la integridad física del hombre, esto constituye "...el reconocimiento por parte del Estado, de que el individuo activo es un valor económicamente positivo, que es preciso conservar, para evitar que se transforme en un elemento negativo". (28).

Alfonso Herrera Gutiérrez considera al Seguro Social de gran importancia en la seguridad social del país, debido a que: "La protección del Seguro Social se realiza previniendo la pérdida prematura de la capacidad para el trabajo; haciendo desaparecer o atenuando todo cuanto sea posible las afecciones en dinero, las consecuencias económicas emanadas de la realización de los siniestros, que al propio tiempo que originan una mengua o pérdida total de los ingresos que percibe el trabajador, producen un aumento en sus necesidades, pues en tales casos éste requiere cuidados especiales, tratamientos médico-quirúrgico, etc." (29).

Hablar del sistema IMSS implica contemplar una gran estructura que se compone de una numerosa cantidad de hospitales y personal médico y administrativo. Las cifras que se manejan a este respecto nos dan una idea de la gran importancia y magnitud del Seguro Social. Atiende a 47.5 millones de mexicanos, equivalente a poco más del 60% de la población nacional. Alrededor de 12 millones son trabajadores asalariados que pagan cuotas a quienes se llama administrativamente "asegurados en régimen ordinario". Otros 24 millones son familiares a quienes se llama "derechohabientes"; un millón 258 mil son pensionados o jubilados y 11 millones de los más pobres del país, habitantes de las zonas marginadas y que no pagan cuotas son identificados como "solidariohabientes." (30).

Por otro lado su infraestructura e intervenciones quirúrgicas se manejan en las siguientes cantidades: cuenta con 221 hospitales generales de zona, 54 hospitales rurales, 3 mil 316 unidades médicas rurales y 38 hospitales de alta especialización. En 1992 se practicaron 5 mil diferentes intervenciones quirúrgicas y se atendieron 2 mil partos diariamente. Cuenta con 340 mil trabajadores, de los cuales 50 mil son médicos y 70 mil enfermeras. (31).

Para el ser humano la salud ha sido de vital importancia en el orden biológico, psíquico, social y económico; pues le permite al individuo cumplir sus responsabilidades dentro de la comunidad y disfrutar en plenitud de facultades de su vida. Al respecto comenta Ignacio Morones Prieto: "La inversión que se hace en el aspecto salud, no es una inversión inútil, es un factor de productividad; no es un gasto, sino un beneficio a largo plazo que no puede calcularse en el aspecto de economía sino en el rendimiento; es más, la salud ya no la podemos considerar simplemente como un factor individual; se tiene que ver desde el punto de vista de la salud colectiva para obtener un equilibrio dinámico dentro de los núcleos de población, y realizar un mejor desarrollo en beneficio de las mayorías." (32).

El IMSS es la institución de seguridad social más importante en el país, debido a su gran extensión y prestación de servicio en la materia de salud. Por lo cual, Carlos Santos Burgoa establece que: "Dentro de la complejidad que representan las transformaciones globales, políticas, sociales y económicas, los servicios de salud no pueden sustraerse a tal realidad. Para enfrentar esta complejidad se requieren elementos estratégicos que sustentan una visión de construcción innovadora." (33).

Vivimos una época de grandes cambios, consecuencia de la Reforma del Estado en lo político, económico y social; dada la importancia del Seguro Social, éste deberá adecuarse a las circunstancias que se viven en este momento, para seguir adelante con su objetivo de bienestar social hacia la población; por lo cual su etapa de modernización debe ser bien planeada y orientada a un mejor servicio.

## 2.6. LA MODERNIZACION EN EL IMSS.

El IMSS desde su fundación ha sido un instrumento importante en la protección del trabajador y su familia, proporcionando servicios que se traducen en una mejor condición de vida y mayor bienestar físico, permitiendo que las condiciones sociales sean más benévolas para los menos protegidos en aspectos de salud. Actualmente seguridad social y solidaridad social son principios que rigen la acción de esta institución; pues no sólo quienes cuentan con capacidad contributiva tienen acceso a estos beneficios, sino que aún aquellos que no tienen una contribución directa reciben los beneficios que establece el programa de solidaridad.

Su gran cobertura protege y sirve a 50 millones de mexicanos; dentro del régimen obligatorio atiende a 38 millones de derechohabientes, se suman a ellos 11 millones más, bajo el régimen IMSS-SOLIDARIDAD. Atendiendo las necesidades de salud, cultura y recreación; la promoción activa y constante de la salud concebida como el bien más preciado del hombre, trata de impulsar a la sociedad en una cultura de prevención y cuidado individual, como familiar y colectivo; otorga protección económica en caso de incapacidad y garantiza la cobertura médica y en dinero en casos de accidente, vejez, cesantía y muerte.

En la actualidad requiere de mecanismos renovados que le permitan adecuarse a las nuevas demandas que establece la sociedad, para perdurar en una época que requiere eficiencia e imaginación, para sobreponerse a difíciles problemas económicos e incluso fortalecer el servicio al que tienen derecho los trabajadores y su familia, estableciendo una calidad y calidez en los servicios que proporciona. La problemática que implica el cambio se aprecia a través de dos contextos:

### EXTERNO.

La década de los ochenta se caracterizó en el ámbito nacional e internacional, por mantener elevados niveles de inflación

que disminuyeron el poder adquisitivo de la economía popular, afectando los salarios, lo que repercutió en las finanzas de organismos que como el IMSS basan su ingreso en los niveles de empleo y el monto salarial de los trabajadores; en los noventa se realizan acciones gubernamentales tendientes a corregir la problemática económica.

En el IMSS debido a estos antecedentes se debe establecer un equilibrio financiero, pues de no hacerlo pone en riesgo la asistencia de un patrimonio muy valioso para nuestro país; se debe establecer las expectativas de salud y seguridad social, así como mejorar los recursos que deben destinarse a la calidad y duración de los servicios; el aumento de costos y la conservación de cuotas menores al valor real de las prestaciones e inversión institucional, han propiciado un debilitamiento de la estructura financiera y actuarial, y en poco tiempo puede provocar problemas de operación.

En la actualidad ampliar los beneficios que proporciona el IMSS sin contar con el correspondiente respaldo económico, pondría en peligro la viabilidad de los servicios que presta. Diversas alternativas y mecanismos deberán utilizarse, para conservar y fortalecer este servicio establecido por mandato constitucional. El Plan Nacional de Desarrollo de 1989 a 1994 fija las políticas generales en materia de seguridad social, sobresale la búsqueda de nuevas fórmulas tendientes a la creación de un sistema integral de seguridad social que garantice la ampliación, cobertura y calidad en los servicios de salud.

Las reformas que han realizado a la Ley del IMSS son las siguientes:

1. En 1989 se estableció un sistema de pensiones, que permitió aumentar su cuantía en función de los incrementos al salario mínimo; además se aumentó el aguinaldo a 30 días por año, esto representó el doble de lo que percibían los trabajadores en activo, también se incrementó paralelamente las pensiones por viudez, del 50% al 90% de la pensión por vejez, de invalidez o de cesantía en edad avanzada.
2. En 1990 las pensiones se elevaron hasta el 90% del salario mínimo general vigente para el D.F.
3. En 1991 se establece que el resto del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se aplicaran a incrementar la reserva respectiva, para invertirla en activos financieros y el producto que se obtenga de su inversión se destinaría para cubrir las prestaciones relativas a ese ramo.

4. En 1992 se aprobaron las modificaciones a la Ley del IMSS para crear un seguro adicional y complementario, lo que hoy conocemos como el Seguro de Retiro (SAR), cuya concepción operativa establece un procedimiento innovador, mediante la apertura de cuentas bancarias a favor de cada trabajador, tiene la intención de mejorar las condiciones económicas en la edad de retiro.

Las reformas enunciadas y aprobadas por el Congreso de la Unión se orientan en tres direcciones:

1. Establecer un equilibrio financiero para que el IMSS siga contando con los recursos suficientes, que le permitan seguir cumpliendo con los compromisos institucionales y siga creciendo al ritmo que la población requiere.
2. Modernizar y actualizar al IMSS como organismo fiscal autónomo.
3. Precisar conceptos jurídicos y de administración, para reducir controversias y dar una mayor certidumbre legal, estableciendo bases que eviten interpretaciones erróneas, así como evitar cargas financieras innecesarias.

Como es evidente se vuelve indispensable el fortalecimiento de la estructura financiera, para diseñar y establecer un programa de inversiones acorde con las necesidades y crecimiento de la población derechohabiente. Otros factores que implica la modernización del IMSS es la obsolescencia de gran parte de mobiliario, equipo e instrumental médico, debido a los avances científicos y a su intensiva utilización; así como la terminación de la vida útil de algunas instalaciones, tanto médicas como administrativas, lo que genera diversos problemas como la saturación de usuarios en unidades de medicina familiar y hospitales de segundo nivel, y la falta de funcionamiento óptimo de instalaciones médicas por problemas de equipamiento.

#### INTERNO.

La reforma administrativa y económica del Estado, ha establecido que sea más competitivo a su interior y exterior, muestra de ello es la apertura de la economía de mercado en todo el mundo por medio de tratados y acuerdos de libre comercio, pauta que afecta directamente al sector privado; por otro lado el Estado para estar acorde con la actualidad a privatizado una gran cantidad de empresas públicas y ha conservado sólo las que considera como estratégicas, en gran parte el sector salud se puede considerar de este tipo; pues los organismos públicos que proporcionan este servicio no tienen con quien competir al exterior, por lo cual esta competencia se hace necesaria a su interior.

El IMSS forma parte de los monopolios naturales de nuestro país, su competitividad es sobre todo a su interior; la modernización de su estructura implica reestructurarlo para estar acorde con esta época, su función social debe actualizarse y todo aquello que hasta el momento ha sido eficaz y ha tratado de ser eficiente debe mejorarse para proporcionar servicios con calidad, sólo de esta manera podrá atender las expectativas de sus usuarios, para resolver las nuevas demandas que establece la sociedad en los servicios que proporciona. El marco de la seguridad social en su sentido moderno, no sólo encierra un contenido social, sino también económico y político, puesto que viene a realizar uno de los fines esenciales del Estado, como es del bien común o de la colectividad, satisfaciendo necesidades a las clases más desposeídas.

Al respecto Gerardo Ruiz Esparza comenta: "Con el propósito de mantener su función frente a la sociedad, las instituciones de seguridad social de nuestro país se encuentran en proceso de transformación, porque el cambio es inevitable para modernizar a México. Hoy no se admite más el Estado no participativo. Se impulsa la coordinación entre sus instituciones y la interna de ellas mismas, incorporándose la voluntad y la fuerza de trabajo de los estratos económicamente más débiles. Se conjuntan la participación comunitaria, la coordinación y los esfuerzos, entendiéndose este trinomio como expresión fielmente de solidaridad." (34).

Las iniciativas de cambio del Seguro Social se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, donde la empresa pública debe sujetarse a un profundo proceso de modernización estructural o centrarse en los ámbitos estratégicos o prioritarios de la economía para desempeñar con eficacia sus funciones; parte del reconocimiento de las fuerzas y debilidades de las empresas públicas se deben a los siguientes factores:

- 1.- Definición del carácter de cada empresa en relación con su misión y en apoyo al proyecto nacional (definición del carácter estratégico o prioritario);
  - 2.- Necesidad de cumplir con el objetivo de eficiencia, simultáneamente con el de eficacia, para alcanzar los propósitos de calidad y oportunidad con los usuarios externos e internos;
  - 3.- Cumplir con el requerimiento de acercar los servicios donde se demanden, junto con metodologías y trámites de atención simplificados; y
  - 4.- Establecer regímenes de funcionamiento adecuados al tamaño, a la flexibilidad organizativa (autonomía y gestión) y a la complejidad de funcionamiento (ágil definición de prioridades, opciones tecnológicas y métodos organizativos).
- (35).

Lo plasmado en este plan muestra que las tareas de modernización en México son cada vez más amplias y más completas. En una institución de las dimensiones y las responsabilidades, como lo es el IMSS, ya no es posible obrar con improvisaciones o sujeto a presiones circunstanciales. Debe estar obligado a emplear los recursos humanos, técnicos y económicos de que dispone de la manera más racional y prever cuidadosamente el futuro; trabajar todos los días con la decisión y con la prudencia de quienes saben que de ellos depende, no sólo el porvenir de una gran institución, sino también la salud y bienestar del país.

Los criterios que se han seguido por el Seguro Social en materia de modernización son enunciados a continuación por Arturo Morales Portá: "En materia de modernización, en el IMSS se han interpretado e instrumentado las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, avanzando con una metodología y procesos propios que incorporan como base de sustentación el enfoque de la Planeación Estratégica y la Calidad Total, fundamentalmente en lo que concierne a los siguientes principios: son procesos de cambio altamente participativos que establecen las fuerzas y debilidades internas, y las oportunidades y peligros externos, ponen en el centro de la definición de la misión institucional y orientan los cambios en beneficio de los usuarios externos e internos en el cumplimiento de dicha misión."(36).

En su V Informe de Gobierno, el Presidente Carlos Salinas de Gortari; hizo referencia al fortalecimiento del IMSS: "El IMSS es una gran Institución pública en nuestra patria; por eso, reitero que no será privatizado, tampoco reducido ni limitado, sino fortalecido en su eficacia y calidad, para seguir siendo orgullo del pueblo mexicano."(37). La Dirección del IMSS, en su etapa actual, ha asumido las políticas gubernamentales y los aspectos centrales de los nuevos modos de administración por calidad, para encaminar su acción hacia un modelo organizativo cuyas características sean:

- 1.- Ajuste a la organización considerando la satisfacción del usuario y del prestador de servicios como objetivo central;
- 2.- Fortalecimiento de la autonomía de gestión y de la desconcentración a partir del reforzamiento de los órganos de gobierno delegacionales, subdelegaciones y de unidades operativas, así como transferencia de facultades y recursos hacia las unidades más cercanas al usuario;
- 3.- Modernización y simplificación de procesos y sistemas, así como innovación constante de técnicos y tecnología para atender los preceptos de eficacia, eficiencia y productividad;

- 4.- Desarrollo técnico y profesional de su personal en todos los ramos del servicio, principalmente a partir del reentrenamiento y la capacitación, adecuando además los perfiles al puesto en atención al mejoramiento de la prestación de los servicios;
- 5.- Utilización de técnicas modernas para la evaluación y la percepción de la opinión del usuario y del prestador de servicio;
- 6.- Instrumentación de una política de actualización gerencial a mandos medios y superiores en el marco de las metodologías y las técnicas de Planeación Estratégica y de Administración por Calidad. (38).

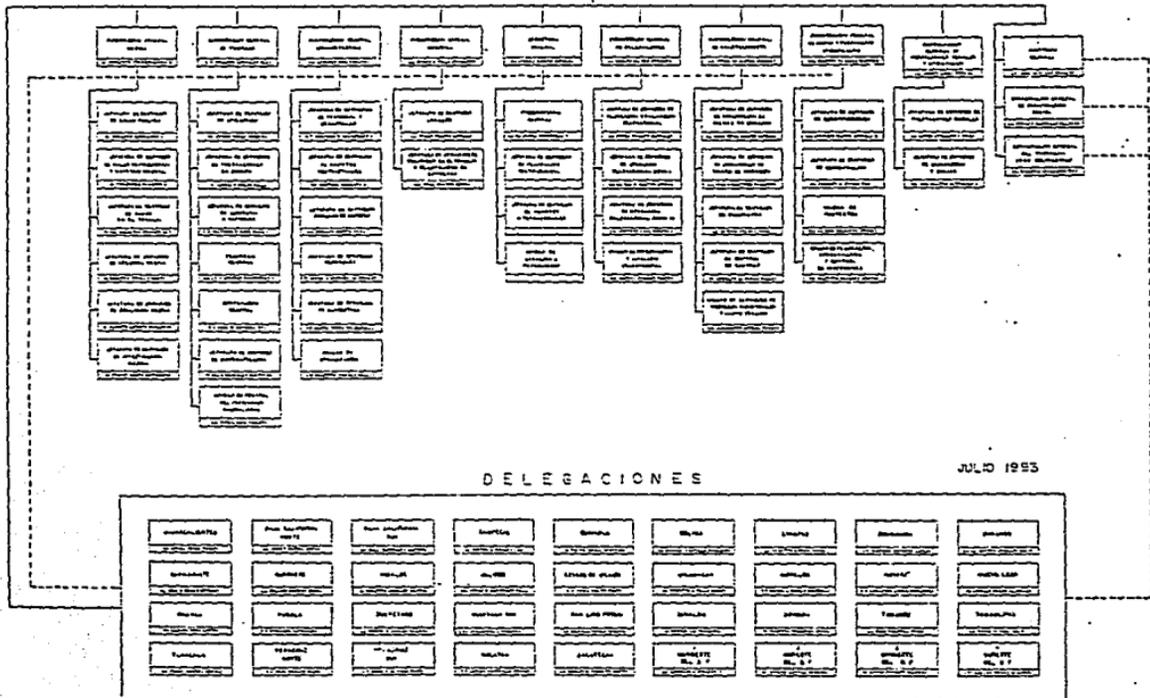
Por ejemplo, "...como parte del programa de modernización en su aspecto técnico a través de avanzados equipos de computación, el Seguro Social estableció un sistema de afiliación más rápido y eficaz en beneficio de la población derechohabiente. Por otro lado, actualmente se aplican cinco formatos de inscripción más sencillos que sustituyeron a los 32 que se utilizaban desde 1950 y que hacían más lento el trámite." (39).

El IMSS es la institución de seguridad social más importante del país; por lo cual, su mejoramiento debe ser constante, para que así pueda atender las nuevas demandas que día con día se presentan. La adecuación de nuevas corrientes administrativas, avances científicos y tecnológicos sirven como instrumentos para esta tarea; entenderlos y utilizarlos adecuadamente es compromiso de todos los que laboran en este organismo.



INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

LE DEJARO BORRERO ESTRADA  
Director General



## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.-Morones Prieto, Ignacio. Tesis mexicanas de seguridad social. pp. 11.
- 2.-Morones Prieto, Ignacio. Op. Cit., pp. 11.
- 3.-Trayectoria Histórica del IMSS. Op. Cit., pp. 7.
- 4.-Morones Prieto, Ignacio. Op. Cit., pp. 12.
- 5.-Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983 (40 años de historia). pp. 9.
- 6.-Trayectoria histórica del IMSS. Op. Cit., pp. 12.
- 7.-García Cruz, Miguel. Evolución mexicana del ideario de la seguridad social. pp. 116.
- 8.-Trayectoria histórica del IMSS. Op. Cit., pp. 13.
- 9.-Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983 (40 años de historia). Op. Cit., pp. 9.
- 10.-Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. pp. 26.
- 11.-Trayectoria histórica del IMSS. Op. Cit., pp. 15-18.
- 12.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 90.
- 13.-Ibidem. Artículo 123.
- 14.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 1.
- 15.-Ibidem. Artículo 45.
- 16.-Ley Federal de Entidades Paraestatales. Artículo 14.
- 17.-Herrera Gutiérrez, Alfonso. Problemas Técnicos y Jurídicos del seguro social. pp. 18.
- 18.-Ley del Seguro Social. Artículos 1-5.
- 19.-Herrera Gutiérrez, Alfonso. La seguridad social estudios jurídicos. pp. 9.
- 20.-Ibidem. pp. 10.
- 21.-Ibidem. pp. 12.
- 22.-Monografías Nacionales Americanas sobre Seguridad Social. pp. 35.
- 23.-Ibidem. pp. 36.
- 24.-Los órganos superiores del IMSS. pp.3.
- 25.-Manual de organización del IMSS 1992.
- 26.-Morales Portas, Arturo. Seguridad Social y Estado Moderno. pp. 393-394.
- 27.-Manual de organización del IMSS 1992. Op. Cit.
- 28.-Herrera Gutiérrez, Alfonso. Problemas técnicos y jurídicos del seguro social. pp. 12.
- 29.-Ibidem. pp. 13.
- 30.-Noé Cruz Serrano y Martín Moreno. "El IMSS en quiebra". pp. 12.
- 31.-Ibidem. pp. 13
- 32.-Morones Prieto, Ignacio. Op. Cit., pp. 67.
- 33.-Santos Burgoa, Carlos (et. al.) La seguridad social y el Estado moderno. pp. 328.
- 34.-Ibidem. pp. 383.
- 35.-Ibidem. pp. 400.
- 36.-Ibidem. pp. 401.

- 37.-"Jornadas por la eficacia y la calidad". en Parte de Tf. No.1. pp. 1.
- 38.-Morales Portas, Arturo (et. al.) La seguridad social y el Estado moderno. pp. 404-405.
- 39.-"Programa de modernización". en Parte de Tf. No.7. pp. 2.

## CAPITULO III. ADMINISTRACION POR CALIDAD.

### 3.1. MARCO DE REFERENCIA.

El pensamiento administrativo, como lo conocemos en la actualidad, es en muchos aspectos un concepto de este siglo; sin embargo, ha logrado su posición gracias al esfuerzo y aportación de muchos hombres que han trabajado a su favor a través del tiempo. Muestra de ello es la manera de administrar de antiguas civilizaciones; como lo expone Eduardo Medina Díaz:

"La administración es una actividad tan antigua como la vida social; esto lo demuestra el hecho de que grandes organizaciones de los Imperios Egipcio y Chino se establecieron sistemas administrativos que dividieron el trabajo en especialidades y rangos; reclutaron, entrenaron y promovieron a los trabajadores; impusieron obediencia a través de premios o castigos; y llevaron registros de las operaciones efectuadas. Todo ello con el propósito de obtener resultados a través de otras personas, tal como la de los sumerios, babilonios, romanos, y aún la organización de la iglesia católica romana. Sin embargo, a pesar de que los problemas administrativos recibieron atención en los tiempos antiguos, se desarrollan pocos medios importantes de administración o análisis". (1).

Más tarde, con la Revolución Industrial, las labores productivas se trasladaron del taller artesanal a la manufactura, acarreando una serie de acontecimientos de orden técnico, legal, económico y social que propiciaron que los problemas administrativos tuvieran que ser afrontados de manera sistemática. Pero con el surgimiento de la moderna administración, que se remonta a los albores del presente siglo y va unida a los trabajos realizados por Federico Taylor, se busca mejorar los procesos de trabajo en la industria, creando nuevas herramientas de trabajo, para disminuir esfuerzo y tiempo.

Posteriormente se han desarrollado diferentes métodos de administración, tomando algunos elementos de las aportaciones ya establecidas por anteriores pensamientos administrativos. Así, la Administración Pública y sus componentes se estudian y se manejan con distintos instrumentos, que se enuncian dentro de las diferentes corrientes de pensamiento administrativo; a continuación se presenta una relación de las aportaciones de cada una de las escuelas que se han desarrollado a partir de los inicios de este siglo.

## LA ESCUELA CLASICA.

Las corrientes de esta escuela administrativa iniciaron sus trabajos a principio del presente siglo, las principales son:

### 1. Científica o productivista.

Federico Taylor: Se le atribuye la administración científica; aplicación de sistemas; manejo de personal; cooperación entre trabajo y administración; salarios altos; carga igual entre trabajo y administración; organización funcional; principio de delegación aplicado al mercadeo; sistema de costos; estudio de métodos; estudio de tiempo; énfasis sobre las tareas del gerente; énfasis en la investigación, modelos, planeación, control y cooperación.

### 2. Positiva o experimental.

Henry Fayol: Primera teoría completa de la administración; principios de la administración; reconocimientos de la necesidad para que la administración sea enseñada en las escuelas; proceso administrativo (previsión, organización, comando, coordinación y control).

### 3. Burocrática.

Max Weber: Su tipo ideal de organización administrativa la designó con el término "burocracia". Aunque su concepción se basa en métodos europeos de organización, en términos generales es análogo a los modelos de la teoría clásica norteamericana. Consideraba el tipo de organización técnicamente superior, proporcionó la base para los principios mecanicistas y al mismo tiempo señaló el punto de partida para explicar el funcionamiento y las deficiencias de las organizaciones modernas.

### 4. Legalista.

Establece sus planteamientos con el inicio de actividades del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en 1916, en la ciudad de Bruselas Bélgica. Se integró por especialistas en Derecho Administrativo y orientó sus esfuerzos al análisis de la actuación del Estado, a partir de la operación de los órganos de la Administración Pública y su relación con las disposiciones jurídicas que fundamentan sus acciones.

## LA ESCUELA NEOCLASICA.

La postura tomada por la concepción clásica al asumir una posición mecanicista y pragmática interesada en establecer una mayor productividad y eficiencia, llevó a la división del trabajo y especialización a dañar los aspectos relacionados

con la conducta y relaciones humanas dentro de la organización. Esta nueva forma de abordar los problemas administrativos se inicia en la década de los años veinte, los estudios realizados al respecto buscaron dar un enfoque psicosocial y ubicar al personal en un sitio preponderante dentro de toda la estructura organizacional.

#### 1. Relaciones humanas.

Se basa en la tesis de que la administración implica actuar con y mediante personas; es decir, conciben al personal básicamente como seres humanos, más que como fuerza de trabajo; valorando los estudios de motivación, liderazgo, comunicaciones y relaciones informales.

Elton Mayo: Concepto sociológico de grupos de trabajo.

Mary P. Follet: Filosofía de la administración basada en la motivación individual. Enfoque del grupo operacional para resolver problemas de administración.

#### 2. Conductista o del sistema social moderno.

Se concentra en el establecimiento organizacional de las actividades administrativas y en los patrones institucionalizados de conducta. Por un lado, está enfocada a la estructura formal burocrática; y por otro, se compone parcialmente con la concepción del comportamiento humano.

### LA ESCUELA MODERNA.

Las corrientes más actuales del pensamiento administrativo, debido a su diversidad, no resulta fácil delimitarlas en un mismo enfoque como ocurre con las corrientes representativas de las escuelas clásica y neoclásica. Con el propósito de establecer un marco conceptual en el cual se precisen sus rasgos característicos, éstas se vinculan básicamente por ser formas contemporáneas de visualizar la problemática de las organizaciones.

#### 1. Teoría de decisiones.

A pesar de que las decisiones se adopten sólo en situaciones críticas y sin base informativa suficiente, que avalara su grado de racionalidad, el desarrollo de las técnicas cuantitativas, así como la posibilidad de procesar grandes volúmenes de información contribuyeron a mejorar la toma de decisiones.

#### 2. Matemática.

Sus teóricos ven la administración como un sistema de modelos y procesos matemáticos. H. G. Dodge, H. G. Roming y W. A.

Shewart: Usó la teoría de la inferencia y probabilidad estadística en la inspección por muestras y en el control de calidad por medios estadísticos.

### 3. Administración por sistemas.

Dirige su atención a las relaciones entre las partes componentes del sistema administrativo y a las relacionadas entre uno y otros sistemas que operan mediante modelos de transformación de energía (entradas y salidas), así como las relaciones entre función y estructura; es decir, entre los objetivos del proceso administrativo o funciones sociales y sus formas de aplicación.

### 4. Administración por proyectos.

Este tipo de administración se desarrolla bajo un conjunto de actividades claramente definidas que se realizarán en un futuro próximo para lograr un fin determinado, también se puede establecer bajo una forma estructurada que sirve como elemento de juicio para la realización de algo estableciendo tiempos de inicio y término de actividades, recursos que demandan su ejecución, costos y beneficios que puede generar.

### 5. Administración por objetivos.

Su autor es Drucker, enfatiza la importancia de los objetivos y planes para los organismos en conjunto y para cada una de sus partes; la necesidad de utilizar información de control para medir el grado de cumplimiento de los objetivos; así como el papel de la participación y comunicación de los miembros del organismo en la formulación de sus objetivos.

### 6. Administración creativa.

Esta se desarrolla en un proceso de innovación que se aplica a la solución de problemas en relación a la forma tradicional; es decir, trata de escapar a los convencionalismos y cánones establecidos para establecer nuevas ideas y maneras de hacer las cosas. Tiende a romper con la cotidianidad al aplicarse, impidiendo estancamientos y propiciando la adecuación en las organizaciones dentro de un medio cambiante.

### 7. Desarrollo organizacional.

Toda organización debe ser dinámica y hacer cambios continuos para adaptar su estructura, funciones y cargas de trabajo, así como un determinado personal que laborará en cada área; de esta manera el desarrollo organizacional es el fortalecimiento planificado de los procesos humanos, basado en una planeación estratégica y pedagógica para aprovechar de mejor manera la experiencia y el potencial de los individuos.

## 8. Operacional o del proceso administrativo.

Esta corriente tiene como antecedente la teoría administrativa desarrollada por Henry Fayol, destacando entre sus aportaciones los elementos o funciones de la administración: previsión (planeación), organización, dirección, coordinación y control; que son básicamente la esencia del proceso administrativo.

Hizo suya la teoría del proceso administrativo, de tal manera que los elementos o funciones de la administración interactúan en forma constante, presentando el siguiente orden: planeación, organización, integración, dirección y control. (\*).

### ADMINISTRACION POR CALIDAD.

Esta nueva modalidad de pensamiento se enmarca dentro del desarrollo administrativo que ha ido evolucionando. Postula un cambio de actitud en la mentalidad de todas las personas de una organización en cuanto a las actividades que realizan, además toma elementos establecidos por concepciones anteriores como es la administración de procesos, toma de decisiones a partir de datos estadísticos, proceso administrativo de aplicación (ciclo Deming (PHEA): planificar, hacer, estudiar y actuar), el elemento básico de todo cambio es el ser humano.

Este nuevo pensamiento administrativo, acorde con la Reforma del Estado, es un medio de cambio que debe ser bien utilizado, como un gran instrumento para mejorar su aparato administrativo, y sobre todo para mejorar al personal que labora en cada una de las entidades e instituciones del sector público, con una nueva postura hacia su profesión; buscando servir a la sociedad a través de los distintos servicios que proporciona el Estado para satisfacer las demandas prioritarias de aquélla.

(\* Nota: El resumen de las corrientes administrativas se elaboró en base al Diccionario de Política y Administración Pública; a la obra de George Claude, Historia del Pensamiento Administrativo y al libro Metodología y Administración de Ramiro Carrillo Landeros.

### 3.2. MARCO HISTORICO.

Al parecer la calidad y la fiabilidad se han tomado en cuenta desde los inicios de la historia, así lo demuestra el hecho de que en el año 2150 A.C. la calidad en la construcción de las casas se describa en el código de Hammurabi, donde el artículo CCXXIX precisa que "Si un albañil ha construido una casa y, no siendo ésta suficientemente sólida, se hunde y mata a sus ocupantes, el albañil deberá ser ejecutado". (2). Además, "Los inspectores fenicios suprimieron todas las transgresiones repetidas de las normas y de la calidad, cortando la mano a quien hacía un producto defectuoso; aceptaban o rechazaban los productos y ponían en vigor las especificaciones gubernamentales". (3)

"Al parecer, el tratado más antiguo que se presentaba como guía de calidad fue descubierto en Egipto, en la tumba de Rekh-Mi-Re, en Tebas, y se remonta al año 1450 A.C. donde se muestra cómo un inspector egipcio puede comprobar la perpendicularidad de un bloque de piedra con ayuda de una cuerda, bajo la mirada de un cantero. Cabe anotar que los aztecas procedían de modo similar". (4). Hasta aquí, la perspectiva de la calidad no tiene un momento preciso de aparición, pues es un elemento fundamental del comportamiento del hombre que se ha desarrollado de acuerdo con las necesidades y circunstancias.

Pero el documento más antiguo en la era cristiana, y que ejerce una gran influencia sobre la sociedad, es el primer libro de la Biblia, el Génesis, "...narra la creación del mundo en seis días. Al final de cada día, una vez terminada por Dios su obra, el texto bíblico precisa: y Dios vio que era bueno". Siendo Dios no había necesidad para saber que es bueno. Sin embargo, el hecho de ver le da confianza en la obra realizada. Se trata del comienzo de la gestión de la calidad. Resulta interesante anotar que él no ha verificado únicamente la conformidad; ha verificado además que era bueno. (5).

El párrafo anterior podrá parecer extraño, si se toma en cuenta que ésta es una investigación de tipo científico, pero si se recurre a la obra de Max Weber "La ética protestante y el espíritu del capitalismo", se puede establecer la gran influencia que tiene la religión en las sociedades occidentales, como un aparato ideológico muy fuerte, sobre todo, las que basan su doctrina religiosa en la concepción judeocristiana.

Al respecto Kaoru Ishikawa (teórico japonés de la Administración por Calidad), establece en su obra: ¿Qué es el control total de calidad?, que la religión tiene mucho que ver en la aplicación de la calidad, pues las enseñanzas básicas del cristianismo parecen decir que el hombre es malo por naturaleza, en consecuencia siempre se le prohíbe hacer ciertas cosas, es decir, sugiere que no se puede confiar en las personas; en cambio en oriente la enseñanza del budismo establece, una concepción, en la cual, el hombre tiene una naturaleza buena y una mala, siendo positivos se toma lo bueno, con esto se justifica que con educación cualquier persona puede ser buena.

El mensaje que se puede rescatar es que la religión existe y persiste en la vida social de las personas, en oriente o en occidente, con diferentes matices y creencias que no pueden ser atacadas, sin que las personas reaccionen violentamente hacia quienes lo intentan, en cambio el reconocer su influencia es de gran beneficio para utilizar esas mismas enseñanzas informalmente, para concientizar a las personas, como en el caso del pasaje bíblico, que se ha citado, donde Dios considera que las cosas deben hacerse bien, es decir, con calidad.

Continuando con el seguimiento histórico que se hace de los indicios de la calidad, en el siglo XIII con el crecimiento de los aprendices y los gremios, los artesanos fueron entrenadores e inspectores al mismo tiempo; conocían muy bien su trabajo, sus productos, sus clientes, y se empeñaban en obtener calidad. Sentían orgullo por su trabajo y por enseñar a hacerlo con calidad. Aunque el gobierno fijaba y proporcionaba normas (pesas y medidas), en la mayoría de los casos un sólo individuo podía inspeccionar los productos y establecer un patrón de calidad único. Esto funcionaba, pero con el crecimiento de la población se exigió más. (6).

Situándonos en la misma época, la edad media, el cooperativismo desarrolló el dominio de la calidad; pues la corporación dictaba reglas, así como un sistema de información y control que garantizarán al cliente la conformidad de los productos que se le proporcionaban. Esto, sin embargo, produjo también límites al establecerse esas reglas, pues en ocasiones obstaculizaban la mejora. (7). Mas tarde, con la Revolución Industrial surge la producción en masa a través de la división del trabajo, sin embargo, para los que estaban acostumbrados a que sus productos fueran hechos a la medida no fue muy satisfactorio, ya que este tipo de producción no había logrado los niveles de perfección requeridos.

En el siglo XX, dentro de la industria moderna Frederick Taylor fue el pionero de la administración científica; suprimió la planificación como responsabilidad de los trabajadores y capataces y la puso en manos de los ingenieros industriales; centró la atención en la inspección separando los productos aceptables de los no aceptables, y se vio a la calidad como responsabilidad exclusiva del departamento de fabricación. Muy pronto se hizo evidente que la prioridad de la producción era cumplir con los plazos fijados en lugar de preocuparse por la calidad, eventualmente la administración superior llegó a comprender que la calidad era sacrificada por ese sistema, de modo que se creó un puesto separado para un inspector jefe.

### 3.2.1. EVOLUCION DE LA CALIDAD EN ESTADOS UNIDOS Y EUROPA.

A través de este apartado y de los dos subsecuentes se desarrollará el nacimiento y fortalecimiento de la Administración por Calidad; tomando en primer lugar las experiencias de los Estados Unidos, origen de esta teoría, y las experiencias en general de Europa respecto a este tema. En Estados Unidos la compañía Ford aplicó los principios de Frederick Taylor en la fabricación de automóviles a gran escala, bajando los costos de producción y los precios e hizo de la inspección parte integrante del método adoptado, el cual tiene como misión separar los productos buenos de los malos. En este punto de la evolución de la calidad, ésta se vuelve uno de los fundamentos de la organización y muy pronto, en 1910, ya se separa la función de control de la de producción. (8).

Para 1920 en la Western Electric surge la necesidad de crear un departamento de calidad, cuyos miembros son George Edwards quien separa la función de calidad de la de fabricación, la hace depender directamente de la dirección, asignándole una misión específica de investigación y desarrollo; es así como nace la noción de aseguramiento de la calidad. El otro miembro del departamento de calidad fue Walter Shewart, matemático que introdujo la estadística como medio de gestión de la calidad. (9). Además en 1922, G.S. Radford abre nuevos campos con su libro The Control of Quality in Manufacturing donde identifica la calidad como responsabilidad administrativa distinta. (10).

Por su parte Shewart pensó en simplificar, y con el tiempo prescindir de la inspección; para esto en 1924 elabora un diagrama que contenía la metodología de un control de proceso, donde el trabajador o el técnico tomarían muestras

de un proceso de producción a intervalos regulares y transportarían los resultados al diagrama. De tal manera que utilizando una fórmula matemática se podrían establecer los límites de variación para un proceso, pudiendo hacerlo estable, predecible y en control. Estos límites los fija el propio sistema, pudiendo ser anchos o estrechos, mayor y menor variación respectivamente. (11).

Para 1931 Shewart publica su libro Economic Control of Quality of Manufactured Product, en el reconoce la variabilidad como una realidad de la actividad industrial, estableciendo que podía ser comprendida y manejada usando la probabilidad y la estadística. Así, le da al movimiento de la calidad sus fundamentos teóricos, definiendo el problema de management de calidad diferenciando entre variación aceptable, o de causas comunes, y la variación inaceptable, o de causas especiales; reconoció que se puede convivir con las causas comunes, si bien nunca pueden eliminarse totalmente, permiten que el proceso funcione con el nivel predecible de variación. (12).

También Deming en la década de los treinta participó en la revolución estadística, y junto con sus colegas desarrolló métodos de muestreo estadístico que hicieron posible el actual management de calidad y las técnicas actuales de encuestas, investigación de mercado y realización de censos. (13). También durante estos años, Waldo Veizlau y Joseph V. Talacko desarrollan el principio de los defectos según su gravedad, más conocido como principio de Pareto. (14). Para 1937 se busca aplicar los métodos de muestreo estadístico en la información obtenida por Censos Bureau, que buscaba medir el nivel de desempleo durante la Gran Depresión; en efecto Deming, discípulo de Shewart, utiliza por primera vez esos métodos en la Oficina Nacional del Censo. (15).

Al estallar la Segunda Guerra Mundial Deming y otros estadísticos entraron en demanda; el famoso grupo de estadísticos -excluido Deming- fue reunido por la oficina de control estadístico del Departamento de Guerra, para manejar la monumental tarea logística de coordinar y despachar hombres, materiales y suministros para misiones tácticas en todas partes del mundo. El grupo de jóvenes reclutados llegó a ser conocido como los "Whiz Kids" (chicos rápidos). Deming estuvo en un grupo diferente de expertos en estadística, los cuales habían sido solicitados por el gobierno para ayudar a manejar la producción en tiempo de guerra. (16). Aunque finalmente, la era del management de la calidad, introducido en Detroit por la competencia japonesa y por Deming, vendría a suplantar el legado de los Whiz Kids.

En 1942 el ministerio de guerra pide a los Bell Labs difundan los métodos estadísticos en las fábricas de armamento. Millares de ingenieros así formados van a desempeñar un gran papel, después de la Segunda Guerra, en el desarrollo de los métodos de gestión de la calidad en los Estados Unidos. Entre 1941 y 1944, Harold F. Dodge y Henry Roming, de la Bell System, pusieron a punto unas tablas simplificadas de muestreo que permitían a los no estadísticos elaborar planes de muestreo, por ejemplo para la inspección de entrada. (17).

En 1945 el Dr. Feigenbaum publica, en el diario del Instituto de Ingenieros Eléctricos, su primer artículo titulado "La calidad como gestión", donde describe el resultado de las experiencias de desarrollo de la calidad en las diferentes direcciones de la General Electric. En 1946 y en 1948 se le encargó a Deming, por el ministerio de guerra americano, la participación en un estudio económico en Japón, y donde su presencia y contribución fueron motivo para que se le invitara en julio de 1950, a dictar una serie de cursos a los principales dirigentes de las empresas japonesas. (18).

Para 1951 aparece el libro de Feigenbaum titulado Total Quality Control, el cual es presentado en Europa 10 años después en el segundo congreso de EOQC en Turín. Así, Feigenbaum es el primer experto en calidad que ha alcanzado responsabilidades importantes en una empresa. Sus múltiples intervenciones en Japón tendrán en adelante mayor peso; aunque las dos personas que tienen un lugar privilegiado en el desarrollo del TQC, son Deming y Juran. Este último, también discípulo de Shewart, durante la guerra participó con Deming en el programa de formación en la gestión de la calidad y redacción de documentos de control estadístico; en 1954 es invitado al Japón para completar la información proporcionada por Deming. (19).

A todo esto "...podría llegar a especularse que la Segunda Guerra mundial la ganaron el control de calidad y la utilización de la estadística moderna". (20). Sin embargo, en los Estados Unidos y Europa occidental muchas personas trabajan para vivir, trabajan por obligación y el ausentismo es desenfrenado; esto en parte es porque si a las personas se les trata como máquinas, el trabajo pierde interés y deja de ser una fuente de distracción; esto influye en la calidad de los productos, tanto que el ausentismo y la rotación de personal son medidas para determinar los esfuerzos, debilidad del estilo gerencial y el ánimo de los trabajadores de cualquier empresa. (21).

Lo anterior porque todavía hasta principios de los sesenta la calidad permanece en el ámbito de los ingenieros y de la

gestión. El hombre en la empresa no es más que un factor, carece de responsabilidad en la obtención de la calidad. Aunque ya en octubre de 1961, Philip Crosby lanza el concepto "cero defectos"; un tanto de acuerdo con este concepto los fracasos en el terreno espacial de esos años provenían casi exclusivamente de errores humanos; lo que hace necesario centrar los esfuerzos sobre el hombre. (22).

Toda esta situación se prolonga, y en 1975 la crisis del petróleo hizo ver la distancia entre la industria japonesa y la americana. Por primera vez, las empresas japonesas amenazaban a la americanas. La calidad y la fiabilidad de los automóviles y televisores en Japón son claramente superiores a las de los productos fabricados en los Estados Unidos. Con esto los consumidores modifican sus criterios de elección para la compra, toman una visión de costo total de posesión, incluyendo mantenimiento.

Al principio, la debilidad de la industria americana frente a los japoneses se explica por la causas externas a las empresas: cultura japonesa, sindicato de empresa, empleo vitalicio. Pero tales argumentos se destruyen al instalarse una firma japonesa en los Estados Unidos y obtener los mismos resultados de calidad trabajando con americanos. (23). Esto llevó a que en 1980, la cadena de televisión NBC presentara un documento titulado "Si Japón puede ¿por qué nosotros no?", en el que se señala cómo en menos de 30 años la sociedad japonesa había resurgido de las cenizas de la guerra, para convertirse en el líder internacional de varias ramas de la economía con productos de calidad superior a los de Estados Unidos.

Este programa de televisión influyó substancialmente para algunas empresas norteamericanas llevándolas a tomar el Control Total de la Calidad. (24). Además, el propio Ronald Reagan escribió: "Los consumidores, buscando la calidad y el valor establecen las normas de aceptabilidad para los productos y servicios votando con su dinero en el mercado, recompensando a los productores eficientes de productos de mejor calidad y comportamiento". (25). Y para reafirmar el compromiso, se habla de que también funciona la calidad en el gobierno, Reagan al respecto dice:

"Históricamente, los artesanos norteamericanos han demostrado un gran orgullo personal e interés por brindar bienes y servicios de calidad. Hoy en día, debemos reforzar nuestro orgullo por lo bien hecho, renovando ese compromiso. El mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios estadounidenses depende de cada uno de nosotros. Los obreros en forma personal, los gerentes de negocios, los líderes

sindicales y los funcionarios del gobierno debemos trabajar conjuntamente para fijarnos un estándar de excelencia en los sectores público y privado". (26).

Dentro del tema de la salud, en los Estados Unidos la verificación-acreditación tiende a incorporar explícitamente conceptos de diseño, desarrollo y cambio de organización, con lo cual el aseguramiento como verificación pasa a ser garantía de que la organización es apta y se mantiene continuamente así para hacer una realidad los máximos beneficios con los menores riesgos. (27). Como se puede apreciar, en el proceso de transición de la evaluación a la garantía, en los Estados Unidos se da cada vez más importancia a los principios de los enfoques de mejoría continua y gerencia total de calidad, ambos enfoques extrapolados de las experiencias industriales generadas en la posguerra y empleados en Japón.

Estos enfoques buscan establecer una responsabilidad compartida por todos los miembros de una organización para mejorar continuamente la calidad; considerar como usuario al propio miembro de la organización; culpar al sistema no a los individuos de los posibles errores; esfuerzo continuo por mejorar no sujeto a estándares; utilizar la estadística como herramienta para monitorear los procesos y los resultados, con el objeto de tomar una decisión en el momento oportuno sobre las desviaciones.

Tratando de explicar la falta de calidad en comparación con Japón, Deming considera que "...la crisis de calidad en los Estados Unidos se debe a un sistema de management anticuado, que se concentra en resultados a corto plazo, a expensas del proceso, del cliente y de los logros a largo plazo". Para salir de esa crisis de calidad, el mismo Deming habla de un método más sistemático para buscar clientes y producir estrategias que reemplacen la mentalidad que tienen; asignándole al liderazgo un papel diferente del que ha prevalecido. Aboga por una cultura administrativa preocupada por el proceso productivo, capaz de aprovechar el conocimiento y la iniciativa de sus empleados de acuerdo a etapas de excelencia e innovación. (28).

Así, la crisis de calidad se dio porque en lugar de planear la eficiencia total en la producción, la industria estadounidense invertía cada vez más en un control perfeccionado de "...evaluación de la calidad concentrando los esfuerzos en encontrar las mercancías defectuosas después de fabricadas. Los japoneses guiados por norteamericanos, Deming y Juran, se dieron cuenta de las consecuencias inevitables". El occidente siguió con el control de la

calidad bajo la responsabilidad de la producción "...que establece niveles aceptables de calidad y después establece controles complejos e instalaciones de prueba para encontrar todos los artículos malos". (29).

Otra diferencia entre el estilo de administrar japonés y el norteamericano, es que el director nipón no se interesa por las buenas noticias porque es difícil que revelen oportunidad de mejoramiento, le interesan sólo las malas noticias que le ofrecen una serie de mejoras. De aquí que se sea necesario que el management americano retome la importancia de las malas noticias. (30). También es fundamental que se olvide de la pregunta "lo quiere bueno o barato", lo cual refleja una visión de corto plazo, y en la actualidad la productividad va de la mano con la calidad.(31).

Es necesario también evitar establecer índices de defectos, pues con ello se acepta el error; "...estas actitudes han impedido la industria norteamericana. Nuestra actitud hacia los defectos es de detección, esperamos que estén allí; nos concentramos en la cláusula de incumplimiento del contrato, que en esencia son disposiciones sobre el fracaso". Hay que agregar que en la administración norteamericana se piensa que si los trabajadores hicieran su labor como se les enseñó no habría problemas; sin embargo, estos trabajadores están maniatados por el propio sistema, que es responsabilidad de la administración. (32). También se piensa que la calidad es cuestión de especialistas, o que el método debe ser comprar máquinas y que eso requiere de grandes inversiones, por tanto no se puede lograr calidad. (33).

En Europa, la calidad total se incorpora en 1982 a 1983; hoy en día está muy lejos de hacer de la calidad una estrategia primordial. Aunque ha habido movimientos nacionales en ciertos países europeos donde el gobierno apoya fuertemente a la institución educativa en cuestiones de calidad y en su mejoramiento; pero está muy lejos de ser un valor nacional, lo que detiene el avance es que no se cuenta con elementos de información propios. Las fuentes de consulta, la literatura, la capacitación educacional, proviene del extranjero. Para resolver este obstáculo surge la Fundación Europea para la Administración de la Calidad, que busca crear fuentes de información fomentando la investigación y capacitación en todos los niveles educativos, apoyando a la alta dirección para desarrollar procesos de administración por calidad, hace socios a los directores generales de las empresas comprometidas con la calidad, pues no es una organización para profesionales. (34).

La Fundación Europea para la Calidad ve a la administración de la calidad como un conjunto de elementos: investigación, casos, educación, entrenamiento, publicaciones, consultoría, estímulos de los clientes, aprender de la propia experiencia, estímulos de la sociedad e intercambio con colegas. Se pueden mencionar algunas de las connotaciones sobre la calidad en Europa, a la luz de corporaciones europeas importantes: Para la Jacobs Suchard la calidad son "las características positivas que nos distinguen definitivamente de los demás"; para Opel "es un proceso que nunca termina de mejoría de cada persona en la organización, desde el puesto más alto hasta el más bajo; para Black and Decker es "el compromiso de toda la organización en una calidad superior en el diseño del producto, en la producción y el servicio, para lograr la satisfacción completa del usuario". (35).

En Europa existe la Organización Europea para la Calidad, cuyo objetivo es complementar las funciones de la Fundación formando profesionales en calidad. Con todo esto, todavía "A muchos gerentes les resulta difícil ver que el reto principal a que se enfrenta occidente se basa en realidad en la calidad. Se dice que con toda seguridad su sistema administrativo y la calidad de mano de obra no pueden haber declinado tanto... no es que haya empeorado la calidad de las mercancías occidentales, sólo que la competencia ha establecido nuevos estándares de calidad. Esto ha cambiado las percepciones de los clientes y aumentado sus expectativas. En realidad la industria occidental ha continuado mejorando, pero la competencia mundial ha aumentado a un ritmo más rápido". (36).

Al aceptar el reto de la calidad, en occidente se tiene que ser objetivo, el éxito japonés no se funda en que las compañías japonesas no existan posiciones sociales, "los japoneses son de las más interesadas en las posiciones sociales"; no todas las compañías japonesas son modelos de calidad, existen muchas fracasadas; el trabajador japonés no es dócil o está envidiado del trabajo; tampoco es cierto el empleo de por vida, hay excepciones, nunca se aplicó a toda la fuerza de trabajo. (37).

### 3.2.2. EVOLUCION DE LA CALIDAD EN JAPON.

Antes de la Segunda Guerra Mundial la administración japonesa también utilizaba el método Taylor, donde el control de calidad estaba sujeto a la inspección y en aquellos días con ese método Japón competía en costos y precios aunque no en calidad. (38). Por eso se decía que los productos japoneses creaban una copia mal hecha de los productos

norteamericanos; al ser derrotado su industria fue arruinada quedando totalmente abierto a los nuevas ideas. Tanto es así, que cuando las fuerzas de ocupación norteamericanas desembarcaron en Japón, éstas tuvieron que enfrentarse a las fallas frecuentes en el servicio de teléfono, ordenando a la industria japonesa de comunicaciones aplicar el control de calidad moderno, que era el comienzo del control de calidad estadístico en 1946. (39).

Se crea un organismo, la CCS (Sección de Comunicación Civil del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas), cuya misión es asegurar la calidad a los fabricantes de material telefónico.(40). Aunque ya en 1945 se había creado la Asociación Japonesa de Normas, seguida del Comité de Normas Industriales Japonesas (NIJ) en 1946, la Ley de Normalización Industrial en 1949 y la Ley de Normas Agrícolas Japonesas en 1950. El sistema NIJ dispone que ciertas mercancías pueden llevar la marca NIJ, si son producidas por fábricas que se ciñen a las normas NIJ de control de calidad estadístico y garantía de calidad. Este sistema contribuyó a difundir el control estadístico en las industrias japonesas; fue un sistema en que la participación fue estrictamente voluntaria y no por orden del gobierno.

En 1946 un grupo de ingenieros y estudiosos forman la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (JUSE); dentro de esta corriente por organizarse para la calidad, en 1949 se establece un grupo de ingenieros en control de calidad (GICC), cuyos miembros procedían de las universidades, de las industrias y del gobierno; su objetivo era efectuar investigaciones y difundir información sobre el control de calidad. (41). Sin embargo, no se había avanzado mucho, "En un informe de 1950, escrito a su vuelta a Western Electric, Protzman indica que los productos japoneses según los estándares americanos, eran antes de la guerra como mucho de segunda fila y son después de menor calidad todavía". Es necesario en consecuencia, mejorar su calidad para aumentar la productividad. (42).

En este mismo año, 1950, Deming acepta la invitación de la JUSE y dicta un curso de ocho días subrayando la importancia de la estadística, donde los temas fueron: Cómo mejorar la calidad mediante el ciclo planear, hacer, verificar, actuar, (PDVA o ciclo Deming); la importancia de captar la dispersión en las estadísticas; control de procesos mediante el empleo de cuadros de control. En 1954, Juran es invitado por la JUSE y dicta seminarios para gerentes altos y medios, explicando las funciones que les correspondían en la promoción de la calidad, pero además aportó el pragmatismo, y en particular, la necesidad de ruptura en el proceso de mejora de la calidad. Esta visita marcó el tránsito del control de calidad

ocupado principalmente de la metodología a convertirse en una inquietud general y global de la gerencia. (43).

Es necesario decir que "Los cursos CCS son el primer vector de introducción de la calidad en Japón; la gestión de calidad representa el curso más desarrollado, gracias a seis sesiones que demuestran la necesidad de definir un proyecto de empresa, lo que es poco utilizado en Japón, a excepción de algunas empresas como Matsushita Electric. De otra parte el aspecto de la relación humana es original respecto a las enseñanzas clásicas de las Business School americanas. La mayor parte de lo que será considerado como una particularidad de la gestión japonesa, se encuentra ya contenida en los cursos de Protzman; son enseguida los japoneses quienes deciden extender estas enseñanzas al resto de la industria, de tal suerte que los métodos desarrollados en los seminarios CCS vuelven a utilizarse por la JUSE fundada en 1946, y que ha sido el corazón del desarrollo de la calidad". (44).

Para 1955, el gobierno japonés, el sector educativo y el sector industrial concluyeron que "...solamente lograrían el dominio de los mercados mundiales si Japón hacía de la calidad un valor nacional". (45). Sin embargo, la educación de los trabajadores en los años cincuenta era casi imposible, pues aunque no era difícil educar a los ingenieros y empleados directivos por medio de seminarios y conferencias, manejar a un gran número de supervisores y dirigentes de grupos para educarlos era tarea difícil, aún más por su dispersión en todo el país.

Pero los japoneses no se conformaron con saber el problema, lo resolvieron utilizando los medios de comunicación masiva; así, en 1956 se empezó con un curso de control de calidad por correspondencia para supervisores valiéndose de la radiodifusora japonesa de onda corta NHK. Para 1957 la misma radiodifusora difunde un programa dentro de su programación educativa; el programa fue bien recibido por el público, tanto que en 1960 la JUSE publicó una monografía titulada A text on quality control for the foreman; y en su décimo aniversario la revista Statical Quality Control publicó tres ediciones especiales en marzo de 1960, una para supervisores, una para consumidores y una para maestros de secundaria. (46).

Además, "...de octubre a diciembre de 1956, la radio difunde, en especial para los mandos de empresa, una serie de 13 semanas consagrada a la gestión de calidad; la experiencia proseguirá hasta 1962, así como una emisión semanal a partir de 1959". (47). En 1961-1962, se pone el acento sobre el

desarrollo de la calidad en sectores distintos al de producción, en particular en los departamentos de desarrollo, de marketing, de ventas y administrativo. Siguiendo con el énfasis en la calidad, la JUSE publica en 1962 una revista mensual de gestión de calidad, y sobre todo edita el manual de gestión de Ishikawa sobre el mismo asunto.

En esa revista, titulada Gemba-to-cc, se habla de que las actividades de control de calidad deberían efectuarse bajo el nombre del círculo de control de calidad por dos motivos; primero, la mayoría de los supervisores no están acostumbrados a estudiar, y la solución fue formar grupos que leyeran la revista de manera rotativa, asegurando la calidad. Los grupos se organizan con el fin de estudiar, y estudian para no repetir errores. Segundo, la lectura sola no hace bien al control de calidad, por tanto debía ponerse en práctica en el lugar de trabajo de cada persona. Los métodos estadísticos que los trabajadores aprendían de las revistas se aplicarían en la situación laboral. (48).

En mayo de 1962 se registra el primer círculo de calidad, la progresión es tal que 20 años más tarde, en 1982, había 148,106 círculos de calidad que agrupan a 1,305,780 miembros. El maestro pensador de este movimiento continua siendo Ishikawa, quien dirige la JUSE desde su creación. (49). Dentro de todo esto, es importante señalar que "...los términos buena calidad y control de calidad no tienen ningún significado sino es en referencia a las necesidades del consumidor", esto es lo que los japoneses llaman kaizen donde se exige un mejoramiento permanente. (50).

El control de calidad debe ser cuantitativo y cualitativo y adoptar su propio estilo en cada país. No es una panacea, pues en el mismo Japón existen empresas mal dirigidas y por eso no es cuestión de cultura tampoco, "...se basa en la capacidad de los directivos japoneses"; las industrias tienen la libertad de comprometerse o no con el control de calidad; es una decisión de la directiva. En los círculos de calidad japoneses, la creatividad y la inventiva de los trabajadores son reconocidos, los trabajadores dejan de sentirse piezas de una máquina y se sienten importantes al estar contribuyendo. (51). Sin embargo, "Los japoneses no son mejores que la gente de otros lugares, ni tienen una habilidad manual superior. La auténtica respuesta radica en la alta moral de los trabajadores japoneses. Están bien formados, pero también deseosos de trabajar." (52).

El éxito del control de calidad en Japón, es resultado de una mejoría general en toda la industria, y gracias a que existe un sistema de estímulos e intercambios mutuos entre distintos

círculos de calidad, todo se lleva a cabo según las intenciones de los japoneses y basados en la realidad objetiva buscando la mejora continua aunque las instalaciones y el equipo sean los mismos, pues el aumento en la productividad se logra combinando la forma de 'conducir', la forma en que los hombres y máquinas trabajan; el control de calidad es sólo una técnica. (53). En Japón, la empresa son los empleados, no los activos físicos como en los Estados Unidos. Por lo tanto se presta más atención al bienestar de los empleados como el aspecto más importante para alcanzar las metas de la organización. (54).

Además, en Japón rechazan los niveles comúnmente aceptados de defectos, piensan en defectos por cada millón, por eso no pueden ni siquiera usar la tabla de muestreo usada en Estados Unidos; rechazan la mano de obra mediocre pues es menos costoso hacerlo bien la primera vez; al estar en capacidad de prevenir se puede mejorar incesantemente el proceso, donde la estadística es usada constantemente y no como acecho a los trabajadores; un punto más es el énfasis de ser responsables comprador y proveedor, de una manera tal que los contratos señalan el compromiso de ofrecer cada vez más calidad y no se preocupan por su incumplimiento, se acentúa lo que es necesario hacer para salir adelante. Para verlo más claro viene al caso una anécdota que señala Hajime Karatsu:

"En la IBM todavía ríen de esto. Parece que el gigante productor de computadoras decidió contratar en el Japón la fabricación de algunas piezas a manera de ensayo. En las especificaciones indicaron que el límite aceptable de piezas defectuosas sería 3 unidades defectuosas por cada 10,000. Cuando llegó el pedido iba acompañado de una carta: A los japoneses nos cuesta mucho comprender las prácticas comerciales norteamericanas. Sin embargo hemos concluido las tres piezas defectuosas por cada 10,000, en empaque separado. Esperamos haberlos complacido".(55).

A los puntos clave de la política de calidad que hoy impera y que son: mejora del diseño, implantación del hacer bien las cosas bien a la primera vez y un espíritu de mejora permanente; hay que sumar otros, "...innatos a la cultura del trabajador japonés: amor a su empresa, integración en su trabajo, disciplina y espíritu de mejora que se traduce en una elevada motivación. (56). Otro punto importante en la concepción oriental sobre la calidad, es el hecho de dedicarle a la etapa de diseño de un producto o servicio un esfuerzo mayor que en cualquier otro país.

Se trata de la calidad preventiva que implica ingeniería de diseño, análisis de necesidades y deseos de los futuros

consumidores; es una "calidad orientada al cliente", esto les permite tener mejores resultados en la fabricación y comercialización. Tienen una visión integral del costo, como diría Taguchi la calidad es "...el coste que un producto impone a la sociedad desde el momento de su concepción". En esta definición se expresa el interés de mejorar la economía y la productividad de las empresas, pero también la de todo el país. (57).

"Principios que sintetizan las características de la gestión japonesa de calidad". (58):

- Las actividades de calidad son dirigidas por el presidente de la compañía, y en ellas participan todo el personal y todos los departamentos.
- La dirección asegura constantemente la máxima prioridad a la calidad.
- Difusión de la política de calidad y control por delegación.
- Puesta en práctica de auditorías de calidad tendientes a la autoauditoría.
- Actividades de garantía de calidad, que cubran desde la planificación y el desarrollo iniciales hasta los procesos finales de ventas y servicio de postventa.
- Actividades de grupos participativos.
- Educación y formación en calidad.
- Desarrollo y puesta en práctica de las técnicas de calidad.
- Extensión de las aplicaciones desde fabricación a otras industrias.
- Promoción de las actividades de calidad por toda la nación.

Resumiendo, diremos que la filosofía japonesa descansa en el kaizen, en la prioridad de la calidad basada en las necesidades del consumidor. La Administración por Calidad no es un mito pero tampoco es una panacea y Japón es ejemplo de ambas visiones. El shafu, o la forma de hacer las cosas es la diferencia; en Japón la decisión de llevar el control de calidad está en la dirección; en la capacidad de los directivos está el éxito del control de calidad. La creatividad y la inventiva de los trabajadores japoneses también son importantes, y por ello son tomados en cuenta haciéndolos sentir parte importante de la organización, y es que en realidad lo son.

El secreto de los japoneses está en la alta moral, en su preparación y en su deseo de hacer bien las cosas a la primera vez. También se basa en la mejora general en todo el país empujados por estímulos intercambiados mutuamente, y llevar el control de calidad de acuerdo a lo que quieren pero basados en una realidad objetiva, buscando la mejora continua aunque los equipos y las instalaciones sean los mismos, ya que la calidad se logra a través de la forma de conducir, la forma en que hombres y máquinas trabajan.

En Japón los empleados son el activo más importante de la organización; no aceptan el error, lo previenen; usan la estadística para mejorar los procesos no para acechar al trabajador; la relación cliente proveedor se basa en la confianza y el compromiso de mejora permanente. En el enfoque al usuario ponen énfasis en el costo total, la pérdida para la sociedad; por ello atienden a la fase de diseño de una manera muy especial; se adelantan a las necesidades del cliente.

### 3.2.3. EVOLUCION DE LA CALIDAD EN MEXICO.

Ubicar la calidad en México es remitirse a la Reforma Administrativa; definida por Alejandro Carrillo Castro como "...proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado, tanto de aquellos considerados como coyunturales, como de los que son consubstanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la administración pública en su conjunto". (59).

La propia historia de la administración pública de nuestro país, muestra que después de la independencia de México se llevaron a cabo diversos intentos por crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de las actividades administrativas; muestra de ello son las siguientes acciones. En 1821, se emite el primer reglamento de gobierno donde se establece que "...cada ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás ministros para proponer reformas generales". En esta misma tónica, y como una analogía con la inspección del modelo de Federico Taylor, el Oficial Mayor Primero de cada dependencia tenía la obligación de "...conocer la eficiencia de cada oficial". (60).

En la Constitución de 1917, se establecen las bases para convertir al Estado Mexicano en un Estado Moderno; se manifiesta la preocupación por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de la población; para ello se crean departamentos administrativos encargados de la provisión de servicios comunes al sector público. Un ejemplo que ilustra esta iniciativa es el Departamento de la Contraloría que funcionó de 1917 a 1934, tenía entre sus objetivos realizar estudios para mejorar la Administración Pública.

Años después, por disposición de las Leyes de Secretarías de 1935, 1939 y siguientes se habla de "comisiones de eficiencia" encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos como lo es la Comisión Intersecretarial de 1943, cuyo fin era simplificar procedimientos, suprimir procesos, aumentar la eficiencia, aprovechando los recursos. (61). En 1946, se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; la cual otorgó, a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de organización y métodos con el objetivo de mejorar la Administración Pública. Así, a principios de los cincuenta en México se crean las primeras Unidades de Organización y Métodos, con estructuras y técnicas para revisar permanentemente al ámbito interno de una dependencia.

Para 1965, se habla ya de una Comisión de Administración Pública (CAP), dependiente de la Secretaría de la Presidencia, que se encargaba del estudio de la situación de la Administración Pública y hacer posibles reformas con el objetivo de mejorar ésta; pero por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo a partir de una sola unidad central, se recomendó que en cada dependencia se contara con una Unidad de Organización y Métodos (UOM), su función era analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, además de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas.

Finalmente, el 28 de enero de 1971 el presidente Luis Echeverría Álvarez firma un acuerdo en el cual se fijan las bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta disposición estableció a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDAS), auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos (UOM), y la asesoría de unidades de programación. A fin de contar con un órgano más adecuado, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, iniciando funciones el 10. de febrero de 1971, sustituyendo a la Comisión de Administración Pública (CAP). Se encargó de la elaboración de las bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976.

Los objetivos de la Reforma Administrativa eran: "Incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, la

colaboración y el trabajo en equipo como una política de Gobierno". (62).

La Reforma Administrativa institucionalizada ofrece las ventajas de ser permanente, de esta manera se busca el mejoramiento constante de las estructuras y sistemas de trabajo a fin de aprovechar mejor los recursos con que se cuenta; además de aceptar toda innovación en beneficio de un cambio favorable a cada dependencia; de esta manera no se le verá como un ataque externo que pone en riesgo lo establecido, sino como una mejor manera de laborar. Además, "Ninguna administración es perfecta, y menos la Administración Pública, la cual propone compromisos políticos entre fuerzas contendientes y, por lo tanto, no es completamente racional, lógica, ideal, estable o satisfactoria. Siempre hay lugar para las mejoras y para una permanente reforma administrativa".(63).

Por lo anterior, Alejandro Carrillo Castro establece: "Nadie discute hoy en día el papel que juega la administración y las reformas administrativas en la sociedad de nuestra época y, por ende, la utilidad de estudiarla metodológicamente. Nuestro complejo grado de civilización depende, en buena parte, de complicados mecanismos de integración y coordinación que a su vez reclaman, cada vez en mayor medida, la existencia de administradores profesionales o especializados, así como el empleo de técnicas y mecanismos cada vez más complejos y alambicos". (64).

Actualmente se ha tomado a la Administración por Calidad, como el medio para mejorar los procesos administrativos, su aplicación en el sector público no sólo se remite al Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que también hay interés por esta nueva modalidad en otras dependencias; así lo muestran los siguientes documentos: "Programa de Capacitación 1992" de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; "Programa de Calidad y Productividad 1991-1993" de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; "Calidad Total" de PEMEX.

Es un hecho reconocible que la Administración por Calidad juega un papel importante en este momento; sin embargo, Joaquín Peón Escalante menciona que cambiar los valores de las personas no es cosa sencilla, y hace alusión a la historia de México; "...hay quienes opinan que después de casi 480 años de la llegada de los españoles al actual territorio de la República Mexicana aún subsisten, casi intactas, las dos culturas que prevalectan a principios del siglo XVI: la de los conquistados y la de los conquistadores;

el México indígena o profundo y el México hispano, ibérico, colonial o peninsular".(65).

No todos comparten la idea, pero lo que si es cierto es que las creencias y los valores que conforman la cultura de una nación se forman a largo plazo. Lo que determina la existencia de otros valores y creencias son los éxitos y fracasos de la sociedad, interpretados y compartidos por quienes son sus miembros, especialmente por sus líderes. Por lo mismo, modificar la cultura de cualquier grupo social, de una organización, es asunto difícil.

La historia nos muestra que nuestros antepasados nos legaron un conjunto de valores y excelentes rasgos de carácter; debemos acudir a ellos y ponerlos a funcionar a toda su capacidad, por el bien de la sociedad en que vivimos, para la formación idónea del país. "México tiene ejemplos extraordinarios de calidad, para ser dados a conocer tanto a nivel nacional como internacional. Lo que hacía falta es una metodología y un sistema de evaluación suficientemente complejo y exacto como para distinguir lo extraordinario de los ordinario". (66).

Las acciones concretas; en México en 1970 un grupo de empresarios, pensando en la necesidad de alentar a los hombres de negocios en su difícil tarea instituyeron el premio "Águila C y P" (premio a la calidad y al prestigio), que se viene otorgando a los comerciantes y prestadores de servicios que saben conducir sus negocios y se vuelven líderes en sus ramos en la calidad. Esta Asociación Civil Calidad y Prestigio, enmarcada en los ideales de libre empresa y fomento a la competencia, creó el galardón también con el objeto de orientar al consumidor; y a diferencia de otros premios, éste lo otorga el público consumidor. (67).

Hablando de la nueva forma de administrar, "...ésta llegó a partir de 1984 a través de la industria automotriz. Desde entonces a la fecha se ha generado un gran interés por el tema a nivel académico y de empresa tal como lo demuestra el gran número de libros y artículos que se han escrito, así como la cantidad de empresas de todos los tamaños, que han incorporado el proceso de control de calidad, o aspectos importantes de él, como son los círculos de calidad, control estadístico de proceso o inventarios justo a tiempo".(68).

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, convencida de la necesidad de fomentar la producción de artículos competitivos y de estimular al fabricante nacional que utiliza sistemas de calidad permanentes en su producción,

hizo entrega en 1985, por primera vez, de premios nacionales y reconocimiento a la calidad de los productos que demostraron cumplir con los requisitos mínimos que establecían las normas, y en algunos casos superarlos.

En virtud de la trascendencia de este acontecimiento, el gobierno federal decidió institucionalizar "el premio nacional de calidad", a través del cual se reconociera y premiara el esfuerzo de los industriales nacionales que sostienen y mejoran la calidad de los productos que fabrican. De esta manera, el 23 de julio de 1986 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo que establecía el anterior Premio Nacional de Calidad y que posteriormente se incorporó al texto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el mismo diario el 26 de enero de 1988.

El premio consistía en Diploma al mérito para cada una de las industrias seleccionadas, y a los diez primeros lugares se les otorgaba además un reconocimiento especial. Pero el 30 de noviembre de 1989 se fijaron nuevas reglas para el otorgamiento del premio mediante la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, del "Decreto por el que se definirán los procedimientos para la selección de los acreedores al otorgamiento y uso del Premio Nacional de Calidad".

La base del premio es el concepto de calidad total, y sirve como instrumento de apoyo a las políticas de modernización industriales, desarrollo tecnológico e internacionalización de la economía mexicana. El Premio Nacional de Calidad es el reconocimiento anual que hace el presidente de la república, a las empresas que destacan en la aplicación de procesos de calidad a través de un cambio cultural. Responde a las exigencias actuales que plantea la apertura comercial, en una economía en la cual la competencia es cada día más acentuada.

Los principales objetivos de este premio son (69):

- Fomentar y estimular el establecimiento de procesos de calidad total en las unidades productivas de bienes o servicios en el país.
- Promover una mejor productividad en las diversas actividades económicas al incrementar la eficiencia de los procesos productivos y la calidad de los productos desde un enfoque de fomento y no de regulación.
- Fomentar las exportaciones de los productos, bienes y servicios nacionales, basados en una mejor calidad, y así tener un mayor nivel de competitividad y de prestigio en los mercados internacionales.

El premio promueve el desarrollo sostenido y de largo plazo de la planta productiva, "...no juzga la calidad de los productos ni la calidad de las personas de una empresa; pone énfasis en la existencia de sistemas y procesos que soporten el esfuerzo de mejoramiento de la calidad, su alcance a lo largo y ancho de la organización, su enfoque participativo y preventivo, la perseverancia en mantener y mejorar el esfuerzo y los resultados obtenidos gracias a todo lo anterior". (70).

Este premio evalúa todos los componentes de la administración, exclusivamente en lo que atañe directamente al proceso de mejoramiento de la calidad y la satisfacción del cliente, como resultado del proceso sistemático y sostenido. Esto permite decir que existen avances que demuestran el interés por la calidad; sin embargo, "...en muchos casos las aplicaciones han fracasado provocando que las organizaciones terminen por rechazar estas políticas administrativas, y consideren al control total de la calidad solamente como una moda administrativa que no ayuda a las organizaciones a elevar su nivel de competitividad". (71).

Para que México avance hacia la calidad uno de los puntos más importantes será el de mejorar la educación; Acle Tomasini, haciendo alusión al caso práctico de la "peña colorada" en México, dice que en el Control Total y Mejoramiento Continuo no se trata de sustituir una cultura organizacional por otra, sino propiciar el desarrollo de una diferente, que tomará lo mejor de nuestros valores, introducirá otros nuevos y desechará los hábitos negativos.

No debemos ser dogmáticos sino prácticos, mezclar nuestras mejores ideas, conceptos y costumbres con lo que juzguemos más importante y útil de los grandes gurús y de nuestros asesores en calidad. Debemos desprendernos de la idea de que el Control Total y Mejoramiento Continuo sólo funciona en países orientales, "...no hay nada en este enfoque administrativo que se ligue a valores religiosos o cuestiones raciales"; pero sí es importante que la alta dirección entienda que no es el entrenador, es un jugador importante en el terreno de la calidad y cuya jerarquía le da una visión estratégica que debe aprovechar. (72).

El interés por esta nueva mentalidad administrativa se muestra presente en el Seguro Social, pues forma parte de los fundadores de la Fundación Mexicana para la Calidad Total. La manifestación prima facie de este esfuerzo, tendiente a mejorar la calidad y la atención en México, puede ubicarse a partir de 1956 cuando en el Hospital La Raza del IMSS se inició de manera extraoficial la revisión de expedientes

clínicos. Ello condujo, un año después, a la creación de la Comisión de Supervisión Médica del IMSS que evolucionaría para convertirse, en 1972, en una Área de Evaluación Médica.

Justo en la década de los setenta (70-76), la experiencia del IMSS adquiere mayor importancia a partir de la evaluación médica, basada en su inicio en las auditorías médicas, y se inician desarrollos semejantes en el ISSSTE y el DIF. Durante este periodo aparecen publicaciones sobre auditoría médica, evaluación de la relación médico-paciente, mortalidad como indicador de calidad; todo ello de autores que laboraban en el IMSS. También en esta época aparecen las normas de operación de comités en la misma institución y estos empezaron a funcionar, aun cuando esta actividad ha sido cuestionada en cuanto a su verdadero efecto en la calidad.

En la década de los ochenta, se realiza un estudio respecto a la satisfacción de usuarios y prestadores de servicios de salud del ISSSTE, publicado por la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Salud en 1982. La garantía de calidad se da como tal mediante la implantación de círculos de calidad en el Instituto Nacional de Perinatología a partir de 1985. Poco después en el Hospital Adolfo López Mateos del ISSSTE se registra una experiencia de círculos de calidad aunque dirigida a un proceso de planeación estratégica.

En la Secretaría de Salud se genera una cantidad importante de normas, y se hace fuerte hincapié en una investigación de la calidad a partir del Centro de Investigaciones en Salud Pública, dando inicio a una nueva etapa en el desarrollo del campo de la calidad de la atención médica. Para 1989 se crea la Unidad de Estudios en Calidad de la Atención Médica en el Instituto de Salud Pública; sin embargo, el mayor impulso hacia la garantía de calidad se gesta durante la campaña de Carlos Salinas de Gortari; enarbolando la calidad como una de sus prioridades acuñando el concepto "calidad y calidez", reforzando la necesidad de poner atención en la dimensión interpersonal de la calidad.

En 1992 la Secretaría de Salud ha publicado una norma técnica para evaluar la calidad de la atención médica; existe también un proyecto para la garantía de calidad en el IMSS y otro en el ISSSTE. La estrategia de modernización del IMSS considera obviamente la calidad. Por su parte el ISSSTE convocó a su simposio internacional acerca de la garantía de calidad en coordinación con el Instituto Nacional de Salud Pública hacia fines de 1991, y ha establecido los círculos de calidad en sus unidades hospitalarias.

Respecto del sector salud, en México se percibe que la calidad de atención privada es mayor, sin embargo se reconoce que el sector público, las instituciones de seguridad social, posee una capacidad tecnológica superior. Esto refleja una dicotomía en la percepción acerca de la dimensión técnica y la interpersonal de la calidad. De aquí que el reto contemporáneo de la calidad sea complejo, pues no se trata sólo de competir bajo estándares internacionales, sino de ofrecer alta calidad de diseño y satisfacer al usuario. (73).

El hecho de que sea el presidente de la república quien, de acuerdo al decreto firmado el 29 de noviembre de 1989, entregue el Premio Nacional de Calidad significa que en adelante se considera a la calidad como una prioridad nacional. Este será otro factor para asegurar el cambio hacia la Administración por Calidad en México. Sin embargo, la calidad es un asunto serio y trascendente y existe el peligro de malinterpretarlo, ya que los mercaderes de las nuevas ideas seducen a personas mal informadas, deseosas de que ocurran milagros en sus empresas.

Es necesario reconocer que en México hay avances y voluntad política para hacer de la calidad un valor nacional, sin embargo, también existen fracasos que no deben ser motivo para decir que la calidad no funciona en nuestro país. Para superar esto tenemos que hacer de la educación el instrumento para difundir y explicar la necesidad de la calidad. Tenemos que retomar lo mejor de nosotros, y guiarnos por algún o algunos de los máximos exponentes de este pensamiento administrativo, para hacer nuestro propio modelo, sin caer en la exageración de adecuación a nuestras circunstancias.

### 3.3. LOS PRINCIPALES AUTORES DE LA ADMINISTRACION POR CALIDAD Y SUS APORTACIONES.

De acuerdo con Macdonald y Piggott (74) hay tres expertos, estadounidenses, que han llegado a ser reconocidos como los "gurús" de este pensamiento, por todas las aportaciones que han hecho a esta nueva modalidad de administrar: Philip Crosby, el Dr. W. Edwards Deming y el Dr. Joseph Juran; sin embargo, hay otros personajes notables e igualmente importantes, como son: Armand Feigenbaum, Kaoru Ishikawa, Genichi Taguchi, Massaki Imai y Shiguro Mizuno.

CROSBY

Sus cuatro absolutos (75):

- 1.-Una DEFINICION de calidad que todos puedan comprender con facilidad. Al respecto define la calidad como el cumplimiento de los requisitos.
- 2.-Un SISTEMA mediante el cual administrar la calidad. Propone la prevención.
- 3.-Un ESTANDAR DE DESEMPEÑO que no deje lugar para la duda o el incumplimiento por parte de cualquier empleado, en este sentido habla de cero defectos, como algo a lo que hay que tender siempre.
- 4.-Un METODO DE MEDICION que centre la atención en el progreso de la mejora de la calidad. Al respecto presenta los perjuicios de no buscar la calidad.

La metodología de los "catorce pasos" de Crosby para la puesta en práctica del proceso de mejoría. (76):

- 1.-Compromiso de la administración.  
\*Propósito: demostrar con claridad la posición de la compañía sobre la calidad.
- 2.-El equipo de mejoría de la calidad.  
\*Propósito: manejar el programa de mejoría de la calidad.
- 3.-Medición de la calidad.  
\*Propósito: proporcionar una exposición de los problemas del no cumplimiento con los estándares.
- 4.-El costo de la calidad.  
\*Propósito: definir los ingredientes del costo de la calidad y explicar su uso como una herramienta de la administración.
- 5.-Conciencia de la calidad.  
\*Propósito: proporcionar un método para crear preocupación personal, por parte de todos los empleados de la compañía, hacia el cumplimiento de los estándares del producto o servicio y la reputación de la calidad de la compañía.
- 6.-Acción correctiva.  
\*Propósito: proporcionar un método sistemático para solucionar para siempre los problemas que se identifican mediante los pasos de acción previos.
- 7.-Planeación de cero defectos.  
\*Propósito: examinar diversas actividades que se tienen que realizar en preparación al lanzamiento formal del programa de cero defectos.
- 8.-Entrenamiento de supervisores.  
\*Propósito: definir el tipo de entrenamiento que necesitan los supervisores con el fin de llevar a cabo en forma activa su parte del programa de mejoría de la calidad.
- 9.-Día cede cero defectos.  
\*Propósito: crear un acontecimiento que le permita a todos los empleados comprender, mediante una experiencia personal, que se ha producido un cambio.
- 10.-Fijación de metas.  
\*Propósito: convertir las promesas y compromisos en acción al estimular a las personas a establecer metas de mejoría para ellos mismos y sus grupos.

- 11.-Eliminación de las causas de errores.  
 \*Propósito: dar al empleado individual un método de comunicar a la administración las situaciones que hacen difícil para él cumplir la promesa de mejorar.
- 12.-Reconocimiento.  
 \*Propósito: demostrar reconocimiento hacia aquellos que participan.
- 13.-Consejos de calidad.  
 \*Propósito: reunir las personas profesionales de la calidad para una comunicación planeada sobre una base regular.
- 14.-Hacerlo de nuevo.  
 \*Propósito: insistir en que el programa de mejoría de la calidad nunca termina.

#### DEMING

El mensaje de Deming a los japoneses fue bastante sencillo. Esta contenido en su famosa "reacción en cadena": Mejorar la calidad-mejora la productividad-disminuye costos-disminuye precios-aumenta el mercado-continua operando-proporciona empleos y más empleos-rendimiento sobre la inversión.(77). Parafraseando a Macdonald y Piggott (78) los catorce puntos de Deming son tomados de la siguiente manera:

- 1.-Constancia de propósitos. Crear constancia de propósitos para la mejoría continua de los productos y servicios, asignando los recursos para cubrir necesidades a largo plazo más bien que rentabilidad a corto plazo, con un plan para volverse competitivos, para permanecer operando y proporcionar empleos.
- 2.-La nueva filosofía. Adopte la nueva filosofía. Ya no podemos seguir viviendo con los niveles comúnmente aceptados de demora, errores, materiales defectuosos y mano de obra defectuosa.
- 3.-Termine la dependencia con la inspección. Elimine la necesidad de inspección masiva como una forma de lograr la calidad al incluir calidad desde el primer momento. Exija evidencia estadística de calidad incluido tanto en las funciones de fabricación como de compras.
- 4.-Termine con los contratos de la "oferta más baja". Termine con la práctica de conceder negocios tan sólo sobre la base del precio. En lugar de ello exija medidas significativas de calidad junto con el precio. Reduzca el número de proveedores del mismo artículo al eliminar aquéllos que no califican con evidencia estadística de calidad. La meta es minimizar el costo total, no tan sólo costo inicial.
- 5.-Mejore cada proceso. Es tarea de la administración trabajar en forma continua.
- 6.-Establecer el entrenamiento en el trabajo. Establezca métodos modernos de entrenamiento en el trabajo, incluyendo a la administración, para hacer un mejor uso de todos los empleados.

7.-Establecer el liderazgo; encaminado a ayudar a las personas a realizar un mejor trabajo. La administración tiene que asegurar que se lleve a cabo una acción inmediata a los problemas.

8.-Eliminar el temor. Estimule la comunicación efectiva en dos sentidos, además de otros medios para eliminar el temor en la organización y lograr que todos puedan trabajar con efectividad para la compañía.

9.-Eliminar las barreras; entre los departamentos y las áreas de asesoría. Se tiene que trabajar en equipo para resolver los problemas.

10.-Eliminar las exhortaciones. Elimine el uso de los lemas, carteles y exhortaciones para la fuerza de trabajo, exigiendo cero defectos y nuevos niveles de productividad, sin proporcionar métodos para ello. Estas exhortaciones sólo crean relaciones adversas.

11.-Eliminar la metas numéricas arbitrarias. Sustituirlas por ayudas y supervisión provechosas; usar métodos estadísticos para la mejora continua de la calidad y la productividad.

12.-Permitir el orgullo del trabajador. Elimine las barreras que le roban al trabajador sentir orgullo por su trabajo.

13.-Estimular la educación. Establezca un intenso programa de educación y fomente la automejoría en todos.

14.-Compromiso de la alta dirección. Defina con toda claridad el compromiso permanente de la alta dirección con una calidad y productividad siempre en mejoría, además de su obligación de poner en práctica todos estos principios. Cree una estructura en la alta dirección que impulse cada día los 13 puntos anteriores y lleve a cabo la acción necesaria para lograr la transformación.

#### JURAN

Este autor habla de una trilogía de procesos administrativos básicos, mediante los cuales administrar la calidad: planeación de la calidad, control de la calidad y mejoría de la calidad. Resume su enfoque en cuatro puntos.(79):

-Establecer políticas y metas para la calidad.

-Establecer planes para lograr esas metas.

-Proporcionar los recursos para evaluar el progreso contra las metas y llevar a cabo la acción apropiada.

-Proporcionar motivación para estimular a las personas a cumplir con la meta.

"Los diez pasos de Juran para la mejoría de la calidad"(80):

1.-Crear conciencia de la necesidad y oportunidad para la mejoría.

2.-Establecer metas para la mejoría.

- 3.-Organizar para lograr las metas. Establecer consejos de calidad, identificar los problemas, seleccionar proyectos, nombrar equipos, designar facilitadores.
- 4.-Proporcionar entrenamiento.
- 5.-Realizar proyectos para solucionar problemas.
- 6.-Informar sobre el progreso.
- 7.-Otorgar reconocimiento.
- 8.-Comunicar los resultados.
- 9.-Mantener registros de resultados.
- 10.-Mantener el impulso al hacer que la mejoría anual sea parte de los sistemas y procesos regulares de la compañía.

#### FEIGENBAUM

El autor en cuestión nos dice que la calidad de los productos y los servicios reciben la influencia directa de nueve áreas básicas, o lo que él denomina las "Nueve Emes".(81):

- 1.-Markets.(Mercados). Cada vez surgen productos nuevos y mejorados, por tanto se necesita identificar con cuidado los deseos y necesidades de los consumidores para desarrollar nuevos productos; para esto se necesita que el negocio sea flexible y estar en posibilidad de cambiar con rapidez.
- 2.-Money.(Dinero). La competencia ha reducido las ganancias y la automatización ha obligado a grandes desembolsos por tanto para aumentar las ganancias se hace indispensable la mejoría de la calidad buscando reducir costos también.
- 3.-Management.(Administración). Juega un papel importante en tomar la nueva responsabilidad para poder permanecer en el mercado.
- 4.-Men.(Hombres). Es importante revalorar la especialización, pero al mismo tiempo englobar a todos en la responsabilidad por la calidad.
- 5.-Motivation.(Motivación). Dada la importancia del ser humano en el proceso hacia la calidad, se hace necesario además de la recompensa monetaria, hacerle sentir su papel en el logro de su trabajo y en las metas de la compañía. Se hace necesario una educación para la calidad y una comunicación mejor de la conciencia de la misma.
- 6.-Materials.(Materiales). El papel de los nuevos materiales frente a los viejos sistemas de inspección visual.
- 7.-Machines and mechanisation.(Máquinas y mecanización). La buena calidad se está convirtiendo en un factor crítico para mantener el tiempo en operaciones de las máquinas para actualización completa de las instalaciones.
- 8.-Modern information methods.(Métodos modernos de información). La tecnología de computación ha hecho posible recopilar, almacenar, recuperar y manipular información a escalas inimaginables.
- 9.-Mouting products requeriments. (Crecientes requerimientos de los productos). Las pequeñas cosas que antes se pasaban por alto ahora tienen gran importancia.

Habla de "siete herramientas básicas" de la administración de la calidad. (82):

- 1.-Elaboración de gráficas del flujo del proceso. Que se hace.
- 2.-Gráficas. Con qué frecuencia se hace.
- 3.-Histogramas. Visión gráfica de la variación.
- 4.-Análisis de Pareto. Clasificación de problemas.
- 5.-Análisis de causa efecto. Lo que ocasiona los problemas.
- 6.-Diagrama de dispersión. Definición de relaciones.
- 7.-Gráficas de control. Medición y control de la variación.

#### GENICHI TAGUCHI

La filosofía de Taguchi puede resumirse en su concepto de "pérdida total" y en la importancia que señala al diseño en sus fases originales; por esto se le ha conocido como un "gurú verde". "Enseña que un factor importante en la calidad de un producto o servicio es la pérdida total que puede producir para la sociedad. Pocos productos diseñados para cumplir la necesidad del consumidor pueden hacerlo sin también ocasionar pérdidas similares a la sociedad cuando se usan". En tal sentido Taguchi habla del costo completo en su significación más amplia. "La otra contribución de Taguchi es centrar la atención en las fases originales del diseño de un producto o servicio. Afirma que la previsión de problemas tanto en la fabricación como en su uso, se tiene que incorporar a la etapa de diseño".(83).

#### 3.3.1. CONCEPTO.

En la nueva competencia mundial, "...las filosofías, los sistemas y las técnicas de la administración de la calidad se están convirtiendo en la 'lingua franca' del comercio gubernamental e internacional". Para lograrlo tiene que existir un compromiso por completo en todos los niveles de la industria, comenzando con la alta dirección". (84). La prioridad que se le debe dar deberá: primero, ser suficiente; segundo, que no se pierda en ningún momento y que no sea un apagafuegos; que no se haga historia.

Debe ser la primer preocupación de cualquier organización, ya que "...lo que le da tanta importancia a la calidad no es más que esto: fabrique mercancías o proporcione servicios que satisfagan constantemente al cliente y su reputación crecerá enormemente. Fabrique mercancías que no cumplan con las expectativas de los clientes y éstos se irán a algún otro lugar". (85).

Es bueno aclarar que "La palabra 'calidad' se utiliza para anunciar las mercancías de las compañías de servicios tanto como los productos de las compañías industriales y quizá más. Sin embargo, la aplicación de su metodología en las compañías de servicios se encuentra en su infancia en comparación con el sector industrial, es más normal considerar su manifestación como la sonrisa en el rostro de la recepcionista más que en los procesos conformadores que respaldan la oficina". (86). Pero "...actualmente, a medida que avanza la reputación de las ventajas de administrar por medio de este método incluso empresas que no están relacionadas con la fabricación lo están adoptando. Además, también los trabajadores individuales participan en un esfuerzo común y son estimulados por el apoyo de la alta dirección". (87).

Aunque "...al principio se pensaba que sólo se podría mejorar un producto, sin embargo, a medida que tenemos más experiencia en la mejora continua estamos descubriendo que el mejoramiento no se limita a los productos. En cada área del trabajo hay procesos que pueden controlarse. Incluso encontramos trabajo en equipo para mejorar en el sector servicios: restaurantes, hoteles y campos de golf; en instituciones financieras, de seguros y de la distribución". Pero "Cada empresa y sector tiene sus propias características y dificultades y sólo teniendo en cuenta estos problemas podrá desarrollarse un programa que resulte eficaz". (88).

"A pesar de las diferencias fundamentales del sector público y la industria o el comercio, los temas más profundos del comportamiento administrativo y de las actividades de las personas son las mismas. Las fortalezas departamentales y las barreras a la comunicación operan de forma similar". Por esto, "...el concepto de la relación interna cliente-proveedor se aplica tanto a las organizaciones del sector público como del privado. La administración del gobierno y del servicio civil están conscientes de estos temas...para ayudar a observarse internamente con cierta objetividad, a la administración, el primer paso es mirar hacia afuera; a los clientes y a sus cambiantes percepciones". (89).

A diferencia de la calidad en la producción de bienes, que significa satisfacción del cliente con el producto, en el caso de la atención a la salud la mera satisfacción del usuario no es suficiente para definir el concepto. En efecto, la relación entre beneficios y riesgos, si bien considera la satisfacción, también considera el resultado de esa acción en ese atributo individual que es la salud, y que en última instancia se expresa en ese balance entre beneficios y riesgos.

El paciente puede estar satisfecho con la atención recibida aún cuando no siempre podrá juzgar la verdadera efectividad e incluso la ética del tratamiento al que fue sometido. En esta relación cabe la posibilidad de tener niveles negativos de calidad; en el caso en que los riesgos superan a los beneficios, lo que se considera como introgénia, de la que, nuevamente el paciente podría no estar plenamente consciente a pesar de manifestar satisfacción por el trato recibido. En tal sentido, si bien la medición no es sencilla, si es posible llevarla a cabo y con ello obtener juicios válidos. (90).

La calidad en la atención a la salud toma dos dimensiones (91):

- Técnica. Que es la aplicación de conocimientos científicos y técnicos para la solución de problemas de salud del paciente.
- Interpersonal. Relación personal que se establece entre el proveedor del servicio y el paciente. Dentro de esta puede incluirse una tercera,
- Comodidades. Que son las condiciones físicas en las cuales se otorga el servicio.

Dentro de estas dimensiones, los proveedores de servicios de salud destacan la dimensión técnica, en tanto que los usuarios la dimensión interpersonal. Así, se habla de un modelo unificado de mejoramiento en el que existe una relación beneficios-riesgos-costos en la que el hipotético valor neto de la calidad podría calcularse al restar los beneficios a la suma de los riesgos más los costos. Pero existen aspectos como la preparación de los profesionales de la salud en sus actividades, mejoran el servicio de manera sustantiva sin afectar negativa ni necesariamente los costos. Sin embargo, la eficiencia y excelencia deben ser dos componentes indisolubles de la atención a la salud, buscando el incremento de la productividad y en el mejoramiento de los servicios que se proporcionen a los usuarios.

Entrando al concepto propiamente dicho, Macdonald y Piggott dicen que la calidad se logra a través de las personas; las personas administran los procesos y las personas trabajan en ellos. De tal suerte que la calidad se inicia cuando cada persona en una compañía comprende que él y el proceso en que participa, se encuentran en una relación consumidor-proveedor. Se trata de no aceptar al error como un mal necesario, pues los errores o defectos siempre tienen una causa fundamental en las actividades de las personas. (92).

La corrección de errores posibles en el proceso de elaboración y producción de un servicio o producto, (es conveniente indicar que se corregirán pequeños problemas y

así de manera constante se resolveran algunos otros que tengan relación con éstos), se hace en base a la disminución de la variación que pueda presentarse en el el transcurso del procedimiento utilizado, se utiliza como principal instrumento herramientas estadísticas, y de acuerdo al registro de los datos tomados determinar las causas y las posibles decisiones para su mejora. (93).

De aquí que el objetivo central sea eliminar la inspección, pues busca alcanzar el 100%, de perfección en donde todos deben participar con el objeto de proporcionar un buen servicio al cliente y esto mismo aumenta el entusiasmo; pues se buscará producir mejores productos, no es limitativo a un ámbito o centro de trabajo; el tamaño de la organización no importa, el grado de automatización tampoco; la suma de pequeñas mejoras produce grandes resultados, por esto es que deben participar todos. (94). Este tipo de administración se refiere a personas y requiere dedicación completa, paciencia y tiempo; donde el obstáculo más grande esté en lo que la gente cree saber acerca de ella; no importa el tipo de organización todas la medidas del mejoramiento son aplicables aún cuando existen diferencias.

Para Philip Crosby administrar de esta manera es una forma sistemática de hacer las cosas como formas concebidas, precisando los problemas con controles y actitudes; "...el no cumplir con los requisitos significa ausencia de calidad". Sin embargo, no es subjetiva, se puede medir y debe ser una operación planeada, no sólo verse como un procedimiento para producir resultados. (95). Además, advierte que no es lo mismo buscar que asegurar la calidad, "...el aseguramiento de la calidad nació en los primeros años de la era espacial donde se trataba de auditar e investigar el por qué no se logró la calidad". (96).

Alfredo Acle Tomasini habla de un Control Total y Mejoramiento de la Calidad, esto implica una modificación profunda y permanente de los conceptos de cualquier organización, busca la participación de todos para elevar la productividad previendo el error y mejorando constantemente, pues el mejoramiento del producto final es resultado de todas las actividades de la organización; y cita a Deming cuando dice "...hacer nuestro máximo esfuerzo no basta; hay que estar antes seguros que lo haremos en la dirección correcta". (97).

Miguel Udaondo Duran (98) habla de Gestión de Calidad como el conjunto de caminos mediante los cuales se consigue el mejoramiento, y cuyos fundamentos son: hacer más competitiva y mejorar continuamente la institución; satisfacer las

necesidades del cliente; los recursos humanos son el elemento más importante; se necesita del trabajo en equipo para conseguir el cambio esperado; la participación, la información y la comunicación a todos los niveles son elementos imprescindibles; busca disminuir costos previendo anomalías; implica fijar objetivos de mejora permanente y la realización de un seguimiento periódico de los resultados; debe ser parte estratégica de la gestión de la organización.

De acuerdo con lo anterior hay tres tipos de calidad en función de su origen; la realizada, la que es capaz de obtener la persona que realiza un trabajo; la programada, la que se ha pretendido obtener, aparece en un documento; la necesaria: la que el cliente exige o la que le gustaría recibir. Pero de manera general, la concepción de calidad que tiene este autor, es para todas las actividades de la organización y necesita gestión y asesoramiento además del control, se aplica por convencimiento y participación buscando el compromiso de todos y considerando a clientes internos y externos.

José Luis Valero Sánchez le da a la calidad un enfoque integral, haciéndola inseparable del servicio y del precio, esto desde el punto de vista del cliente. (99). Juan José Larios Gutiérrez, por su parte, la considera sinónimo de excelencia y educación; que el cambio, como respuesta para iniciar una vida diferente y acorde a los requerimientos que humanizan, y que cada ser humano lleva ese elemento, se puede ver, como una estrategia que hará a las instituciones descubrir los valores que mueven al individuo. (100).

En la misma línea, de considerar al cambio como un elemento de las personas, Demetrio Sosa Pulido considera a la administración por calidad un modelo de cambio planeado, dirigido a mejorar sostenidamente, la productividad y la integración del personal. Y hacer que se convierta en un ideal en toda la organización, poniéndola de relieve en todas las actividades y buscando siempre hacerlo bien desde el principio hasta lograr la excelencia. (101).

Deming, citado por Andrea Gabor, sostiene que "...las compañías pueden apartarse del negocio lanzando productos exentos de defectos, porque el carácter de defectos en sí mismo, no garantiza que un producto sea lo que el cliente quiere". De aquí, que lo mejor sólo tiene significado cuando es definido por los deseos y necesidades de los clientes. (102). Por su parte el japonés Kaoru Ishikawa, habla de que la calidad es un mero concepto de los altos directivos y que para alcanzarla es necesario que participen todos, puesto que está y debe estar en todo, ya sea el producto, el servicio,

la información, las personas. "Nuestro enfoque básico es controlar la calidad en todas sus manifestaciones". (103).

Leonard Berry pone mucho énfasis en el cliente, dice que debe ajustarse a las especificaciones éste, además citando a J. Harold Chandler, deja ver que la mejora debe estar en todo y en todos los que participen de una organización. De acuerdo con Berry, el desafío es cerrar el desajuste entre lo que los clientes esperan y lo que ellos reciben; todo esto es posible medir y definirlo, lo que permite no quedarse sólo en buenas intenciones. (104).

En su expresión más importante, esta nueva modalidad es una forma de dar continuidad a los valores fundamentales de la tradición humanística de nuestra cultura, aplicando el pensamiento científico a la administración. Así, no es una moda ni demagogia pues sintetiza los principios éticos de aceptación universal. "Es un proceso dinámico para mejorar las organizaciones, para desarrollar a las personas y para propiciar una mejor calidad de vida para toda la sociedad". Este enfoque presupone en todo, hacer las cosas mejores, implica que participen todos buscando satisfacer las necesidades de la sociedad. Como bien señala Edward Deming, el perfeccionamiento y la productividad van de la mano, la mejor forma de tener mejor calidad es a través de la mejora continua y ésta implica mejorar todo. (105).

De acuerdo con Macdonald y Piggott (106) "...la administración de la calidad total no es un método fijo de administración que se puede enseñar a todos. Nisiquiera es un objeto fijo para la administración. La administración de la calidad total está evolucionando y lo está haciendo con rapidez. El objetivo fijo para la administración quizá se pueda contemplar como una Mejora Total Continua y la propia administración de calidad total como el agente de cambio para ayudar a la administración desde donde se encuentra hasta donde quiere estar".

A todo esto, existe un punto de unión en las filosofías generales de todos los gurús y de la mayoría de los consultores. La dificultad se presenta en sus enfoques, en la puesta en práctica o la metodología; del tal suerte que algunos de los conceptos comunes a todos ellos son:

-El proceso de cambio se tiene que iniciar en la alta dirección.

-El cambio es cultural porque exige un comportamiento diferente de la administración, y por tanto un cambio en las actitudes de los empleados.

- La mejora y las operaciones de negocios son indivisibles; no es una función por separado, delegada.
- Se logra más a través de las personas que de la tecnología, sistemas específicos o herramientas.
- Incluye a todos en la organización.
- No se puede lograr el cambio sólo por la motivación, aunque es un elemento esencial.
- La educación y el entrenamiento para todos en la organización es un requisito previo para alcanzar un medio ambiente para la mejora duradera.
- La mejora continua exige el compromiso y la constancia de propósitos de la alta dirección.

"La calidad ante todo; quiere decir atención, gente, pasión, constancia, contacto directo; no es una técnica, entraña vivir el mensaje de la posibilidad de alcanzar la perfección y es mejoramiento infinito, viviendo día tras día, lustro tras lustro; la calidad gira alrededor del orgullo y de la pasión, versa sobre gente y vivirla significa prestarle 100% de atención, tenerla como obsesión". (107). En la actualidad, la Administración por Calidad es una necesidad que implica un compromiso con la realidad de una competencia más reñida. Esto ha sido entendido en cierto grado por el sector industrial, no así en el de servicios, principalmente los proporcionados por el sector público; vale aclarar que cada vez se muestran más interesados ambos sectores.

Como se apuntaba, en el fondo los problemas son los mismos y los principios fundamentales no cambian; así, las diferencias en los sectores industrial y de servicios no son motivo para decir que no funciona este tipo de administración en el sector de de servicios y sobre todo, los proporcionados por entidades e instituciones públicas; aunque no es tan sencillo medir la calidad, si es factible y en tal sentido, existe cuando los beneficios son mayores a los riesgos y costos; cuando se usa la tecnología más adecuada, cuando en trato es el adecuado y cuando se hace bajo las condiciones físicas idóneas. Aquí, es donde la eficiencia y la calidad en su dimensión técnica y personal deben ser indisolubles.

De manera general, la mejora continua se logra por las personas, éstas trabajan en los procesos y ellas los administran. Esta teoría administrativa en tal sentido centra su atención en la gente, en su concientización del importante papel que tienen dentro de la organización, no acepta el error como mal necesario, pues las personas los cometen y ellas mismas pueden evitarlos o corregirlos. Como las formas de administrar evolucionan, son cambiantes, este tipo de administración no escapa a ello, por lo tanto debe adaptarse a cada organización tomándose lo bueno de la teoría de los diferentes gurús y de la práctica, de tal manera que cada

organización sea propietaria de su propia forma, de proveerse de los medios e instrumentos idóneos para lograrlo.

La Administración por Calidad es un compromiso de la alta dirección, que se finca en un proceso de mejora continua, el cual no termina nunca y en el que deben participar todos; usa la estadística para lograr el control de los procesos y obtener así los resultados deseados, buscando eliminar la inspección y tendiendo al 100% de perfección. No cuesta lograrlo, pero tampoco es gratuito, pues implica una serie de cambios que es difícil llevar a cabo, así los cambios los hacen las personas o no los hacen.

Por lo anterior se debe cumplir con los requisitos mínimos, y podrá medirse y planearse; además, para alcanzarla es necesario hacer el máximo esfuerzo en la dirección correcta. Esta forma de pensar rescata al ser humano y confía en su interés por mejorar, estar mejor cada día y para ello utilizar las herramientas como la estadística, buscando los errores que se cometan, culpando al sistema y no al trabajador, y luchado porque cada vez sea menos el número de errores.

Busca la participación de todos, en los diferentes grados y niveles de la organización, pero el cambio lo tiene que iniciar la alta dirección através su comportamiento, logrando con ello modificar la actitud en los empleados, estando consciente de que la lograrán las personas no las herramientas; la participación de que hablamos es de todos y de manera activa, pero además se requiere prepararse para llevar a cabo el cambio, esto se logrará a través de capacitación y educación buscando ser mejor siempre y avanzar bajo esta perspectiva: la mejora continua.

### 3.3.2. DEFINICION.

Dentro de lo amplio que resulta el concepto, consideramos necesario entrar al campo de la definición para poder quedarnos con la representación mental sintetizada de lo que consideramos como Administración por calidad. Para lograr esto, a continuación se hace referencia a las definiciones que han dado diferentes autores de reconocida trayectoria sobre este tema.

#### PHILIP CROSBY

"El primer supuesto erróneo es creer que la calidad significa excelencia, lujo brillo o peso. Calidad es cumplir con los requisitos". (108).

#### EDWARD DEMING

"La calidad debe ser hecha, no por inspección, sino por construcción". (109). De aquí que la calidad sea "...un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo coste, adecuado a las necesidades del mercado".(110). La calidad según Deming es, además de lo anterior, "...lo que el cliente desea, y necesita, la solución es definir calidad en función del cliente mediante una constante investigación de mercado; es un proceso continuo de aprendizaje que se va depurando año con año". (111).

#### KAORU ISHIKAWA

Según Ishikawa existen dos maneras de definir a la calidad; "...la primera, tiene un enfoque estrecho y se refiere en esencia al producto cuyas características deben estar de acuerdo con ciertas normas. La segunda, considera la calidad como el resultado final del trabajo, de los procesos productivos, del personal obrero y ejecutivo, de la planeación; lo cual implica que el control de costos, productividad y calidad formen parte de un mismo todo".(112).

"Practicar el control de calidad es desarrollar, diseñar manufacturar y mantener un producto de calidad que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor". (113).

#### JOSEPH JURAN

Para Juran, la calidad es "...adecuación para el uso, satisfaciendo las necesidades del cliente". (114). Haciendo un poco de interpretación Macdonald y Piggott apuntan que Juran define la calidad como "...idoneidad para el uso". (115).

#### FEIGENBAUM

Por su parte Feigenbaum la define como "...el total de características compuestas de mercadotecnia, ingeniería, producción y mantenimiento del producto y servicio mediante las cuales el producto y servicio en uso satisfarán las expectativas del consumidor". (116).

Es "...un sistema eficaz para integrar los esfuerzos de mejora de la calidad de los distintos grupos de una organización para proporcionar productos y servicios a niveles que permitan la satisfacción del cliente". (117).

#### GENICHI TAGUCHI

"Un factor importante en la calidad de un producto o servicio es la pérdida total que puede producir para la sociedad..." Taguchi considera a la calidad como relacionada en forma inversa con "la pérdida importada a la sociedad desde el momento en que se embarca un producto".(118).

Después de haber analizado las anteriores definiciones, nosotros pensamos que la calidad es una característica cuando se tiene y una necesidad cuando se carece de ella; sin embargo, la calidad debe buscarse siempre y no confundirla con el cumplimiento de estándares o expectativas sino hacerla sinónimo de prevención, satisfacción de necesidades y siempre estar lo suficientemente delante de las características que espera el cliente en el servicio o el producto; aclarando que la relación cliente-proveedor siempre está presente al interior y al exterior de cualquier organización.

#### 3.3.3. REQUISITOS MINIMOS PARA LA IMPLANTACION, EN ORGANIZACIONES PRIVADAS O PUBLICAS.

##### NECESIDAD.

El reconocimiento de la exigencia mundial de las nuevas necesidades, del nuevo orden internacional en la economía y en general en toda la sociedad, pero de manera particular "...el reto global que cada nación enfrenta, es incrementar la productividad y la calidad".(119).

##### ENTENDIMIENTO.

Es importante anotar que la implantación significa, y debe estarse convencido, del cambio de hábitos, costumbres, estilos de dirección, etc., en todos los niveles de la organización. Esto implica predicar con el ejemplo, llevar todo el proceso de educación, motivación, concientización y capacitación que se requiera, para que la gente actúe voluntariamente en un nivel de trabajo superior al que venía haciendo. (120).

## ADecuACION.

Se hace de vital importancia el hecho de no importar modelos extranjeros, pues lo único importable en la práctica son las técnicas, que no son las que harán el cambio ni contienen la esencia del modelo, pero que si obstaculizan el verdadero objetivo al incidir en las costumbres. Se trata de cambiar la forma de preparar las decisiones y en ese sentido debemos intentar la nuestra, para lograrlo es indispensable que la cúpula se ponga a la cabeza del movimiento, que se pregunte cuales son los objetivos de la organización, pues no todas las organizaciones tienen los mismos, aunque en general sea la productividad. (121).

## COMPROMISO.

Los altos directivos tienen que asumir la responsabilidad por los problemas que existen en la organización, además de entender que en ellos mismos está el dar comienzo a la transformación necesaria para todos. "La administración superior debe comenzar por crear una masa crítica de gente en la empresa que comprenda la filosofía y quiera modificar la cultura empresarial". (122).

## TIEMPO.

Algo fundamental que entender antes de iniciar, es pensar que los resultados no serán inmediatos, habrá que pensar a largo plazo; se trata de un proceso inacabable pero impostergable, al cual se necesita comprometerse y asignarle recursos. Debe ser generalizado en toda la organización incluyendo a los proveedores, por eso se hace importante seleccionar los que están comprometidos con la calidad, que les interese mejorar continuamente. (123).

Udaondo Duran, Miguel habla de dos condiciones para poner en práctica la calidad (124):

1.-Definición de objetivos estratégicos de calidad. En este punto plantea la necesidad de conocer la situación real y perspectivas de mercado de la organización; significa estar plenamente conscientes de los problemas y que la calidad puede ser la vía para solucionarlos.

2.-Búsqueda de la mejora permanente. El enfoque de la calidad es un estilo de trabajo que implica una permanencia en mejorar siempre, constancia de propósitos; ese espíritu debe volverse un hábito de la empresa, ser parte de la cultura de los integrantes de la empresa, y estar convencidos que es un proceso que no acaba nunca. Para llegar a la mejora continua se tiene que pasar por la planificación y el control de la calidad como instrumentos de la administración. En tal sentido, la perfección, inalcanzable pero a la que se debe

tender, supone: coste mínimo, calidad máxima, plazo exacto y satisfacción personal.

También se debe entender que la excelente comunicación entre todos los niveles no es sinónimo de igualdad de responsabilidades, pero la tarea de cada persona en la organización es fundamental para llegar a la mejora continua.

Acle Tomasini habla de una etapa de preimplantación donde plantea una serie de actividades a realizar. (125):

- Establecer un consejo de calidad.
- Iniciar el programa educativo para la calidad.
- Propiciar la formación de equipos de trabajo y la integración de sus miembros.
- Analizar y mejorar el clima de la organización.
- Realizar la compañía de expectativas.
- Una ceremonia para la adopción del Control Total y el Mejoramiento Continuo.

Por su parte Bernillón habla de cinco pasos básicos para aplicar la administración por calidad. (126):

- 1.-La voluntad, la aplicación y la ejemplaridad de la dirección. Implantar la calidad total es una decisión de la Dirección General y por tanto implica un cambio en el seno de la empresa; implica una evolución en su cultura que tiene riesgos al modificar sus costumbres por tanto se debe preveer y tener paciencia para su aceptación; implica tiempo y paciencia, exige un cambio en la cultura administrativa.
- 2.-La adhesión de todo el personal. La Dirección debe hacer que participen todos en los objetivos de la empresa. "La calidad total no es una moda, sino un cambio real en el seno de la organización".
- 3.-La mejora de la calidad para la revisión de las desventajas. Prevenir es mejor que lamentar; es menos costoso.
- 4.-La evaluación de la calidad. "El que no mide su evolución no puede exigirse ser mejor". Qué es lo que se ha avanzado y cuánto falta por hacer.
- 5.-Los cinco ceros olímpicos. Los cinco ceros olímpicos son para la calidad total aquello que para las matemáticas es el infinito y no pueden por más que tender hacia este valor. La calidad total debe ser un proceso de mejora permanente y por lo tanto interminable.

Sobre los requisitos de implantación, Alfredo Esponda (127) maneja que si ya se comprendió las bondades de la calidad total y se está convencido de sus beneficios y se identifica a sus creadores; entonces el punto de arranque es cómo hacerla realidad. En este sentido maneja que es un esfuerzo

enorme que requiere dedicación, desgaste y tiempo; todo cambio organizacional es un cambio de conducta de individuos, está en función de los antecedentes, por eso tarda 2 ó 10 años en lograr la calidad, depende del grado de esos antecedentes culturales de la organización y del grado de desarrollo.

Divide el grado de desarrollo de la organización en cinco niveles: primitivo, subdesarrollado, en desarrollo, desarrollado y excelente. De acuerdo con esto, sólo es posible, y vale la pena, implantar la calidad si la organización está en desarrollo; nunca antes. Si no se está en ese nivel la estrategia deberá ser otra.

Macdonald y Piggott (128) no son tan concisos y hacen una serie de recomendaciones antes de implantar la calidad:

### 1. SESION DE CONSCIENTIZACION.

En este punto se plantea que la iniciativa puede venir de la dirección o de la administración media como producto de la visión a futuro de la compañía, sin embargo implica el conocimiento y compromiso de todos en la organización. "Así, el primer paso es asegurar que todos los ejecutivos y la alta dirección están conscientes del destino y la naturaleza del cambio, el director general debe iniciar el viaje hacia la mejora continua organizando una sesión de conscientización para hacer conocer a sus colegas los conceptos orientadores". Esta sesión deberá dirigirla una persona con conocimiento de la administración por calidad, pero la dirección tendrá que hacer suyo el cambio que se pretende.

El objeto de la sesión será lograr el reconocimiento de la necesidad del cambio, asegurar que los ejecutivos tengan una comprensión razonable de los conceptos de administración de la calidad, y darles un sentido claro de lo que incluye el proceso y lo que se requiere de ellos. En esta sesión participan toda la alta dirección.

### 2. COMITE DE DIRECCION DE LA CALIDAD (CDC).

Su creación busca centrar desde inicio la atención de la alta dirección, por esto debe ser presidido por el Director General, y los principales ejecutivos serán los integrantes. También busca asegurar la planeación y los recursos que se requieran, de tal suerte que primero se tendrá que iniciar con una evaluación de la compañía de frente a la calidad.

### 3. COORDINADOR DE LA ADMINISTRACION POR CALIDAD.

Este se debe elegir en la primera reunión del comité directivo de la calidad, para que participe con tal carácter en la planeación y evaluación que se mencionan en el punto

anterior; entre sus características están la de ser responsable de la coordinación de la calidad frente al CDC y por tanto debe tener una dependencia directa con el director.

#### 4. COMPROMISO Y LIDERAZGO DE LA ADMINISTRACION.

La administración debe dirigir (líder) el proceso definiendo la constancia en los propósitos, así como los principios y valores de la mejoría. Deberá eliminar los obstáculos que se presenten, asegurar un programa continuo de educación y automejoría para todos, proporcionar los recursos, comprometerse con la calidad de manera activa por ser el líder, vigilar el proceso y hacer las correcciones necesarias

#### 5. EVALUACION.

- Analizar contexto externo de la organización.
- Análisis del contexto interno de la organización, para que la Dirección determine el enfoque teórico adecuado para el proceso de administración por calidad.
- Análisis concreto de las actividades y percepciones de los empleados, proveedores y clientes.

#### 6. TAMAÑO DE LA ORGANIZACION.

Los principios de la teoría de la Administración por Calidad son los mismos cualquiera que sea el tamaño, estructura o naturaleza de la organización; sin embargo estos factores influyen en la puesta en práctica de la teoría, determinan el tiempo y los recursos que tendrán que invertirse; por eso tendrán que ser analizados en la fase de evaluación.

#### 7. ASESOR EXTERNO O INTERNO.

Se debe tomar en cuenta que la cultura que se pretende cambiar es de la organización y no del consultor, por esto debe pensarse bien al elegir el asesor; sin embargo, si es externo presenta algunas ventajas: se aceptan más fácilmente, se les pone atención, tienen criterios independientes, no tienen prejuicios contra elementos de la organización, cruzan más fácil las barreras de la comunicación, no tienen un interés propio y tienen conocimientos.

#### 8. EL PLAN PARA LA CALIDAD.

Una vez llevado a cabo los puntos anteriores se procederá a preparar el plan que se seguirá en la implantación de la Administración por Calidad, se debe desarrollar junto con el consultor e incluirá:

-La dirección estratégica o misión de la calidad. Debe haber una misión de la organización que abarque la calidad y de la

cual debe ser inseparable. Ahora la calidad es parte integral de los objetivos del negocio.

-La política de calidad que adoptará la organización. La desarrollan los ejecutivos y debe conocerla toda la organización, tiene que ser la política propia, adecuada.

-Los principios y valores que compartirá toda la organización. Estos crean el ambiente en que todos en la compañía podrán trabajar juntos para cumplir con la misión y la política de calidad. Estos principios y valores son la cultura de la organización. Los ejecutivos deben examinarlos desde el punto de vista de una cultura creada para satisfacer en forma continua al cliente y debe buscar en forma continua la mejoría.

-La organización del proceso. La organización de ACT no tiene la responsabilidad de la calidad o de la mejoría. Tiene la responsabilidad de administrar un proceso facilitador.

-El plan de educación para hacer participar a todos los empleados. Es el corazón del proceso de ACT; define el programa de estudios y el programa general de educación y entrenamiento necesarios en cada nivel de la organización.

De acuerdo con Macdonald y Piggott, hay algunos puntos en los cuales se debe tener mucho cuidado:

-La metodología tiene que ser lo suficientemente flexible para que se adapte a la organización.

-Un enfoque general o un enfoque por proyecto son igualmente factibles, dependiendo de la cultura de la organización.

-El enfoque de proyecto por proyecto tiene que incluir un cambio global en el comportamiento de la administración y las actitudes de los empleados. El enfoque seleccionado tiene que asegurar que la calidad se convierta en parte del trabajo diario.

-Es necesario que los cursos educativos y materiales para uso interno se puedan adaptar para que estén de acuerdo con el medio ambiente. La meta de la compañía es tener en cuenta las cambiantes necesidades de los clientes y complacerlos.

-La metodología estadística, los sistemas de puesta en práctica total y otras herramientas, son valiosas pero son sólo parte de la solución. No confundirse con las herramientas y sistemas.

-La ACT por sí misma no es una meta fija, sino más bien un proceso para administrar el cambio entre la cultura actual de la compañía y una cultura dedicada a la mejoría total continua.

-El cambio no se logrará con facilidad, pero dependerá de la forma en que la administración intente hacer que ocurra el cambio.

- Demasiado cambio con demasiada rapidez no se logra asimilar y eso no ayudará.
- Antes de desarrollar la estructura y acciones se necesita la participación del sindicato en la planeación de la ACT.
- La estructura organizacional de la ACT debe reflejar y no suplantar la organización existente
- Todas las acciones de ACT son facilitadores para llevar a cabo acciones de mejoría.

Recapitulando, pensamos que la Administración por Calidad es una nueva forma de concebir a la administración, los principios generales persisten, los pequeños cambios son los que hacen la gran diferencia en esta forma de administrar.

Administrar por este método es, entre otros, dirigir conscientemente de la gran responsabilidad de todos los que intervienen en una organización, llámese empresa o institución, produzca bienes o preste servicios; es comprometerse a hacer el mejor esfuerzo en la dirección correcta para que los productos o servicios salgan bien a la primera vez, y no conformarse con ello sino estar en constante búsqueda de la calidad superando los niveles establecidos y alcanzados; es un esfuerzo interminable que debe convertirse en el verdadero reto de todos, para lograr hoy ser mejores que ayer y mañana mejores que hoy.

En este camino tenemos que anticiparnos a las necesidades de los usuarios, para esto debemos conocerlos, tratarlos, comprenderlos; a ellos son a los que hay que ganar, no a los estándares de calidad de la competencia o de organizaciones similares. En la administración pública será necesario tener una buena preparación, además de desarrollar una gran sensibilización política, para poder resolver las demandas sociales, de manera que cuando se tenga que utilizar medios e instrumentos deberán ser los adecuados, y sobre todo prevenir de la mejor manera lo requerimientos que son prioritarios para la sociedad por medio de los servicios públicos.

Esta modalidad no es el fin, es el medio para ser mejores y más productivos a través de las personas, las herramientas y los recursos, recordando que el buen resultado depende siempre del deseo de las personas y no tanto de la tecnología o la inversión en gran escala. Las ideas son lo más importante, son producidas por personas y éstas son quienes pueden llevarlas a cabo de la mejor manera, buscando la perfección como una obsesión en cada paso, en cada acción.

Motivar al personal público ha sido tarea, y deberá seguir siendo, de los administradores públicos que hacen de esa especialidad su carrera profesional, de tal manera que se podrá ir disminuyendo la concepción errónea que del burocratismo en el sector público se tiene, y que es causado por los malos hábitos que se han fomentado a través del tiempo en el personal. La tarea no es fácil desde luego, pero la pauta está dada para sensibilizar al personal hacia una nueva actitud.

Las características que nosotros le atribuimos a la Administración por Calidad son varias:

- Es un enfoque administrativo nuevo como conocimiento sistematizado, ordenado y puesto en práctica; sin embargo es resultado de un desarrollo y perfeccionamiento a través de varios años.

- Es difícil que produzca resultados de inmediato, pues se basa en una planeación a largo plazo.

- El elemento más importante es el ser humano, tanto que no se puede hablar de recursos ya que connotaría una semejanza con los recursos materiales o financieros, y en tal sentido se estaría limitando la capacidad creativa del hombre y evitando con ello la mejora continua.

- Considera al cliente o usuario como centro y razón de la mejora continua, tanto es así que la relación cliente-proveedor no sólo es al exterior sino también al interior de la propia organización.

- No es un fin en sí misma, es el medio para lograr la calidad en todo, como resultado de una serie de procesos, no como producto final.

- Se funda en el cambio, y por tanto no hay nada establecido cuando sea, y debe ser así, por mejorar; está en constante evolución.

- Exige la iniciativa, el compromiso y la constancia de la alta dirección de manera activa.

- El trabajo en equipo es importante, pues lo que tenga que hacer alguien, si lo hace bien, colabora para que salga mejor en el proceso donde sea utilizado como insumo y así sucesivamente. En este punto es bueno decir que en el sector público trabajan muchas personas con diferente formación técnica y profesional, así como costumbres y tradiciones; pero independientemente de sus intereses, el vínculo que une a todas estas personas es que trabajan para servir a la sociedad, de tal manera que todo esfuerzo que se oriente a mejorar la calidad de servicio será en beneficio de su

trabajo y de su profesión, pues en última instancia los alagos o reproches recaen en las personas que laboran en este sector.

Consideramos que la principal herramienta de la Administración por Calidad, es el interés por ser y hacer mejor las cosas de manera permanente. Hablando propiamente de herramientas, diremos que la estadística juega un papel preponderante en el resultado de la calidad; al evaluar los procesos se obtendrán datos analizables para tomar decisiones que permitan reducir el máximo de errores posibles en un proceso, para que de esta manera se pueda estipular una mejora.

Refiriéndonos a las herramientas nos adherimos a la opinión de Ishikawa sobre lo que él denomina las siete herramientas básicas de la calidad:

1. Gráficas de flujo de lo que se hace.
2. Gráficas para ver con qué frecuencia se hace.
3. Histogramas para ver la variación.
4. Análisis de Pareto para clasificar los problemas de acuerdo a su gravedad.
5. Análisis de causa efecto para definir lo que ocasiona los problemas.
6. Diagrama de dispersión para distribuir las relaciones posibles.
7. Gráficas de control para medir y controlar las variaciones.

La Administración por Calidad conserva los principios básicos de la administración, por lo tanto no es privativa de un sector como puede ser el privado; por la estructura misma de la iniciativa privada, y por su objetivo, es donde más éxito ha tenido; pero esto no quiere decir que para el sector público no sirva, lo que pasa es que los movimientos políticos afectan el proceso de desarrollo de la implantación, y más cuando es endeble y mal llevada la fase de preimplantación.

La Administración por Calidad, pensamos, se usa cuando se está conscientes de que no se puede sobrevivir sino es en la mejora continua, teniendo el objetivo principal en mejorar, en lograr la calidad que el cliente o usuario requiere o necesita. Queremos aclarar que su uso puede situarse en un momento preciso dentro de una organización, pero no podemos establecer una fecha precisa en la que produzca resultados y sino es así desecharla, no, todo depende de la forma en que sea puesta en práctica, en el tamaño de la organización, en las circunstancias propias de la organización.

La Administración por Calidad es aplicable ahí en donde haya personas; donde haya procesos, grandes o pequeños; donde haya interés por querer ser mejores y hacer mejor la cosas cada día; no importa el objetivo, pequeño o grande, no importa el tamaño de la organización; no importa el sector al que sirva; lo que sí importa es que donde haya que administrar habrá que hacerlo con calidad en beneficio de todos.

Como se ha insistido en cada momento en que se puede, este tipo de administración funciona para cualquier tipo de organización, para cualquier sector; por lo tanto los requisitos para las instituciones serán los mismos que para una empresa. No hay modelos ni recetas, cada organización tendrá que crear su propio modelo de Administración por Calidad sin apartarse, en la adecuación, de sus principios básicos y característicos.

Consideramos que los requisitos para adoptar la Administración por Calidad son los siguientes:

- Situarse en la realidad y ver que es mucho más necesario la calidad para sobrevivir como organización ya sea por la competencia o por la insatisfacción de necesidades de la sociedad.
- Entender qué es la Administración por Calidad, llenarse de toda la teoría y analizar los casos prácticos de éxito o fracaso de su implantación.
- Decidirse a adoptarla por ser el camino a la solución de más problemas de la organización.
- Comprometerse con ella para lograr el éxito.
- Capacitación y educación de calidad y en calidad.
- Vivir en la organización para la mejora continua.

Pensamos que es recomendable, pues la complejidad creciente de las sociedades exige respuestas cada vez de mayor calidad, y que si mejoramos continuamente, como lo postula la teoría, estaremos en condiciones de poder responder a las necesidades de esa sociedad, estaremos a la altura de las circunstancias. Creemos que dentro del gran avance de los últimos tiempos, de la revolución actual de las circunstancias, de lo vertiginoso de los cambios, la única forma de evitar el desfase con la sociedad, en los medios para satisfacer necesidades, es adoptando y usando este nuevo medio, como instrumento al servicio del hombre para llevar a una sociedad a un mejor nivel de satisfacción de sus demandas.

Esto porque la calidad se funda en el cambio; hoy no podemos rechazar nuevos modelos administrativos, nuevos conceptos, nuevos recursos. Tenemos que estar conscientes de que la vida es cambiante y que el hombre evoluciona en su pensamiento y

modo de actuar; por tanto no podemos negarnos a aceptar algo de lo que somos parte: el cambio. También aclaramos que no es fácil, que no es una panacea, pero que todo es posible si estamos dispuestos a abrir nuestra mente a mejorar. No negamos los avances alcanzados hasta ahora, pero pensamos que se puede perfeccionar cualquier logro del hombre.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.-Medina Díaz, Eduardo. "Administración, teoría y práctica". pp. 17.
- 2.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al.) "El momento internacional de la calidad". en Tratado de Calidad Total (Tomo I). pp. 32.
- 3.-Gitlow, Howard S. Planificando para la calidad, la productividad y una posición competitiva. pp. 3.
- 4.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al.) Op. Cit., pp. 32
- 5.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al.) Op. Cit., pp. 32-36.
- 6.-Gitlow, Howard S. Op. Cit., pp. 3.
- 7.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al.) Op. Cit. pp. 31-32.
- 8.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al.), Op. Cit., pp. 34.
- 9.-Idem. pp. 34.
- 10.-Gabor, Andrea. Deming, el hombre que descubrió la calidad. pp. 76.
- 11.-Ibidem. pp. 77-78.
- 12.-Ibidem. pp. 76.
- 13.-Ibidem. pp. 70.
- 14.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al.), Op. Cit., pp. 35.
- 15.-Gabor, Andrea. Op. Cit., pp. 70.
- 16.-Ibidem. pp. 84-85.
- 17.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al), Op. Cit., pp. 35-36.
- 18.-Idem. pp. 35-36.
- 19.-Idem. pp. 35-36
- 20.-Ishikawa, Kaoru. ¿Qué es el Control Total de Calidad? pp. 12.
- 21.-Ibidem. pp. 22.
- 22.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al), Op. Cit., 36.
- 23.-Ibidem. pp. 37.
- 24.-Fernández González, A. Javier. "La planeación estratégica con control total de calidad: ¿Una moda administrativa o una revolución en la forma de administrar?". pp. 31 A.
- 25.-Harrington, H. James. El coste de la mala calidad. pp. 1.
- 26.-Harrington, H. James. Cómo incrementar la calidad-productividad en su empresa. pp. 32.
- 27.-Ruelas Barajas, Enrique (et. al.) La seguridad social y el Estado moderno. pp. 418-419.
- 28.-Gabor, Andrea. Op. cit., pp. 16.
- 29.-Macdonald, John y John Piggott. Op. Cit., pp. 14-15.
- 30.-Gabor, Andrea. Op. Cit., pp. 36.
- 31.-Acle Tomasini, Alfredo. Planeación Estratégica y control total de calidad. pp. 137.
- 32.-Gitlow, Howard S. Cómo mejorar la calidad y la productividad con el método Deming. pp. 41-42,90.
- 33.-Karatsu, Hajime. Op. Cit., pp. 91, 119-120.
- 34.-Kess Van Ham. Calidad total (monografía 5). pp. 13-19.
- 35.-Macdonald, John y John Piggott. Op. Cit., pp. 36,43.
- 36.-Ibidem. pp. 16.
- 37.-Ibidem. pp. 23-24.
- 38.-Ishikawa, Kaoru. Op. Cit., pp. 12.
- 39.-Ishikawa, Kaoru. Op. Cit. pp. 13.

- 40.-Bertrand Jouslin de Noray. Op. Cit. 38.
- 41.-Ishikawa, Kaoru. Op. Cit. pp. 14.
- 42.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al.), Op. Cit., pp. 38.
- 43.-Ishikawa, Kaoru. Op. Cit., pp. 15-16.
- 44.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al), Op. Cit. pp. 38.
- 45.-Kess Van Ham. Op. Cit., pp. 13.
- 46.-Ishikawa, Kaoru. Op. Cit., pp. 18.
- 47.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al.), Op. Cit., pp. 39.
- 48.-Ishikawa, Kaoru. Op. Cit., pp. 19.
- 49.-Bertrand Jouslin de Noray (et. al.), Op. Cit., pp. 39.
- 50.-Gabor, Andrea. Op. Cit., pp. 88-89.
- 51.-Karatsu, Hajime. Op. Cit., pp. 15-25.
- 52.-Ibidem. pp. 44.
- 53.-Ibidem. pp. 95-120.
- 54.-Gitow, Howard. Op. Cit., pp. 19.
- 55.-Ibidem. pp. 41.
- 56.-Udaondo Duran, Miguel. Gestión de calidad. pp. 17-18.
- 57.-Ibidem. pp. 19.
- 58.-Ibidem. pp. 20.
- 59.-Carrillo Castro, Alejandro. La reforma Administrativa en México. pp. 75.
- 60.-Ibidem. pp. 79.
- 61.-Ibidem. pp. 81.
- 62.-Ibidem. pp. 102
- 63.-Diccionario de Política Y Administración Pública (Tomo III). pp. 395.
- 64.-Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit., pp. 31.
- 65.-Peón Escalante, Joaquín. "El premio nacional de calidad como acelerador del cambio cultural en México", en Calidad Total (Monografías 4), pp. 1.
- 66.-Ibidem. pp. 2.
- 67.-Rico Tavera, Guadalupe. "Un premio a la calidad y el prestigio". pp. 107-108.
- 68.-Fernández González, Héctor Javier. "La planeación estratégica con control total de calidad..." pp. 31A.
- 69.-Peón Escalante, Joaquín. Op. Cit., pp. 5.
- 70.-González Esteban, Teodoro. "Qué no es y que si es el premio nacional de calidad". en Calidad Total (Monografías 4), pp. 3-4.
- 71.-Fernández González, Héctor Javier. Op. Cit. pp. 31A.
- 72.-Acle Tomasini, Alfredo. Op. Cit., pp. 130-136.
- 73.-Laios Gutierrez, J. José. Nacia un modelo de calidad. pp. 65.
- 74.-Macdonald, John y John Piggott. Calidad global. pp. 119.
- 75.-Ibidem. pp. 129.
- 76.-Ibidem. pp. 130-131.
- 77.-Ibidem. pp. 134.
- 78.-Ibidem. pp. 136-138.
- 79.-Ibidem. pp. 141.
- 80.-Ibidem. pp. 143.
- 81.-Ibidem. pp. 147-149.
- 82.-Ibidem. pp. 150-151.
- 83.-Ibidem. pp. 155-156.
- 84.-Macdonald, John y John Piggott. Op. Cit. pp. 13-14, 17.
- 85.-Ibidem. pp. 13.

- 86.-Ibidem. pp. 82.
- 87.-Karatsu, Hajime. CTC: la sabiduría japonesa. pp. 91.
- 88.-Ibidem. pp. 95,102-103.
- 89.-Macdonald, John y John Piggott. Op. Cit., pp. 61.
- 90.-Ruelas Barajas, Enrique (et. al.) La seguridad social y el Estado moderno. pp. 409-410.
- 91.-Ibidem. pp. 412.
- 92.-Macdonald, John y John Piggott. Op. Cit., pp. 83-114.
- 93.-Karatsu, Hajime. Op. Cit. pp. 77, 86.
- 94.-Ibidem. pp. 93-111.
- 95.-Crosby, Philippe B. La calidad no cuesta. pp. 22-30.
- 96.-Ibidem. pp. 60.
- 97.-Acle Tomasini, Alfredo. Planeación estratégica y control total de la calidad. pp. 125, 177.
- 98.-Udaondo Duran, Miguel, Gestión de calidad. pp. 5-10.
- 99.-Valero Sánchez, José Luis. "La calidad como factor de desarrollo". pp. 25.
- 100.-Larios Gutiérrez, Juan José. Hacia un modelo de calidad. pp. 76.
- 101.-Sosa Pulido, Demetrio. Administración por Calidad. pp. 21-27.
- 102.-Gabor, Andrea. Deming, El hombre que descubrió la calidad. pp. 19-20.
- 103.-Ishikawa, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad?. pp.40-41.
- 104.-Berry, Leonard (et. al.) Calidad de servicio. pp. 26-36.
- 105.-Peón Escalante, Joaquín. "II congreso internacional de calidad total", en Calidad Total (Monografía 5). pp. 2,8.
- 106.-Macdonald, John y John Piggott. Op. Cip., pp. 159-160.
- 107.-Astin, Nancy y Tom Peters. Pasión por la excelencia. Un liderazgo diferente. pp. 141-148.
- 108.-Crosby, Philip. Op. Cit., pp. 22.
- 109.-Acle Tomasini, Alfredo. Op. cit., pp. 125.
- 110.-Udaondo Duran, Miguel. Op. Cit., pp. 34-35.
- 111.-El Enfoque Moderno de la Administración(seminario). pp. 12.
- 112.-Acle Tomasini, Alfredo. Op. Cit., pp. 130-137.
- 113.-Ishikawa, Kaoru. Op. Cit., pp. 40.
- 114.-Udaondo Duran, Miguel. Op. Cit., pp. 34-35.
- 115.-Macdonald y Piggott. Op. Cit., pp. 79.
- 116.-Ibidem. pp. 80.
- 117.-Udaondo Duran, Miguel. Op. Cit. pp. 34-35.
- 118.-Macdonald y Piggott. Op. Cit., pp. 155.
- 119.-Grayson, Jackson. Calidad total (monografía 5). pp. 6.
- 120.-Sosa Pulido, Demetrio. Op. Cit., pp. 19.
- 121.-Crozier, Michel. Estado moderno, Estado modesto. pp. 217
- 122.-Gitlow, Howard S. Op. Cit., pp. 247.
- 123.-Karatsu, Hajime. Op. Cit., pp. 89-93.
- 124.-Udaondo Duran, Miguel. Op. Cit., pp. 36-39.
- 125.-Acle Tomasini, Alfredo. Op. Cit., pp. 180-181.
- 126.-Bernillon A. y O. Cerutti. Op. Cit., pp. 17-22.
- 127.-Esponda, Alfredo. "Calidad Total. Una vida mejor". pp. 73-74.
- 128.-Macdonald, John y John Piggott. Op. Cit., pp. 165-209.

## CAPITULO IV. TEORIA Y PRACTICA DE LA ADMINISTRACION POR CALIDAD EN EL IMSS.

### 4.1. MARCO DE REFERENCIA.

Ser competitivos al interior y exterior del país es una pauta que marca el cambio mundial; por lo cual, lo idóneo es proporcionar mejores servicios y productos; es necesario trabajar con calidad; pero dicha postura se debe tomar con seriedad sino se manejara como una moda que pronto pasará. Sin embargo, la calidad en sí misma no es una moda, es una característica del ser humano por ir mejorando constantemente su forma de vida, de actuar y de comportarse mejor, muestra de ello ha sido la evolución de la comunidad primitiva a la sociedad moderna.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, forma parte las diversas instituciones de servicio público que atienden las demandas de la sociedad como son: salud, seguridad pública, educación, obras públicas. El mejoramiento de los diversos servicios que otorga a los individuos y grupos sociales que le dan sustento, está en relación de satisfacer las necesidades y expectativas de todos sus usuarios.

La búsqueda de nuevas formas de mejorar sus servicios, ha originado se tome en cuenta una nueva metodología administrativa, que se oriente a la calidad de servicio. Esta disciplina se le denomina Administración por Calidad, la cual postula un cambio de actitud en la mentalidad de las personas en cuanto a las actividades que realizan a diario, ya sea en su trabajo como en su vida personal; el principal medio para lograrlo es la reducción de errores posibles en un proceso, el cual pueda ser medible en sus entradas y salidas.

El surgimiento de este movimiento por la calidad en el IMSS no puede ser ubicado por nosotros en una fecha determinada; sin embargo, con base en comentarios hechos por el Dr. Carlos Chaffer Vázquez (asesor externo de Planeación Estratégica/Calidad Total) y del Lic. Carlos Rosas Rello (Coordinador de Proyectos de Modernización), por medio de un diálogo establecido con ellos respecto al tema, podemos establecer algunas fechas simbólicas del inicio de esta nueva modalidad.

En 1985 es el primer intento en el IMSS por buscar la calidad, ello se hizo a través de los llamados círculos de calidad que básicamente surgen en el nivel operativo, y que no fructifican tales esfuerzos por no contar con el apoyo de

los niveles medios y directivos. En 1988 se comenzó hablar seriamente sobre la calidad de servicio, así varios directivos presentaron propuestas e iniciativas de un proceso de implantación al Director General de ese momento, quien las recibió y canalizó para ponerlas en marcha.

En 1989 se creó el Secretariado Técnico para la calidad, el cual marca el inicio del primer intento global a todo el Instituto de implantar la Administración por Calidad, con la asesoría de la empresa Tennessee Associates International (TAI), reconocida internacionalmente por su trabajo sobre incremento en productividad a través de la mejoría continua de la calidad. Los primeros trabajos de capacitación de personal se iniciaron en la Delegación 2 Noreste del D.F. y en la Subdirección de Obras.

En 1991 se creó el Comité Directivo para el Proceso de Calidad-IMSS, dirigida por el Director General del Seguro Social el Lic. Emilio Gamboa Patrón, intentando por segunda ocasión una aplicación global a todo el Instituto de esta modalidad administrativa. Se trató de implantar en delegaciones, hospitales, clínicas, tiendas. Para lo cual, se mandaron al extranjero a varias personas previamente seleccionadas para capacitarse en Administración por Calidad por medio de una especialización.

Finalmente, la etapa de la cual tenemos conocimiento es iniciada a mediados de 1993, posteriormente al cambio de Director General que se estableció en ese momento; esta nueva etapa se inició a cargo de la Subdirección General de Delegaciones presidida por el Ing. Carlos Galvez Herrera y de su equipo de trabajo compuesto por el Lic. Roberto Lara Arreola titular de la Jefatura de Servicios de Operación Delegacional Zona II y del Dr. Carlos Chaffer Vázquez (asesor externo de Planeación Estratégica/Calidad Total), además de otras personas.

Consideramos establecer, que este movimiento ha sido interrumpido previamente en varias ocasiones por factores que escapan al control de los funcionarios al tratar de implantar la Administración por Calidad en esta institución; pues no es una tarea fácil, pues el IMSS es un organismo muy grande en cuanto a estructura, además se extiende por todo el país, su esquema de funcionamiento se divide en tres niveles: central, delegacional y operativo.

De tal manera que la Subdirección General de Delegaciones, buscando dar continuidad a este movimiento, ha elaborado el Programa de Modernización del Sistema Nacional de

Delegaciones con el siguiente fin: "...se enmarca dentro del proceso de modernización de nuestra institución y tiene como propósito central la revisión y mejora de nuestra forma de decidir y de administrar los procesos que impactan a la misión institucional, buscando lograr un equilibrio funcional entre la satisfacción de los usuarios de nuestros servicios, la satisfacción del trabajador de la salud y la estabilidad financiera de la institución, de tal forma que podamos contribuir a la viabilidad y desarrollo de la seguridad social en el país". (1).

Es importante destacar lo ambicioso de éste programa, pues el Sistema Nacional de Delegaciones está compuesto por 36 representaciones, una por cada Estado del país a excepción de Veracruz que cuenta con dos, y del D.F. que cuenta con cuatro. Además, de éstas dependen las unidades operativas de atención a los usuarios. Por otro lado, también dependen de las Delegaciones tiendas de autoservicio, centros de convalecencia y vacacionales, farmacias, velatorios, centros de capacitación y deportivos.

El programa de modernización tiene como base teórica el binomio de Planeación Estratégica y Calidad Total. El primer término se puede concebir como un plan para orientar la implantación de la calidad, el cual incluye una serie de etapas secuenciales. El segundo es la metodología y principios de la Administración por Calidad. Sin embargo; consideramos que es preciso repetir que se tenga presente lo establecido en el capítulo III de esta tesis, la calidad no es propia y exclusiva de un sector ya sea privado o público; por lo cual puede aplicarse a cualquier tipo de organización, de acuerdo a las características y necesidades de ésta.

Por último es necesario indicar que la estructura del presente capítulo se ha elaborado con base en los puntos establecidos por varios autores de esta corriente administrativa, pues para Deming y Crosby su aplicación consta de 14 pasos, y Juran contempla sólo 10; de tal manera que la estructura presentada no es expresión de una regla establecida. Para su desglose fue muy importante la información que amablemente nos proporcionaron personas que laboran en el Instituto, como las siguientes: C.P. Victoria Ferrusquia Guizar, Lic. Cuauhtémoc Acosta Villegas, Lic. Francisco Carreón, Lic. Alejandro Cuevas, Lic. Ma. del Carmen Figueroa, Lic. Patricia Hernández, Lic. Federico Medina, Lic. Carlos Rosas Rello, Lic. Blanca Zárate, Dr. Carlos Chaffer, Lic. Manuel Quijano.

#### 4.2. INICIATIVA.

A través del tiempo se ha ido modificando la teoría administrativa, actualmente se establece una nueva forma de dirigir los amplios y complejos sistemas. Lo importante es que la alta dirección modifique su forma de pensar. La Administración por Calidad postula que para darse un cambio en cualquier organización se debe dar de pensamiento y manera de actuar en todos sus miembros; sin embargo, esta actitud debe iniciarse por el director general e ir descendiendo hasta las bases; es fundamental que esta persona se comprometa, pues él será el ejemplo a seguir por todos.

Philip Crosby señala: "Una iniciativa de la compañía para mejorar la calidad debe ser bien pensada e implantada de acuerdo con un plan a largo plazo. Requiere un cambio de actitud 'cultura'; necesita llegar a formar parte de su estilo de vida. Y requiere constante vigilancia del directivo. Debe concentrarse en ello en todo momento, el titular tiene la obligación de exigir de su operación un continuo mejoramiento de la calidad. Tiene la obligación de promover un liderazgo inteligente e imaginativo. No es posible tomar atajos para evitar comprometerse". (2).

El éxito del proceso de mejoramiento depende en alto grado del respaldo que reciba por parte de la alta dirección. Antes de decidirse a convertir el proceso de mejoramiento en parte de la cultura administrativa de la organización, el titular debe solicitar comentarios y el acuerdo de los principales miembros de su equipo de administración. Debe tener cuidado de no ponerse a discutir el desempeño de algún grupo en particular; la plática siempre debe estar dirigida a la institución en su totalidad; a este respecto F. James Mc Donald dice: "El logro de una auténtica madurez en calidad es responsabilidad que recae totalmente en la alta dirección de nuestra compañía. Habrá quienes participen en ella en uno u otro grado, pero los que estamos en la cúpula debemos aceptar recorrer todo el camino". (3).

Es importante destacar que, dado el momento actual, varios teóricos de la administración pública mencionan la formación de un nuevo funcionario público con una visión de cambio innovadora; así, tenemos a Bernardo Kliksberg, Michel Crozier y la profesora Elena Jeannetti, quien haciendo un razonamiento opina al respecto: "Hoy se habla del 'Gerente Público' tratando de infiltrar, en la calidad del servidor público, una capacidad de gestión que le permita la innovación y consolidación con dimensión internacional administrativa o bajo presión política; preparación científica y tecnológica capaz de adaptarse y descubrir los

beneficios de nuevos métodos o instrumentos, y percibir con oportunidad sus aspectos dañinos o negativos..."(4).

Se pensaría que la descripción anterior sugiere un perfil difícil de adquirir; pues requiere de características personales singulares y una sólida preparación profesional; sin embargo, sino se comprometen los funcionarios públicos a cambiar nunca alcanzarán, aunque sea en algunos puntos, la postura de un nuevo Gerente Público; y es que no sólo ellos, sino los que tenemos una formación académica profesional estamos tan hechos a dar pretextos y excusas para no hacer las cosas que nos provocan más trabajo, más estudio o más preparación; teniendo en nuestro vocabulario el "no puedo", que se transmite por un tengo mucho trabajo, no tengo tiempo, tengo un compromiso; lo indicado a decir es "no quiero" cambiar en beneficio de la profesión que tengo, del trabajo que desarrollo o de ser mejor día con día; de iniciarse un cambio, éste no sólo será en beneficio individual sino para todos.

De acuerdo con la teoría, la iniciativa puede provenir de cualquier nivel dentro de la organización; sin embargo, también postula que para funcionar la Administración por Calidad la Dirección tendrá que hacer suya tal iniciativa. En el IMSS se maneja que el intento de 1985 con los llamados círculos de calidad, la iniciativa provino del Director, pero debido a que era un tema recién llegado a México no fue lo suficientemente fuerte para lograr cambiar la cultura de los trabajadores del Instituto.

Sin embargo, funcionó en algunas Delegaciones como son: Baja California Sur, Sonora, Guanajuato y Oaxaca; por lo cual su éxito parcial se debió a que los directivos de dicha organización no hicieron suya la iniciativa; se volvió únicamente una práctica y un interés por parte de los niveles operativos, lo cual resulta completamente lógico, ya que la misma teoría indica que se necesita del apoyo de la Dirección y del involucramiento de todos los niveles, pues dentro de una administración de procesos no podemos sustraer un proceso sin afectar otro, lo cual conduce a plantear lo que en teoría se denomina relación cliente-proveedor, ya sea al interior o exterior de la organización.

Este intento es importante por ser la semilla de lo que hasta ahora se sigue trabajando, por lo tanto se vuelve base de cualquier movimiento dentro del IMSS; aunque también es necesario decir que se dejó a iniciativa de los Delegados, en este aspecto creemos no se le dió la fuerza suficiente y se ha vuelto base también de la falta de compromiso consciente.

De 1985 a 1987 existe una continuidad manifiesta por la nueva corriente administrativa; sin embargo, como producto de la costumbre política de México, en 1988, se trabaja en las campañas electorales de los candidatos a la Presidencia de la República, esto afecta a la Dirección del Instituto, pues el presidente de la República designa al Director General; dentro de este contexto, el electo presidente Carlos Salinas de Gortari ratifica al Lic. Ricardo García Sainz en el puesto de Director del Instituto. Esta decisión se vuelve crucial ya que permite una continuidad al programa de la calidad, de aquí que hasta el momento sea el lapso de tiempo donde más interés se ha puesto en aquélla.

En esta continuidad que se ha presentado en las directrices del IMSS, la calidad presenta en 1991 un hecho que en cierta forma la detiene, pues el cambio de Director trae consigo un periodo de estancamiento, ya que habrá que dedicar un periodo de tiempo para que el nuevo director se involucre en el programa de calidad; lo rescatable en este intento es el compromiso del Director y el hecho de hacer suya la iniciativa, pues como dice la teoría es más fácil aceptar una política de calidad que venga de la Dirección por el liderazgo que implica.

En este cambio de Director, el Lic. Emilio Gamboa Patrón asume la Dirección, el cambio trae consigo la creación de una Comisión de Modernización presidida por el Sr. José Narro Robles, la cual retoma los frutos que hasta el momento se han obtenido en materia de calidad, dándoles el carácter de subconjunto del proceso integrador de la modernización.

Al siguiente año, después de haber permanecido un periodo de tiempo y haber visualizado la problemática del Instituto, comienza hacer algunos cambios a la estructura de éste; crea la Subdirección General de Delegaciones, fusiona las subdirecciones Financiera y Técnica para dar origen a la Subdirección General de Finanzas; reorganiza la Subdirección de Prestaciones Sociales para dejarla como Jefatura, reorganiza la Subdirección de Obras y Patrimonio Inmobiliario, la Subdirección General Médica y la Administrativa. Esto es parte del producto de la modernización.

Otra vez el factor político determinó un nuevo cambio de Director en 1993, quedando el Lic. Genaro Borrego Estrada como nuevo Director General del IMSS; en este punto es bueno decir que tal persona no desconocía el funcionamiento del Instituto puesto que se había desempeñado como Jefe de Servicios de Capacitación y como Secretario particular del Lic. Ricardo García Sainz, cuando éste fue Director del IMSS.

El primer punto que decide revisar es el abastecimiento en el IMSS y la Comisión de Modernización que había sido dirigida por José Narro Robles se convierte en la Coordinación Ejecutiva para la Modernización del IMSS; además encarga proyectos específicos a algunas Subdirecciones, a la Administrativa le encarga la reducción del ausentismo no programado; a la Subdirección General de Delegaciones le encarga el Programa de Modernización del Sistema Nacional de Delegaciones bajo la teoría de la planeación estratégica y la calidad total, donde se busca detectar cómo están, cuáles son los Delegados interesados y que ya la manejan; de aquí el Ing. Carlos Galvez Herrera empieza a revisar que información tienen y hace un diagnóstico de la situación que guarda la organización respecto de la calidad.

Es preciso indicar que el Director ha delegado la responsabilidad de llevar a cabo tal programa a la Subdirección General de Delegaciones fundado en el hecho de que ésta tiene un impacto directo en las Delegaciones, Subdelegaciones y unidades operativas en todo el país; ya que dicha estructura nacional involucra a 330 mil de los 350 mil trabajadores que integran el IMSS. Es justo reconocer que el programa es ambicioso, pues este sistema abarca a todo el país, la tarea no es fácil, porque cada lugar guarda circunstancias y características diferentes, el éxito dependerá del compromiso que se establezca en cada una de la personas que estén interesadas en este cambio.

La importancia de la Planeación Estratégica en este aspecto ayudará establecer como adecuar la Administración por Calidad a cada Delegación, Unidad Operativa y a cada área de trabajo. El compromiso será importante para obtener resultados con éxito, además debe tomarse como una obligación del servidor público en su deber de proporcionar un mejor servicio a los usuarios del seguro Social. Se puede establecer que esta iniciativa es válida para todas las personas que trabajan en el sector público. Este puede ser el inicio de una mejor cultura de servicio.

De lo contrario se seguirá actuando de la manera como el expresidente Luis Echeverría Alvarés planteó al inicio de su gobierno (3-XII-71): "Somos, a veces, muy audaces para planear; somos ingeniosos para diseñar buenos propósitos; somos enérgicos para dar ordenes; somos a veces muy sinceros cuando nos proponemos enmendar errores. Pero debemos reconocer que en muchas tareas, cuando tratamos de implantar los procedimientos, cuando tenemos que ser duros y perseverantes cada día y cada minuto para lograr lo que nos hemos propuesto o lo que hemos prometido a otros, somos

inconstantes, somos inciertos, y esto es preciso que, dentro de un cambio general de mentalidad en México, para modernizarnos, vaya desapareciendo". (5).

Es necesario decir que para el segundo semestre de 1994, debido a las elecciones electorales, donde la sociedad elegirá al nuevo presidente de México; ocasionará por lógica que al tomar posesión de su cargo el próximo mandatario se registrarán cambios en la Dirección de los diversos organismos públicos, sin ser la excepción el IMSS.

#### 4.3. SENSIBILIZACION DEL PERSONAL.

Estar consciente del cambio necesario que necesita una organización, para estar a la altura del momento actual, es en primer instancia iniciativa de la alta dirección; por lo cual son ellos los primeros que deben sensibilizarse y posteriormente transmitir esta nueva actitud a toda la institución. Michel Crozier plantea al respecto: "Un punto que parece muy decisivo, como estrategia de modernización, es lograr el cambio en el modo de razonar de las élites administrativas. Estas empiezan a sentirse en posición de inferioridad dentro del movimiento cultural. Ante las modas extranjeras predominantes, sus maneras de pensar parecen cada vez más arcaicas. En virtud de modelos intelectuales más modernos y más eficaces será posible atraerlos y motivarlos con vistas a otro cambio". (6).

Se debe elaborar un programa de conscientización que debe iniciarse despacio e irse concretando a medida que va aplicándose el proceso de mejoramiento. James Harrington comenta y plantea un plan de la siguiente manera: "No debe ser un fuego de paja, con banderines, cartelones, y tarjetas de compromiso, en el que todo el mundo toma parte pero que muere con la misma rapidez con que se enciende. El estar consciente de la excelencia es parte de la ininterrumpida responsabilidad de los administradores, y el difundir y compartir los éxitos es parte esencial del ciclo de conscientización, aprendizaje y reconocimiento".

"Este programa se inicia cuando, habiendo redactado la política sobre calidad, el director de la organización establece el rumbo de todo el proceso. La siguiente fase va dirigida a los administradores; resulta de suma importancia que cada administrador comprenda y comunique la necesidad de mejorar. Cuando el proceso de mejoramiento alcance la etapa de total participación de los empleados, es tiempo de pensar en emplear el órgano interno de comunicación de la

institución para recalcar las cosas que están sucediendo en el proceso de mejoramiento, así como los resultados que se están consiguiendo". (7).

La sensibilización del personal del IMSS deberá crear las condiciones necesarias que permitan la comprensión y desarrollo del proceso de mejora continua; sin embargo, los intentos de la aplicación de la Administración por Calidad, permiten captar que esta no ha sido completa, debido a que se ha tomado como una palabra, como una idea y no como acción y base de aquéllas. El intento de 1993, tiene por antecedente los intentos que fallaron en 1985, 1990 y 1991; de aquí se desprenden dos aspectos; primero, que se trata de dar una continuidad en el interés por la calidad; segundo, las personas se han sensibilizado de manera negativa llegando a pensar que la calidad no funciona.

Desde otra perspectiva, la sensibilización implica un cambio de actitud dentro de una organización, lo cual necesariamente llevará tiempo; éste ha sido uno de los factores fundamentales para no lograrse en todas las personas que integran al Instituto, pues cuando los más importantes como son los directivos llegan a comprenderlo tienen que abandonar sus puestos por cuestiones políticas; y a veces ni siquiera están el tiempo suficiente para sensibilizarse ellos mismos, esto genera desconfianza y falta de credibilidad en todas las personas ante cualquier nuevo intento de aplicación de la Administración por Calidad.

La parte correspondiente a "cómo procede el programa de modernización" del Sistema Nacional de Delegaciones, muestra en sus primeros puntos la sensibilización que debe hacerse por parte de los Delegados y cuerpos de gobierno delegacionales y unidades operativas. Se comienza con entrevistas especiales con los interesados; pues no se obliga a nadie a llevar a cabo este programa ya que los que participan lo hacen por iniciativa propia; de tal manera se establece un compromiso por su parte.

La Subdirección General de Delegaciones proporciona instructores y asesoría para la utilización de herramientas estadísticas, como conformar un equipo de trabajo (ENAS) y Equipos de Proyecto (EP), en sesiones de 8 a 10 días con una duración cada una de 6 a 7 horas en el transcurso de dos meses, una vez convencidos y sensibilizados los participantes, ellos serán los encargados de elaborar un plan de trabajo, de conformar sus Equipos Naturales de Administración y de proyectos, para aplicar la Administración por Calidad a su Delegación, de acuerdo a las características

y necesidades de esta se elaborará un plan de trabajo para sensibilizar e instruir a su personal.

Se plantea que sólo participarán en este programa las personas interesadas por esta forma de administrar, generando un compromiso por su aplicación; sin embargo, los Delegados que no se comprometen lo hacen por el pretexto de no contar con los recursos materiales, financieros y humanos para retomar este modelo administrativo. Al respecto la teoría dice que no es necesario hacer grandes inversiones, sino ir mejorando los pequeños errores; lo cual refleja que no existe la sensibilización adecuada ni una coordinación que permitiera establecer los recursos necesarios para todas las Delegaciones; el cambio no se dará de la noche a la mañana sino a futuro, pues la calidad es el mejoramiento constante.

La elaboración de un programa de sensibilización, en este caso por parte de los Delegados, deberá tener presente lo que recomienda James Harrington: "Los administradores (o gerentes) son personas que logran resultados a través del trabajo de terceros. Su éxito no debe medirse por lo que hacen, sino por su poder de motivación para lograr que esos terceros 'produzcan'. Los administradores que tratan a sus empleados como lo que son, sólo conseguirán que sigan siendo como son; en cambio, los administradores que los tratan como podrían y deberían ser, los motivan para que se desarrollen y se conviertan en algo más de lo que habrían llegado a ser por sí solos".(8).

Sensibilizar al personal no es tarea fácil, pues es muy difícil y aún más sino se tiene una idea clara de lo que se busca para beneficio de todos; Howard Gitlow señala: "Modificar actitudes es una tarea difícil, pero se puede facilitar dándole a la gente un concepto más concreto. Al definir lo que se entiende por calidad, se crea una base común de entendimiento y se aclara lo que se espera de cada uno". (9).

En cuanto a un concepto o definición general de lo que es la calidad, el Dr. Carlos Chaffer Vázquez (asesor externo de Planeación Estratégica/Calidad Total), nos comentó que no había hasta el momento una sola idea, pues la personas inmersas en este proceso tenían una concepción diferente cada una en cuanto Administrar por Calidad, el único fin que unía a todos era la calidad de servicio a los usuarios del Instituto.

La Administración por Calidad se encuentra en proceso, y no se ha llegado a nada en concreto; sin embargo, se pueden apreciar a través de las oficinas centrales del IMSS cartelones y frases, por ejemplo: "En el IMSS trabajamos en

equipo"; esto se deberá hacer sólo hasta que todos entiendan y comprendan lo que es trabajar hacia una calidad de servicio; es decir, que manejen un sólo concepto.

#### 4.3.1. LOS ESTIMULOS COMO VINCULO PARA SENSIBILIZAR.

Los seguidores del conductismo llevan años arguyendo que la mejor forma de modificar una conducta, y de reforzar las costumbres deseables, consiste en premiar a los individuos cuando adopten los patrones adecuados. El otorgamiento de reconocimientos y de premios apropiados a los empleados que muestren un mejoramiento en su desempeño, es un refuerzo muy importante de los nuevos patrones de conducta que deseamos aplicar en la organización; es decir, se deben crear las condiciones necesarias que permitan la comprensión y el desarrollo del proceso de mejora continua.

James Harrington opina: "El consejo directivo del mejoramiento es responsable de revisar los planes de reconocimiento y de premiación de la compañía. Estos deben elaborarse según los individuos y las circunstancias. El premio no tiene que ser una fuerte suma de dinero, si bien en algunos casos sí vale la pena. Con frecuencia un agradecimiento público o privado, un artículo en el órgano de información interno, un diploma o un pastel compartido con los compañeros del departamento puede ser algo más apropiado. Lo importante es que el individuo o grupo de individuos sepan que la alta dirección o la inmediata aprecian en lo que vale el esfuerzo y el resultado logrado y que los alienta a seguir en esa dirección". (10).

La relación jefe-empleado es importante, pero en algún momento las categorías predominantes deben desaparecer para considerar al empleado como un ser humano que puede aportar nuevas cosas a partir de su experiencia, y no concebirlo como un objeto más del sistema. Estamos conscientes que el IMSS cuenta con un gran número de personas con actitud de cambio; pero también hay quienes piensan que el trabajador es una pieza más del proceso y no tienen conocimientos para opinar, estimular y reconocer que todos son importantes y nadie indispensable; aunque sea en mínima parte es tener una visión nueva de administrar personal; con esto no se pierde la relación jerárquica, pero sí se obtendrán mejores resultados en beneficio de todos.

Leonard Berry se refiere a la motivación del individuo como un punto importante en el proceso de mejora: "La motivación de un individuo para realizar el servicio es un factor crucial en la percepción de la excelencia de servicio, porque la motivación es a menudo la única diferencia entre un

servicio mediocre y un servicio excepcional e incluso en un servicio mediocre y uno desastroso. El deseo individual del empleado para realizar los 'extras', de hacer las pequeñas cosas, de añadir un toque de gracia al servicio está influido directamente por la cultura organizativa en que opera el empleado". (11). Si se quiere crear una cultura de calidad hay que tener presente; que "...la cultura es el conjunto de principios, creencias y aprendizaje que una generación transmite a la siguiente". (12).

El programa de modernización contempla que los directivos deben establecer liderazgo en todas las acciones a seguir, pero también reconocer valores y entrega cotidiana de sus trabajadores, de tal manera se debe crear "sinergia grupal", para que todos se sientan parte de un equipo de trabajo donde laboran todos los días. Sin embargo, nosotros percibimos y fuimos testigos de que sólo algunas personas les interesa y trabajan en equipo.

En el IMSS los estímulos son una realidad, puesto que están comprendidos en el Contrato colectivo de Trabajo, y son los siguientes:

Capítulo XI. De los estímulos por puntualidad y asistencia.  
Artículo 91. Cuando el trabajador asista a laborar todos los días hábiles de una quincena incluyendo los periodos vacacionales, becas licencias incapacidades, permisos, tendrá como estímulo 3 días de aguinaldo, cuyo pago será en la nómina de la siguiente quincena.

Artículo 93. Cuando el trabajador registre 10 veces su asistencia diaria hasta el minuto 5, contemplando los periodos vacacionales y pases oficiales, se le otorgará como estímulo de puntualidad 2 días de aguinaldo, cuyo pago deberá hacerse en la nómina de la siguiente quincena.

Capítulo XII. De los estímulos por eficiencia, responsabilidad y superación.

Artículo 95. El Instituto estimulará a los trabajadores que se signifiquen por su sentido de responsabilidad, superación y eficiencia, mediante el aumento de días de aguinaldo adicionales al mismo.

Artículo 96. Los trabajadores temporales también tendrán derecho a estos estímulos, en proporción al tiempo laborado durante el año calendario de aplicación de este reglamento.

Se han establecido una serie de estímulos para los trabajadores del IMSS; sin embargo, son mal encausados, ya

que se presentan como acontecimientos intrascendentes al trabajador, haciendo que éste no responda de manera positiva para ser más productivo y hacer mejor sus actividades; los incentivos han sido principalmente monetarios, olvidando el trato y el reconocimiento directo del Jefe y compañeros por un buen trabajo.

De acuerdo con la teoría, deben ser basados en el mejoramiento continuo y ser lo suficientemente motivadores para el trabajador; además el estímulo debe ser el pivote del interés por la calidad y no implica necesariamente grandes sumas de dinero, de tal manera que se vuelva positivamente una costumbre, el otorgarlo.

#### 4.3.2. EL PAPEL DEL GUÍA Y DE LOS EQUIPOS DE CALIDAD.

Leonard Berry establece que la sensibilización de personal es el inicio de una nueva cultura de servicio; para lo cual es necesario traer como asesor a una persona externa de la organización para guiar en el camino de la calidad, con los conocimientos y experiencia comprobable de haber trabajado en una empresa donde se haya tenido éxito. "La construcción de una cultura de servicio a menudo se ve estimulada por la presencia de un 'guía de servicio' (o varios guías de servicio) que pueden hacerse cargo de la tuercas y tornillos del proceso de cambio y coordinar las variadas actividades necesarias para hacer avanzar la organización". (13).

En 1989 se usaron los servicios de asesoría de la empresa Tenesse Associates International (TAI), como asesor externo del Instituto; usando como base estos conocimientos, se capacitaron trabajadores del IMSS (facilitadores), que en posteriores intentos serían utilizados como asesores internos; cabe agregar que la teoría se adecuó y ejemplificó con procesos utilizados en la actividad diaria y prioritarios de mejorarse.

La función de staff, es aportar y apoyar con conocimientos y tiempo que le puede faltar al administrador general, constituye un complemento, refuerzo y una especie de proyección de la personalidad del administrador. Esto se manifiesta en recomendaciones o consejos que son diferentes a las funciones de autoridad y mando, tan sólo es para el titular más ojos, más oídos y más manos que lo auxilien en la formulación y en la consecución de sus planes; es decir, es un órgano de asesoramiento, pero sin ninguna responsabilidad ejecutiva.

La Subdirección General de Delegaciones ha contratado los servicios de un asesor externo, el cual tiene un despacho dedicado a la Planeación Estratégica y a la Calidad total (Dr. Carlos Chaffer); es importante que sea una persona ajena a la organización, pues es la que se puede dar cuenta y señalar los problemas más graves sin comprometerse; al respecto Hajime Karatsu opina: "A menudo, las personas que no han trabajado nunca en la fábrica que tiene el problema son los mejores detectives". (14).

La trayectoria de esta persona indica una relación laboral con el IMSS, pues ha intervenido en varios intentos de implantar la Administración por Calidad, su papel de asesor externo no concuerda con la realidad, se puede determinar que ya forma parte del personal de esta institución; además esto se sale del contexto, pues ya existen los asesores capacitados por el Instituto, que son adjetivados como internos; entonces para qué un asesor externo, esto implica un coste de mala calidad.

El proceso de institucionalizar la calidad de servicio no se detiene con el nombramiento de un guía de servicio; el siguiente paso es organizar un grupo de calidad de servicio que refleje una sección representativa de las funciones de la organización, llamado en la teoría Comité Directivo para la calidad, y más tarde deberá nombrarse el Coordinador para la calidad, posteriormente se conforman los Equipos Naturales de Administración (ENAS) y por último los Equipos de Proyecto (EP).

De acuerdo con la teoría, en el IMSS se han formado comités directivos, de manera particular en la Subdirección General de Delegaciones existe tal comité; las responsabilidades y funciones de este las ha estipulado la institución en un documento firmado en 1993, el cual señala como tales las siguientes:

Se reunirán por lo menos una vez al mes, resolverán, autorizarán y darán seguimiento al proceso de implantación del plan de cultura de mejora continua. Trabajando en equipo definirán el modelo, misión y plan de implantación, dentro de su nivel correspondiente.

#### FUNCIONES:

-Establecer los lineamientos y políticas generales.

-Decidir en qué orden deberán participar las áreas y servicios en el proceso de implantación.

-Analizar y resolver sobre las recomendaciones y sugerencias que presentan los ENAS.

-Integrar, analizar y aprobar los planes y programas de trabajo operativo.

-Cumplir con la normatividad emanada de la Jefatura de Servicios de Personal y Desarrollo, así como informar mensualmente del avance de los planes, programas y proyectos.

-Convocar al cuerpo de gobierno para que se reúna por lo menos una vez al mes, con objeto de resolver lo referente al plan de mejora continua.

-Facilitar la infraestructura y los recursos necesarios para que se organicen los equipos.

En concordancia con la teoría también se habla de los ENAS (Equipo Natural de Administración), a los cuales se les atribuyen responsabilidad y funciones:

Su responsabilidad fundamental es administrar y definir los procesos, autorizar los planes de acción, designar los equipos de proyecto y eliminar obstáculos; estos equipos deberán ser permanentes y se reunirán por lo menos una vez a la quincena.

#### FUNCIONES:

-Preparar el diagnóstico organizacional del área, analizar las estructuras y procesos para identificar las áreas de oportunidad de mejora, definir y seleccionar los procesos, así como elaborar los planes de acción correspondientes.

-Instrumentar los programas operativos en forma semestral.

-Promover el proceso de cambio; fomentar el trabajo en equipo y la vocación de servicio del personal de su área.

-Someter a la consideración del Comité Directivo los programas operativos para su autorización.

-Proponer al Comité Directivo las modificaciones que sean recomendables.

-Aplicar las acciones de mejora que haya aceptado el Comité Directivo y supervisar su cumplimiento.

-Registrar mensualmente los avances y mantener informado al Comité Directivo.

-Designar a los integrantes de los Equipos de Proyecto y supervisarlos.

-Identificar y designar al personal que deberá ser habilitado como facilitador y capacitador dentro del plan de mejora continua.

-Identificar a los líderes de los Equipos de Proyecto.

-Fungir como puente de comunicación entre el Comité Directivo y el Equipo de Proyecto.

En cuanto a los Equipos de Proyecto, en el Instituto se otorgan las siguientes responsabilidades y funciones:

Efectuarán el análisis de los procesos de mejora, y estarán integrados por funcionarios, analistas y empleados en general, que se reunirán de manera transitoria al interior de una área o unidad operativa. Una vez resueltos los problemas y eliminadas sus causas, los equipos desaparecerán y se formarán nuevos en torno al análisis y mejoría de otros procesos.

#### FUNCIONES:

-Analizar y estudiar los procesos seleccionados.

-Aplicar técnicas de mejora continua.

-Establecer metas y fechas.

-Proponer y recomendar cambios de mejora en los procesos analizados.

-Compartir las experiencias y celebrar los resultados.

-Plantear a los ENAS las necesidades de entrenamiento, información, comunicación reestructuración que detecten los Equipos de Proyecto.

-Los líderes de Proyecto semanalmente registrarán e informarán a los ENAS, sobre los avances y obstáculos de los procesos.

La finalidad de un grupo de calidad es: "Que el personal tenga claro los logros que se esperan de su puesto, que tenga una meta que alcanzar, que identifique la razón de ser de su puesto y la contribución que ha de hacer a su departamento o a su organización. Es común que en los niveles altos de las organizaciones se establezcan objetivos e incluso se les haga un seguimiento. Es decir, se tiene claro el concepto de logro, pero a medida que se desciende y se fortalece el 'qué hacer', y lo que preocupa al personal es cumplir con sus tareas en lugar de lograr sus metas. Establecer objetivos en todos los niveles y a todo el personal además de mejorar resultados y reducir las tareas, da significado al trabajo,

motiva al personal y propicia la participación y el desarrollo". (15).

Se debe tomar en cuenta que la alta dirección, al establecer un programa o un sistema, enfoca su interés hacia los resultados inmediatos; este es un mal crónico. En este caso la reinversión para mejorar los procesos suele ocupar un término secundario. El cambio de mentalidad implica la educación que debe darse desde el vértice de la pirámide ocupacional. Al aceptarse que la calidad no es una cuestión de atención y solución inmediata, favorece a la planeación y continuidad, y mejora continua de la organización.

#### 4.4. DIALOGO CON EL SINDICATO.

Para este subcapítulo consideramos necesario hacer un esbozo general sobre el sindicalismo en México; partiremos entonces del marco jurídico que le da fundamento a la existencia de grupos sindicales en nuestro país. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123 establece las normas a partir de las cuales puede constituirse la organización sindical. Se distingue en su apartado "A" las organizaciones compuestas por obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general a todo contrato de trabajo; en su apartado "B" las que se aplican a las relaciones entre los poderes de la unión como a los poderes de los estados y sus respectivos trabajadores.

Se divide el sindicalismo en agrupaciones de trabajadores al servicio del Estado con una relación laboral entre particulares; respecto al primer tipo cabe enunciar que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), aglutina a todos los sindicatos con esas características; el segundo tipo está representado principalmente por la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

Hablar de sindicalismo, por lo menos en México, es hacer referencia a la relaciones políticas; es decir, los dirigentes de los sindicatos guardan una estrecha relación con los dirigentes de la política nacional, esto de acuerdo con lo que plantea Daniel Cosío Villegas, todos los que estén en un nivel inferior al Presidente de la República, respecto a los cargos que ocupan, siempre buscan quedar bien con él, ya que de esa manera queda abierta la posibilidad de la continuación de una carrera política.

Bajo este marco, ha quedado fuera el fin principal del sindicato, que es la lucha por los intereses de sus representantes; y se ha orientado a satisfacer sólo los de grupo, al respecto Daniel Cosío Villegas, citando a Roger Hansen, escritor norteamericano establece, "...otra sería la estrategia del desarrollo económico mexicano si en el partido oficial estuvieran real y efectivamente representados los intereses de campesinos y de los obreros; los verdaderos beneficiarios del progreso económico de México no son ni jamás lo han sido miembros de ese partido".(16).

Los líderes de los sindicatos ejercen una gran influencia sobre sus agremiados, prueba de ello es que son capaces de convocar a buen número de personas o trabajadores para ejercer presión en la búsqueda de la satisfacción de alguna de sus demandas a través de marchas, mitines, huelgas. Si existe este poder por parte de los representantes sindicales, como una de sus cualidades, porque no encausarlo conscientizando a los trabajadores de la importancia de cada uno de ellos, en ser más productivos y hacer las cosas con mayor calidad.

Se obtendrán mayores beneficios para todos cuando se logre conscientizar la importancia de la calidad, que luchar sólo por obtener un aumento económico; como plantea Daniel Cosío Villegas, aunque los obreros son más conscientes de sus derechos y su fuerza siempre son manejados y quedan satisfechos con alguna conquista sindical, como sería: el mejoramiento de los contratos colectivos, aumento de sueldo; negociaciones que son producto de manejos políticos y el beneficio económico de los trabajadores es realmente poco frente a los beneficios políticos obtenidos.

Los teóricos de la Administración por Calidad recomiendan invitar a participar a los líderes del sindicato que representan a los trabajadores de la organización; buscando sensibilizar a estas personas de la importancia del cambio que se pretende emprender y los beneficios que se obtendrán; de tal manera que ya no sólo serán representantes sindicales sino además portadores de esta iniciativa de cambio. Es muy importante que todos estén enterados y conscientes de las metas esperadas; pues de haber personas que se resistan a cambiar, ya no tendrán el apoyo total de sus líderes sindicales.

James Harrington plantea a este respecto: "Si la compañía cuenta con un sindicato, es sumamente deseable contar con uno o dos representantes del mismo en el consejo directivo del mejoramiento. De esta forma estará plenamente involucrado en el desarrollo e implantación de la estrategia de

mejoramiento. Esto también le permitirá darse cuenta de las ventajas que el proceso de mejoramiento tiene para los empleados". (17).

Hay que tomar en cuenta que históricamente: "El crecimiento de las sociedades occidentales se ha realizado a partir de la puesta en práctica de los modelos de organización calificados como racionales. Estos modelos de organización presentan la característica común de encuadrar la actitud del trabajo en un conjunto de reglas, no dejando ninguna autonomía sobre ella, a los asalariados. En este contexto, el sindicalismo se ha fijado como misión obtener la mejor distribución de los bienes producidos, actuar sobre los conjuntos de reglas que estructuran la vida del trabajo y sobre las clasificaciones que condicionan las remuneraciones y las carreras. La huelga tiene en principio, un significado de identidad tanto como económico".

"La organización se percibe como un espacio social dividido, por un lado, entre la patronal y los directivos, y por otro, entre los obreros y empleados. Las relaciones que se crean a través de este modelo se caracterizan por una fuerte presencia de conflictos y por la existencia de una cultura sindical básicamente de oposición". (18).

La administración moderna tiene su origen, en la administración científica de Frederick Taylor, el cual: "En sus orígenes, la aceptación de la organización tayloriana, reposaba sobre la existencia de poblaciones desenraizadas, cuyos niveles de formación eran bajos y que cambiaban su fuerza de trabajo por el acceso al consumo en masa, el automóvil y la utilización del tiempo libre... En la década posterior a los 70, los asalariados del crecimiento han manifestado su resistencia a estas formas de producción, mediante la huelga, la jubilación o el ausentismo". (19).

Independientemente de la manifestación de huelga o ausentismo que se han presentado en nuestro país en determinado momento de nuestra historia, este se ha arraigado a partir de los métodos de administración tayloriana, que a pesar de la práctica de nuevos métodos de gestión no se ha podido desarraigar esta influencia; por lo cual los sindicatos siguen siendo representantes de las voluntades de los trabajadores por tener un mejor trato.

Pierre-Eric Tixier plantea: "La toma en cuenta de la dimensión de la calidad por los agentes de producción mismos no se traduce posiblemente en un incremento de la carga mental ligada al cumplimiento de esta nueva tarea. El sindicato está en esta situación, próximo al papel y a las

funciones antes conocidas, continúa centrado sobre la aplicación de las reglas de trabajo, la defensa del poder económico de los asalariados y conserva una estrategia predominante de oposición. La toma en cuenta de la preocupación por la calidad puede incluso traducirse en nuevos conflictos de autoridad si la solución organizativa adoptada se traduce en controles suplementarios de la jerarquía". (20).

Howard Gitlow hace un razonamiento para concebir el papel de los sindicatos hasta el momento, de la siguiente manera: "Podemos creer que los sindicatos laborales son positivos o negativos; pero el hecho es que tal vez no habrían surgido si la administración no hubiera creado temor en el lugar de trabajo. Los sindicatos laborales no hubieran sobrevivido si los empleados hubieran podido superar sus sensaciones de inseguridad y ansiedad". (21).

Hasta el momento, el sindicalismo se ha comportado apático ante cualquier cambio menciona Pierre-Eric Tixier: "De cara a estas modificaciones de las interacciones del trabajo, el sindicalismo ha tenido globalmente, a nivel de empresa, una actitud fría y defensiva, sea por considerar que estas modificaciones de las interacciones del trabajo habían sido respetadas, o bien adoptando una actitud ante todo reivindicativa, no viendo en ello más que un medio de ejercer presiones suplementarias sobre el personal". (22).

Al parecer para algunos autores teóricos de la administración, empresarios y funcionarios lo ideal sería que el sindicalismo desapareciera, y para otros se modernizara; retomando a Pierre-Eric Tixier, opina que lo ideal es lo siguiente: "La situación actual implica más bien una transformación del sindicalismo que su desaparición, para permitirle, más allá de su representación del ámbito social de la empresa, hacer frente a los nuevos datos. El sindicalismo no debe encerrarse en una estrategia esencialmente defensiva, que, como hemos visto, le conduce con la mayor frecuencia a un fracaso estratégico y a una marginación". (23).

Aterrizando este planteamiento teórico en el IMSS; este cuenta con el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNRSS), además de los involucramientos políticos que se han mencionado como sindicato, presenta la característica específica siguiente: agrupa en sus filas a 90% de los trabajadores, que son aproximadamente 330 mil, esto hace que tenga un poder de lucha para obtener conquistas sindicales, pero no responde a un contexto de calidad, ya que sus demandas principalmente son económicas, basándose en necesidades prioritarias como son los médicos y la

enfermeras; por lo tanto no puede ser ajeno a las demandas que involucran sus servicios.

El Programa de Modernización del Sistema Nacional de Delegaciones, en ninguna de sus partes toma en cuenta la participación del sindicato. Al entrevistar a la Lic. Blanca Zárate (Coordinadora del Comité de Seguimiento de la aplicación de la Planeación Estratégica/Calidad Total en el Sistema Delegacional), se le preguntó ¿por qué la falta o desatención de este punto en el programa de modernización?; pues tomando en cuenta que de 350 mil trabajadores que laboran en el IMSS, el 90% están sindicalizados; ella nos respondió que era muy difícil hablar con los líderes sindicales, además de que cada Delegación necesita un trato diferente. Sin embargo, sabemos que se reúnen semanalmente el Delegado y el representante sindical en la Delegación para dialogar sobre la problemática de los trabajadores.

Indudablemente el sindicato es un adversario fuerte, conciliar intereses será la pauta que permitirá se integre a la iniciativa de calidad, convirtiéndose en un gran aliado para el cambio. A tal respecto Teófilo Serrano Beltrán, menciona que en España en noviembre de 1991, se firmó un acuerdo entre la administración del Estado y los sindicatos; según el propio texto del acuerdo supone: "La incorporación de los empleados públicos al proceso de modernización, a través de las organizaciones que legítimamente les representan, ligando la mejora en sus condiciones de trabajo a la mejora en la calidad de los servicios público que prestan". (24).

Puede pensarse que México es un país con una organización sindical diferente a España y en otras circunstancias; sin embargo, el propio sindicato del IMSS está consciente de un cambio; así, en la pasada revisión del Contrato Colectivo de Trabajo del 13 de octubre de 1993; según información de la revista Epoca, empresa y sindicato coincidieron en que "próximamente determinarán, de manera conjunta, diversas medidas para mejorar la productividad y la calidad de los servicios en beneficio de los derechohabientes". El propio líder sindical, Miguel Sáenz Garza, precisó en este caso será difícil la productividad, ya que no se puede hablar de cantidad sino de calidad en el servicio: "Se trata de hacer mejor lo que estamos haciendo bien", indicó. (25). Se puede apreciar que hace falta sensibilizar a esta persona, puesto que la cantidad no está separada de la calidad, y mucho menos del servicio al usuario.

El Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social está haciendo la consulta

nacional para elaborar un proyecto de productividad; de tal manera que si hay interés por la calidad, y esto es precisamente lo que tiene que ser aprovechado. Sin embargo, presenta una directriz económica, ya que se hace énfasis en la necesidad de mejores salarios para lograr la calidad y por ende la productividad; aunque a nivel nacional existe el problema de la poca capacidad adquisitiva, el objetivo debe ser el mejoramiento de servicio y no un pretexto o una condición para lograrla.

Mayores salarios no significan necesariamente mejor calidad o un aumento en el compromiso para lograrla, ya que la sensibilización no se puede comprar; sin negar la importancia del dinero para la vida de los trabajadores. El problema que percibimos es que el SNTSS y la institución no han llegado a un acuerdo bilateral, cada uno intenta llevar a cabo sus propios proyectos, lo cual hace que la gente se desconcierte y pierda credibilidad.

#### 4.5. CAPACITACION.

Un paso fundamental hacia la calidad de servicio es invertir en el desarrollo de habilidades y conocimientos de los servidores, darles la preparación para servir es alentar su deseo de ser mejores; Ignacio Morones Prieto establece: "Si en toda organización debe considerarse al personal como su activo más valioso, en el caso del Instituto ésta afirmación ha de hacerse todavía con mayor énfasis, ya que nuestra función es precisamente la de crear e infundir seguridad social. Nuestros servicios sólo son eficaces si se otorgan en un ámbito de confianza mutua, y exigen situaciones humanas de extremo desamparo".

"Abrir posibilidades de capacitación y de superación; garantizan a nuestros derechohabientes que las personas que están a su servicio reúnen, en el grado más alto posible, las cualidades necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones. Un personal debidamente capacitado y con mística de trabajo, ha de asegurar el máximo rendimiento de los recursos, y para los derechohabientes, la prestación más eficiente de servicio". (26).

El filósofo Etienne de la Boetié dice que los hombre son tal como los hace su educación, toma como ejemplo el pasaje griego siguiente: "Licurgo, el civilizador de Esparta, había criado a dos perros hermanos, amamantados con la misma leche, uno cebado en la cocina, el otro corriendo por los campos al son de la trompa y el cuerno. Al querer mostrar al pueblo lacedemonio que los hombres son tal como los hace su

educación, expuso los dos perros en la plaza pública y colocó entre ellos un plato de sopa y una liebre. Uno corrió al plato de sopa y el otro a la liebre. Sin embargo -dijo- son hermanos. Pues bien, ese legislador supo educar tan bien a los lacedemonios que cada uno de ellos habría preferido cien veces morir que reconocer a otras instituciones que las de Esparta". (27).

Uno de los requisitos para funcionar un modelo de Administración por Calidad, es que los administradores tengan un profundo convencimiento del valor de las personas. Demetrio Sosa Pulido hace referencia a esto de la siguiente manera: "Es a través del personal como hemos de lograr los resultados de la empresa, por lo que debemos adoptar conceptos como: administración a través del personal, en vez de administración de personal, ya que éste es el que con su inteligencia, su voluntad y su dedicación le dan vida a la organización. Es entonces, necesario considerar al personal capaz de adoptar ideas y sugerencias para mejorar su trabajo; son ellos los que mejor conocen y es a través de ellos que se ha de lograr la verdadera productividad de los recursos que manejan, es ahí donde están los verdaderos costos de producción". (28).

Teófilo Serrano Beltrán aterriza el problema de la capacitación en el sector público y dice: "Este es para sí el verdadero elemento estratégico para mejorar la gestión. Es algo bien conocido en las administraciones públicas y privadas. De nada valen planes perfectos, ideas geniales, objetivos perfectamente definidos, si los servidores públicos no están adecuadamente formados y sobre todo motivados para llevar adelante los objetivos, pues sino se consigue implicar a los funcionarios en la inversión de recursos humanos, cualquier cambio que se busque no tendrá resultados". (29).

Por otro lado, Michel Crozier recomienda y previene de una mala capacitación en el sector público: "siendo la administración antes que nada cuestión de relaciones humanas, sólo puede renovarse si se recurre a los funcionarios, si se acepta invertir cuantiosamente en los recursos humanos que ellos constituyen. Para lograrlo, primero es necesario crear direcciones de personal modernas, capaces de asumir la carga. Un instrumento que deberá tener es la de exigir una inversión de exploración previa, y hacia el cual quisiera llamar la atención, pues sería medular en cualquier dispositivo de cambio: la capacitación".

"En la actualidad la capacitación permanente no logra desarrollarse en la administración pública es sobre todo porque no sirve para nada. No sirve porque esta concebida de manera abstracta, como un asunto escolar individual que

ofrece a unos y otros la posibilidad de perfeccionarse en los campos que les interesan y de subsanar con el tiempo sus retrasos anteriores. Nunca está concebida en función de los problemas de la profesión, mucho menos desde la perspectiva de los objetivos prioritarios de los responsables. La capacitación que necesitará la administración para modernizarse tendría que ser activa, fijarse metas y revisarlas en función de los resultados".(30).

De acuerdo a la entrevista con personas del área de personal, la capacitación institucional le interesa desarrollar las siguientes esferas en el individuo: cognoscitiva, psicomotriz y las actitudes de los trabajadores; para que desempeñen adecuadamente su puesto. El IMSS y el sindicato funcionan bajo el Sistema General de Capacitación y Adiestramiento, en base a éste se integra el Plan Institucional de Capacitación y Adiestramiento.

El programa de capacitación contempla las siguientes etapas:

1. Involucrar a las personas a que conozcan la organización donde trabajan y a conocer de manera general el área donde laboran.

2. Se les da a conocer los pasos básicos en la administración de personal, con el fin de que conozcan los procesos necesarios a los que habrán de recurrir como trabajadores respecto del departamento de personal.

3. Se les dan los elementos necesarios para ubicarlos en el nivel operativo y lo que conlleva tal situación.

4. Formación de directivos, a estas personas se les proporciona elementos prácticos para el manejo de su personal: motivación, delegación de autoridad, conocer a su gente y hacerla participar.

Dentro de esta capacitación se presentan dos aspectos: primero, se capacita al trabajador en base a los requisitos mínimos que requiere su puesto; segundo, queda abierta la posibilidad de una capacitación extensiva de acuerdo al área donde labore; parte de un diagnóstico de las necesidades reales y de los problemas prioritarios.

Los módulos básicos de capacitación son:

1. Integración del trabajador a la misión institucional y sindical.

2. Seguridad e higiene en el trabajo.

(Estos los da el área de personal y desarrollo).

3. Capacitación en trabajo específico que realizará el trabajador (capacitación técnica). (La da el área operativa). La capacitación se da bajo las directrices de optimizar recursos, simplificación de normas y enfoque a la calidad.

Dentro de la capacitación es necesario aludir a la Unidad de Atención al Derechohabiente, ya que la evaluación que hace de los resultados del servicio proporcionado a través de un diagnóstico del clima laboral, establece las fallas posibles de resolverse. Se puede percibir que en el IMSS es tomada como una relación cliente-proveedor a su interior, existe la conciencia del reto que implica capacitar.

Relacionando la teoría contemplada con el Programa de Modernización del Sistema Nacional de Delegaciones; este establece que no se trata de un programa de capacitación, sino de ejecución directa de cambios organizativos, de proceso y planeación; sin embargo, plantea que la capacitación se irá dando simultáneamente a la instalación y ejecución del mismo. Por este lado tienen razón; y Leonard Berry lo reafirma: "El desarrollo de las habilidades y conocimientos de los empleados que apoyen una cultura de servicio tiene mucha semejanza con el mismo viaje de la calidad de servicio. Ambos nunca finalizan, igual que la mejora de la calidad de servicio no debería verse como un programa, tampoco debería tratarse el aprendizaje y la educación como un acontecimiento".(31).

La manera de instruir a Delegados y funcionarios del IMSS ha sido deficiente; no por la cantidad de información que se debe asimilar, sino por la falta de preparación de los expositores en técnicas pedagógicas adecuadas; además de la falta de un servicio civil de carrera, de centralización de los cursos y de las diferentes actitudes que presentan los participantes en seminarios y cursos de capacitación y actualización.

Por lo cual, C. J. Lendrum observa: "Reforzar el mensaje constantemente es muy importante. Si uno tiene una serie de cursos de formación práctica de dos días en un hotel de alguna parte, y se envía de vuelta a las sucursales a los empleados, el esfuerzo de mejora de calidad quedará arruinado. Necesita atención constante". (32). De tal manera que toda sensibilización y motivación que se intente despertar en los participantes se pierde y no dará el impacto deseado; de ahí que sólo algunas personas lograrán asimilar en aparte el concepto general que se tenga y para los demás quedara en el olvido.

Si algo no se inicia desde el principio no tendrá los resultados esperados al final. Para lo cual James Harrington establece: "Casi siempre contratamos a las personas en el último momento, cuando ya no son imprescindibles. Por lo mismo, nos vemos forzados a ponerlas a trabajar con un mínimo de capacitación, justificando nuestro proceder con la excusa de que cualquier nivel de producción (resultados) es mejor que nada, lo cual es totalmente falso. Los nuevos empleados siempre llegan a la empresa con un alto grado de motivación, y con nuestro proceder acabamos con su entusiasmo desde el primer día, colocándoles en una posición que les es desconocida, dándoles instrucciones que apenas les permitan desempeñar el trabajo con mediocridad, cuando menos pensar en hacerlo bien". (33).

Al haber un plan de instrucción y capacitación simultáneos se debe tener cuidado de transmitir de la mejor manera lo que se pretende obtener de todos; por lo cual se debe hacer en un lenguaje claro y preciso que conozcan las personas a quienes se les está instruyendo. Pues, con éste se buscará enseñar herramientas básicas de estadística, formación de equipos de trabajo y sobre todo conscientizar a las personas a tener un cambio de actitud en cuanto a las actividades que realizan diariamente, siendo el compromiso el elemento clave. De lo contrario toda buena voluntad desaparecerá y al final se perderá la idea principal de una mejora constante para la organización, para los equipos y para las personas.

#### 4.6. INSTRUMENTOS Y TECNICAS.

Cada una de las organizaciones alentadas por el sistema para la calidad tiene por objetivo la satisfacción del cliente; elaboración de un mejor producto o la prestación de un mejor servicio; su misión se centra en anticiparse a las necesidades del usuario; es decir, hay que adelantarse a las demandas para proporcionar una calidad de servicio. El instrumento básico que se emplea para medir los procesos es el Control Estadístico del Proceso (CEP). "Control es el acto a actos planeados que determinan los medios para asegurar el logro de un objetivo. Estadística es la ciencia que toma datos para estudiar comportamientos. y Proceso se basa en la obtención de datos y su análisis, aplicando una metodología científica". (34).

Las personas que se encargan de la estadística toman en cuenta dos tipos de variaciones, las comunes y las especiales: "Las primeras son muy difíciles de distinguir, ya que son inherentes al sistema; sin embargo, representan la mayor oportunidad de mejoramiento a largo plazo, pues son

parte del sistema que el administrador ha creado y sólo este puede reducir la variación y mejorar así el sistema; las segundas son el producto de una pieza de una maquinaria o el empleo de materiales no habituales que pueden ser identificados y eliminados por los trabajadores, si han sido adecuadamente entrenados para analizar el proceso". (35).

En ambas variaciones, la toma de decisiones debe basarse en datos y en el conocimiento teórico necesario para saber como usarlos y no con el instinto de resolver el problema. Las herramientas estadísticas por sí solas no efectúan el mejoramiento continuo, sólo transmiten información; es decir, dan señales acerca del comportamiento de un proceso en sus entradas y salidas. Es decir, los datos que se recogen de un problema previamente focalizado sirven de análisis para determinar una solución; sin embargo, los datos estadísticos se han visto sólo como una presentación de problemas o de comportamientos favorables para la organización; por lo cual hay que tomarlos con seriedad para poder usarlos favorablemente.

Para conocer las causas de las variaciones, se realizan estudios en las áreas de ingeniería, operación, inspección, contabilidad y oficina. Las causas pueden estar relacionadas con proveedores, elementos de maquinarias, motivación, acciones humanas, equipo de trabajo, métodos de medición, acciones de oficina, grupos de trabajo, tratamientos químicos, actividad mental, actitudes, consumidores, etc.

Juan José Larios Gutiérrez determina que las fases del CEP suelen ser cuatro (36):

-Fase inicial. Consiste en la adecuada preparación científica y en el desarrollo humano de cada uno de los integrantes de la empresa. El desarrollo humano se promueve mediante técnicas sencillas de comunicación, capacitación y solidaridad y con ejercicios de adecuación social, de adecuación laboral y con integridad personal.

-Fase institucional. Se establece la capacitación con base en las herramientas estadísticas y en los principios generales. Estos principios se enumeran como: todo trabajo tiene dispersión; la información que no muestre dispersión es falsa; sin análisis estadístico no existe control efectivo; el control de calidad empieza con una gráfica de control y termina con otra; sin estratificación no puede haber análisis ni control; 95% de los problemas de una corporación pueden resolverse con las herramientas estadísticas básicas; los métodos estadísticos deben ser de sentido común o conocimiento común a todos.

Las 7 herramientas estadísticas en toda compañía son:

**Diagrama de Pareto:** Separa los problemas más prioritarios de resolver de los menos importantes. Se presenta en gráficas de barras en orden descendente de izquierda a derecha.

**Diagrama de causa y efecto:** Es también conocido como diagrama de Ishikawa o de espinazo (por parecer el esqueleto de un pescado). Sirve para identificar las causas básicas de un problema y sus posibles soluciones.

**Estratificación:** Divide sistemáticamente un conjunto de datos sobre las características de un proceso o producto en subgrupos más pequeños, de modo que es posible determinar la causa básica de los problemas del proceso.

**Hoja de verificación:** Se utiliza para reunir datos sobre un producto o proceso en forma organizada, de modo que aquellos puedan analizarse con una herramienta estadística.

**Histograma:** Constituye una representación gráfica de la frecuencia de distribución de una característica mensurable de un proceso.

**Diagrama de dispersión:** correlación entre variables que influyen en algún punto del proceso.

**Gráficas de control:** Pueden ayudar a la administración a decidir como resolver una causa especial de variación, o mejora del sistema para disminuir una causa de variación inherente al mismo.

-Fase de consolidación. Se emplean técnicas de estadística avanzada, que es importante aplicar en procesos complejos; especialmente:

Inspección por muestreo estadístico.

Diferentes métodos para pruebas y estimaciones estadísticas.

Métodos para utilizar, pruebas sensitivas.

Métodos para diseño de experimentos.

Diferentes métodos en investigación de operaciones.

-Fase de innovación. Se promueve la técnica para mejorar productos y servicios mediante un esmerado programa de clientes.

Como puede apreciarse estas etapas son un equivalente al proceso administrativo (planificación, organización, dirección, recursos humanos y control), las cuales son adecuadas a la aplicación del modelo de calidad.

Por otro lado; el ciclo Shewhart o ciclo Deming PNEA (cada sigla significa de izquierda a derecha Planificar, Hacer, Estudiar, Actuar), son también un equivalente al proceso administrativo; pero su función directa es establecer la planeación para la aplicación de la Administración por Calidad a la organización.

Cada fase comprende lo siguiente (37) :

-Planificar: La recopilación de datos sobre variables del proceso es de suma importancia al determinar un plan de acción para reducir la diferencia entre las necesidades del cliente y la ejecución del proceso.

-Hacer: Esta fase se lleva a cabo mediante un proceso que consta de tres partes. Primero, la organización debe educar a todos, para que comprendan la relación existente entre las variables manejadas y la propuesta de reducción de la diferencia entre las necesidades del cliente y el proceso de ejecución. Segundo, es necesario un entrenamiento de modo que todos entiendan a quiénes afectará el plan para que así puedan modificar la forma en que realizarán sus tareas. Después de alcanzar la primera y segunda parte, el plan puede ponerse en movimiento como la tercera parte de la fase de hacer.

-Estudiar: El plan, que se puso en marcha en la segunda fase (hacer), debe ser supervisado continuamente (estudiar) para responder a dos preguntas. Primero, ¿están disminuyendo las variables del proceso la diferencias entre las necesidades del cliente y la ejecución del proceso? Segundo, ¿originan problemas o mejorías los efectos subsiguientes del plan? Los resultados de los estudios estadísticos en la fase de estudiar llevan a la fase actuar.

-Actuar: La fase de actuar pone en práctica las modificaciones al plan descubiertas en la fase estudiar, disminuyendo aún más la diferencia entre las necesidades del cliente y la ejecución del proceso. De aquí que el ciclo PNEA continúe para siempre en el mejoramiento interminable del proceso ampliado.

La fase estudiar considera si las variables manipuladas del proceso han disminuido, la diferencia entre las necesidades del cliente y la ejecución del proceso; sino ha sido efectiva, el ciclo PNEA regresa a la fase de planificar para buscar otras variables que puedan disminuir la diferencia.

Las herramientas mencionadas se deben adecuar a las características y situación de cada organización que emprende

el camino de la calidad, de manera que Juan José Larios Gutiérrez establece: "Para definir la misión o negocio, se debe conocer la política y la filosofía de la empresa, o sea el pensamiento de sus miembros. Las acciones de una empresa promueven valores y se establecen medios para lograr los objetivos; los valores se fundamentan en las ideas de quienes la integran".

"Si cada persona se compromete a hacer bien las cosas y ejercitarse de manera que mejoren sus acciones, toda la empresa mejorará de inmediato. Las actitudes son resultado de la filosofía, que es el resultado de creencias, conceptos y principios a que se adhiere el ser. De nada sirve implantar un control estadístico sino se vincula a la aportación de cada individuo". (38).

Detrás de todo el servicio que proporciona el IMSS, se encuentran una serie de procesos interrelacionados, estos deben corregirse constantemente, para proporcionar un mejor servicio. Las herramientas estadísticas son de gran utilidad para evaluar y corregirlos, por medio del análisis de indicadores que establecen las variables comunes y especiales. La Unidad de Organización, dependiente de la Subdirección General Administrativa, tiene a su cargo la asignación de herramientas, instrumentos, técnicas y normatividad bajo la cual se aplicarán todos los procesos administrativos de las distintas áreas del Instituto.

De acuerdo con la entrevista a personas de la Unidad de Organización, en la aplicación de las herramientas estadísticas a los lugares de atención directa a los usuarios, como son las unidades de medicina familiar y guarderías, se determinaron 117 procesos generales; y para determinar una variable de calidad se hicieron encuestas, las cuales dieron el límite de esta variable, después se procedió a establecer un indicador para poder obtener la media de atención aceptable. Su utilización no fue fácil al principio, pues anteriormente todo se hacía por medio de un informe redactado, el problema fue que se tendría que hacer por medio de números y además analizar éstos.

Otro ejemplo de la utilización del control estadístico se da en el fotocopiado de documentos, donde la calidad de servicio se da en el interior del IMSS por medio de la cantidad suficiente de máquinas y personal técnico que atienden a un determinado número de áreas, de manera que se pueda medir el tiempo suficiente para atenderlas y además controlar el desperdicio por sacar mal una copia.

Los indicadores estadísticos siempre se han usado en el IMSS, pero antes se utilizaban para establecer cuantos servicios se proporcionaban, como son: de atención médica, guarderías,

tiendas, centros recreativos; ahora se utilizan para ver cómo se prestan esos servicios; con el fin de evaluarlos y no sólo cuantificarlos, para corregirlos y mejorarlos.

La importancia del análisis estadístico, para la toma de decisiones, es contemplado en el Programa de Modernización del Sistema Nacional de Delegaciones, en los siguientes puntos: se deben administrar procesos, no personas; administrar por datos, no por suposiciones. Las herramientas son utilizadas desde la planeación y sucesivamente se vaya aplicando el proceso. Los datos se toman en base a un problema previamente focalizado; por lo regular no son problemas grandes y complejos sino pequeños que sucesivamente con la mejora continua se irán corrigiendo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social basa su mejora en la prestación del servicio al usuario; mediante la evaluación de entrevistas y opiniones sobre la atención recibida. Sin embargo, la metodología de la Administración por Calidad engloba a toda la organización, por lo cual hay que mejorar toda su infraestructura.

Además de las herramientas básicas tomadas en cuenta por el CEP; el programa de modernización del IMSS contempla la utilización de nuevas técnicas científicas y tecnológicas; como es la instalación de equipos de computo, con distintas funcionalidades, para procesar información y controlar datos estadísticos. Por ejemplo, una de sus importantes utilidades ha sido establecer un sistema de afiliación más rápido y eficaz.

Un ejemplo es el citado por la revista "Parte de tí", interna del Seguro Social: "La Jefatura de Servicios de afiliación del IMSS, señaló que actualmente se aplican cinco formatos de inscripción más sencillos que sustituyen a los 32 que se utilizaban desde 1950 y que se hacían más lento el trámite; estos nuevos formatos cuentan con información al reverso que facilita a las empresas el llenado y orienta a los trabajadores acerca de diversos trámites que deben hacer en el Instituto, cuenta además con un código de barras para agilizar la recepción de documentos, la alimentación de las computadoras, así como el otorgamiento de las prestaciones a los derechohabientes". (39).

Otro ejemplo es la utilización de tecnología de punta es el programa piloto "Unidades de Medicina Familiar Siglo XXI", el cual se aplica por medio de una red de computadoras donde cada médico en cada clínica contará con una computadora personal, para que por medio de ésta pueda revisar

directamente el expediente del usuario, así como revisar si en la farmacia de la clínica se encuentra el medicamento que piensa recetar a su paciente; de esta manera se ahorra tiempo en ir a buscar el expediente del usuario o que éste regrese nuevamente porque en la farmacia no se encuentra el medicamento recetado.

La Unidad de Información y Análisis Delegacional, dependiente de la Subdirección General de Delegaciones, comienza a utilizar un proceso parecido, pues se está conectando una red de computadoras para unir las 36 Delegaciones del Sistema IMSS, de manera que cuando esta unidad necesite alguna información se conectará con la terminal de la Delegación que le interese consultar. También el programa "IMSS en su empresa" funcionará de manera semejante, pues una empresa podrá dar de alta o de baja a un trabajador cuando así lo disponga desde el lugar de sus oficinas a través de un sistema de cómputo.

Como puede apreciarse los sistemas de información han evolucionado por medio de las computadoras; pero eso no es todo también en una comunicación más clara y directa con las empresas y trabajadores en los trámites pertinentes para su afiliación. Toda herramienta utilizada para el mejoramiento constante de la organización es de vital importancia para su iniciativa de cambio; en este caso redundará en una calidad de servicio.

#### 4.7. OBSTACULOS AL CAMBIO.

La adopción de un nuevo pensamiento administrativo o de una nueva manera de actuar exige un cambio de actitudes. Esto es difícil de aceptar para muchos porque se trata de pasar de lo conocido a lo desconocido, para quiénes están satisfechos con el estado en que han laborado por mucho tiempo. James Harrington adopta el siguiente criterio al respecto: "El cambio de actitud ante la calidad debe iniciarse desde la cima, empezando por los altos directivos de la compañía y, como una cascada, ir lavando cada nivel administrativo de todas sus viejas y malas costumbres, antes de bajar a lavar el siguiente nivel, de gerente o de empleados. El proceso de mejoramiento debe ser adoptado por cada nivel gerencial o jerárquico". (40).

Los directivos comprometidos a iniciar la aplicación de la Administración por Calidad deben tener presente la importancia de la comunicación; pues una información clara, precisa y con el lenguaje adecuado es mejor asimilada que una

difusa. Leonard Berry menciona: "Los líderes clarividentes y comprometidos, provistos de información oportuna debilitan el 'muro del servicio' (la cultura existente que obstaculiza la excelencia de servicio). Derribar esta barrera formidable incluye la identificación de los deseos y prestaciones de servicio del cliente. También requiere el aislamiento de los obstáculos que se alzan ante el servicio de calidad, se clasifican según importancia, y la búsqueda de métodos para retirarlos dentro de las reservas de medios disponibles y de acuerdo con las metas globales de la organización". (41).

Inclusive, opina James Harrington: "... si la dirección superior se ha comprometido con la calidad y la ha definido, está por apreciarse la opinión de los directivos intermedios que se resistan a este nuevo modelo; porque no lo conocen y se sienten disgustos ante lo desconocido. Pues con el correr de los años han desarrollado un estilo gerencial que les es exclusivo. Es natural y no le afecta. Consideran que un cambio a estas alturas de su carrera es una actividad de mucho riesgo. Admiten que la administración participativa es buena para los empleados y para la empresa, pero no consideran que a ellos beneficie en forma personal. De hecho, la ven como una amenaza que les va a restar parte de su autoridad". (42).

Hablar de obstáculos en la administración privada es creer que se pueden resolver; pero mencionarlos en el sector público es pensar en una tarea muy difícil, más no imposible. Michel Crozier establece que el problema de la administración pública es resistirse a los cambios que se presentan constantemente: "El problema del cambio indispensable se ha hecho tanto más delicado por la capacidad de resistencia de un conjunto tan considerable, protegido por una verdadera ideología que ha logrado compartir, cuando menos en parte, con el resto de la sociedad. La tarea sería imposible si el contexto cultural no fuera en lo sucesivo cada vez más propicio para nuevas prácticas, que favorecen la elaboración de una estrategia realista de cambio". (43).

Continuando con los obstáculos, Benjamín Retchkiman establece que las relaciones de trabajo dentro de una organización no funcionan si sucede lo siguiente: "El personal, tanto obreros como empleados y directivos, no forman parte del sistema común y corriente de trabajadores al servicio del Estado, sino que es independiente del mismo, libertad que va desde el contrato de trabajo y la remuneración, hasta el tipo de asociación o unión que se forma con los miembros o integrantes de una empresa gubernamental". (44).

El problema base que se plantea es que en muchos países, sobre todo los subdesarrollados, no existe un servicio civil de carrera que anteceda al ingreso en un organismo público y, aunque se cuente con instituciones de educación donde se imparta formación para ingresar al servicio público, sus programas utilizados no concuerdan con las necesidades públicas; pues están en constante cambio debido a los cambios económicos, políticos, demográficos, culturales, que implican mayores demandas a resolver; por otro lado se contrata gente distinta; es decir, que no tiene formación para trabajar en el sector público, además no faltan aquellas personas que laboran en todo, hoy trabajan en una Secretaría, mañana en una empresa pública; en una dirección general o en una jefatura; pero su estancia no aporta cambios favorables.

La Administración por Calidad postula que indiferentemente de los intereses de una persona, el comprometerse a mejorar continuamente en su trabajo es lo mismo que hacerlo con su persona; lo cual se manifestará en mejores aspectos, para llegar a proporcionar una calidad de producto o de servicio. Los obstáculos que se presentan en toda organización, forman parte de todos. Leonard Berry comenta: "Incluso con uno o más faros iluminados en el camino, las organizaciones que se embarquen en el viaje de la calidad de servicio pueden esperar problemas, incluyendo a los escépticos del servicio aún acechando en la oscuridad".(45)

Los obstáculos (46) se manifiestan como los siguientes problemas:

-El hábito. Siempre lo hemos hechos de esta manera.

-Nuestra mentalidad de operaciones se ha creado a lo largo de décadas. No vamos a cambiar las cosas de la noche a la mañana.

-La presión del tiempo. Nuestros directores de sucursales sienten que tienen otras prioridades.

-La gente no entiende lo que es la calidad de servicio o qué tiene que ver con ellos. No saben lo que necesita cambiarse.

-Incredulidad. La gente siente que sólo es una moda pasajera, y que pueden esperar a que pase.

Andrea Gabor comenta que los obstáculos se reflejan de la siguiente manera: "Pude ser muy difícil hacer cambios significativos, especialmente cuando han estado habituados durante décadas a hacer las cosas de otro modo, y especialmente cuando el éxito mismo que los llevó a la posición que ahora ostentan se basa en hacer algunas cosas, francamente, de la manera equivocada". (47).

Los factores que impiden el control y la mejorara que de él resultan; suelen emanar de las personas, cuyas actitudes erradas constituyen las causas principales (48):

- 1.-Pasividad entre los altos ejecutivos y gerentes; los que evaden responsabilidades.
- 2.-Personas que piensan que todo marcha bien y que no hay ningún problema, están satisfechas con el estado que impera y les falta comprensión de aspectos importantes.
- 3.-Personas que piensan que su empresa es con mucho la mejor. Digamos que son egocéntricos.
- 4.-Personas que piensan que la mejor manera de hacer algo y la más difícil es aquella que reconocen. Personas que confían en su propia insuficiente experiencia.
- 5.-Personas que sólo piensan en sí mismo o en su propia división. Personas imbuidas de seccionismo.
- 6.-Personas que no tienen oídos para las opiniones de otros.
- 7.-Personas que anhelan destacarse, pensando siempre en sí mismas.
- 8.-El desánimo, los celos y la envidia.
- 9.-Personas que no ven lo que sucede más allá de su entorno inmediato.
- 10.-Personas que siguen viviendo en el pasado feudal. Estas incluyen las personas dedicadas únicamente a asuntos comerciales, los gerentes y trabajadores sin sentido común, y los sindicalistas.

Independientemente de los obstáculos y resistencias hacia cualquier cambio, estas son reforzadas por la costumbre; la cual se hace parte de la vida diaria. Etienne de la Boetie se remonta a la antigüedad para aterrizar en un ejemplo sencillo de la cotidianidad de la costumbre: "Los hombres que nacen bajo el yugo, educados y criados en la servidumbre, sin mirar más allá, se contentan con vivir como nacieron y, sin pensar en tener otro bien ni otro derecho que el que encontraron, aceptan como algo natural el estado en que nacieron. No obstante, no hay heredero, por pródigo o despreocupado que sea, que no repase alguna vez los registros de su padre para comprobar si disfruta realmente de todos los derechos de sucesión y si nadie se ha apoderado de los que le corresponden a ellos o a sus antecesores".

"En general la costumbre, que ejerce sobre todo para enseñarnos a servir: tal como cuentan de Mitrídates, quien se habituó a ingerir veneno, es la costumbre lo que consigue

hacernos tragar sin repugnancia el amargo veneno de la servidumbre. No puede negarse que nos ha otorgado; pero hay que confesar que ejerce sobre nosotros menos poder que la costumbre, ya que por bueno que sea lo natural, sino se le fomenta, se pierde, mientras que la costumbre nos conforma siempre a su manera, eso muestra inclinaciones naturales". (49).

Para vencer las resistencias internas hay que contar con suficientes elementos que permitan una adecuada aplicación del cambio buscado. A este respecto Demetrio Sosa Pulido recomienda lo siguiente (50):

1.- Información. De los hechos que provocan el cambio, las necesidades que se deberán cubrir, los objetivos propuestos y los efectos que producirá el cambio.

2.- Análisis conjunto. De los factores que provocan la decisión y de las alternativas de acción, permitiendo la participación de las personas que intervienen en el proceso.

3.- Diálogo. Intercambiar ideas y opiniones evitando "vender ideas" y adoptando una postura accesible ante la opiniones de los demás.

4.- Libertad. De expresión de sentimientos ante las situaciones expuestas a estudio, sin críticas ni negocios a priori.

5.- Consulta y participación. En los procesos desde el diagnóstico mismo, la selección de una decisión y el plan de acción que se seguirá.

Las recomendaciones pueden ser muchas para evadir los obstáculos; sin embargo, depende de cada organización elaborar un buen plan a seguir de acuerdo a sus características y determinar cuáles son los problemas que más se presentan, para posteriormente se tomen las medidas pertinentes para disminuir estos. Se debe tener cuidado de no llegar a los extremos, pues la resistencia que se pretenda disminuir podría aumentar.

Algunos obstáculos que podemos señalar después de haber dialogado al respecto con el Lic. Carlos Rosas Rello (Coordinador de Proyectos para la Modernización), son:

-El IMSS es un organismo de servicio público muy grande, pues abarca a todo el país; por lo cual es muy difícil implantar la Administración por Calidad en un primer intento.

-Establecer un diálogo entre Instituto y líderes sindicales para trabajar juntos en este movimiento de cambio continuo lleva tiempo, pues estos en última instancia no están

dispuestos a ceder los logros alcanzados en cuestiones laborales.

-El compromiso de un trabajador sólo existe en el lapso de tiempo estipulado por su horario de trabajo establecido en su contrato de trabajo.

-Todo programa de mejoramiento es interrumpido en ocasiones por cuestiones políticas; como es el cambio del Director General o de directivos de mandos medios.

Además de los anteriores, se presentan otros obstáculos:

La capacitación en el IMSS sobre áreas específicas se ha ido formando a través de los años, debido a que no existen escuelas y capacitadores externos que formen personal para las necesidades de cada una de las áreas del Instituto.

Un cambio de cultura implica un cambio de actitudes. Además como parte de la costumbre y tradición esta el hecho de que el personal de base no entra en un proceso selectivo por la protección que goza del sindicato.

Algo que resulta espurio es que si una persona de confianza denuncia alguna irregularidad en que haya incurrido una persona de base, el contrato colectivo de trabajo establece que debe ser rescindida la de confianza, el denunciante. (Entrevista con el lic. Cuauhtémoc Acosta).

Falta de aceptación de las herramientas estadísticas.  
Falta de un compromiso completo por parte del responsable en cualquier área con la capacitación de su personal.

Falta de coordinación de esfuerzos por la calidad.

Falta de uniformidad en el manejo de la información sobre calidad, por parte de los que la buscan.

#### 4.8. PROCESO DE IMPLANTACION.

En la década de los años ochenta había una crisis en todo el mundo por los modelos económicos, se retoma el modelo de administración japonesa basado en la calidad; particularmente en México llega a través de la industria automotriz en el año de 1984, el IMSS a través de su Director se sitúa en el contexto de innovación por la calidad, y toma la decisión de adoptarla. Así, en 1985 surgen en el nivel operativo los Círculos de Calidad.

En el mismo año, se toman acciones tendientes a conocer más a fondo la teoría de la Administración por Calidad, bajo tal perspectiva el Lic. Ricardo García Sainz, director del Instituto en es momento, decide que los Delegados tomen cursos sobre el tema de la calidad. Consciente de lo difícil que es cambiar la cultura organizacional, y menos por decreto, deja a libre albedrío la participación de las Delegaciones; es decir, no es un programa obligatorio para todo el Sistema Delegacional.

El Director muestra un gran interés y hace suya la iniciativa, predicando con el ejemplo y destinando los recursos necesarios para obtener la educación, motivación, conscientización y capacitación que se requería. Sin embargo, como ya se dijo, el cambio de cultura no es fácil; por esto en 1989 se decide contratar los servicios de asesoramiento en esta nueva forma de administrar de la compañía Tenesse Associates International (TAI). A pesar de este gran esfuerzo no se había logrado la sensibilización adecuada ya que los cursos proporcionados por esta compañía iban sólo los mandos medios.

La capacitación dada por la empresa TAI no fue infructuosa, se aprovechó para formar a los facilitadores que posteriormente tomarían el papel de capacitadores internos en la materia. Estos se llenaron de la teoría y de los ejemplos que en ella se daban, pero además lograron adecuar esas enseñanzas aplicándolas y ejemplificándolas con situaciones específicas del Instituto; en este contexto puede apreciarse el interés por no implantar un modelo extranjero tal cual a esta organización. Desde que inició el interés por la calidad, por parte del Lic. Ricardo García Sainz hasta el momento se sigue manteniendo, pues es una iniciativa de la alta dirección y además un compromiso en el discurso y en la acción.

El tiempo es un factor importante a considerar dentro de la teoría de la Administración por Calidad, en el IMSS se puede agregar el adjetivo de político, ya que el Director depende de las decisiones del Presidente de la República. También se plantea que los resultados son a largo plazo; se ha contemplado una cierta continuidad en el interés por la calidad, aunque no se habla de una planeación de manera específica y a largo plazo. Esta se ha manifestado a través de la ratificación de Ricardo García Sainz en 1988, en la creación de la Comisión para la Modernización de 1991 por el Lic. Emilio Gamboa Patrón, y de la creación de la Coordinación Ejecutiva para la Modernización del IMSS por el Lic. Genaro Borrego Estrada; además de encargar el Programa de Modernización del Sistema de Nacional de Delegaciones a la Subdirección respectiva.

Respecto al proceso de implantación de este programa podemos decir lo siguiente:

1. Responde a la necesidad explícita de buscar nuevos medios para satisfacer las demandas del servicio de salud que ofrece, también responde a los antecedentes que ya se han mencionado sobre el interés por la calidad y los esfuerzos tendientes a obtenerla. De tal manera que la sesión de conscientización prácticamente ya estaba dada al inicio de la Dirección de Genaro Borrego.

2. Se debe crear un comité que dirija la calidad; de acuerdo con las entrevistas con personas del Instituto la iniciativa del programa provino del Director General, pero éste lo encargó a la Subdirección General de Delegaciones; de aquí nosotros inferimos que en una adecuación de la teoría esta Subdirección funciona como tal comité, ya que se encargará de dirigir el programa a nivel nacional. Además, para la formulación del Programa de Modernización Delegacional se contrataron los servicios de asesoría externa del Dr. Carlos Chaffer Vázquez.

3. Se debe contar con un Coordinador de Administración por Calidad, en una adecuación de la teoría y de acuerdo con entrevistas realizadas deducimos que el coordinador es el titular de esta Subdirección y la línea directa con las Delegaciones son las dos Jefaturas de Servicios de Operación Delegacional, Zona I y Zona II.

4. El compromiso y liderazgo de la Administración del Instituto se han puesto de manifiesto aún cuando nosotros percibimos que no es total, a través del compromiso que guarda el Subdirector con el Director respecto del programa específico; es decir, como encargo del Director el Subdirector está obligado formalmente a cumplir con dicho programa a través de la dirección de la Delegaciones, Subdelegaciones y Unidades Operativas.

Este programa se manejará por medio de recursos institucionales, sin prescindir de apoyos externos necesarios. Se busca que los cuerpos de dirección operativa impriman un cambio en el estilo de dirección, con participación creciente y estructurada; es decir, trabajo en equipo o en Equipos Naturales de Administración (ENAS). Se les ha hecho la invitación a todos los Delegados del IMSS, a participar en el inicio de esta nueva modalidad de administrar, sin obligarlos a comprometerse y sólo se aceptan los que por su propia iniciativa se integran a este proceso de cambio. Cada uno define su modelo de aplicación de acuerdo a las características y necesidades de su Delegación.

5. Para este punto ya debió haberse evaluado el contexto externo e interno, pero también deben analizarse concretamente las actividades, percepciones de los empleados, proveedores y usuarios. En cuanto a los procesos se cuenta con la Jefatura de Planeación y Evaluación Delegacional, que lleva a cabo la evaluación para determinar cuáles deben mejorarse y cómo hacerlo; a partir del segundo semestre de 1993 se cuenta, con el Sistema de Autoevaluación Delegacional, en el cual se expresa la percepción de cada Delegación respecto de cómo logrará tener más calidad en los servicios que presta, estableciendo indicadores para tal efecto. De manera específica, las percepciones de los usuarios se analizan a través de la Jefatura de Atención y Orientación al Derechohabiente para buscar mejorar los procesos donde se han detectado errores y producido un mal servicio.

En una innovación como ésta es necesario capacitar a las personas que participaran en la aplicación del modelo, así como a todos los trabajadores de la organización; sin embargo, el programa de modernización no es propiamente de capacitación sino que busca ir capacitando simultáneamente a las personas según se vaya avanzando en el proceso. Se debe tener presente la importancia del factor humano; pues en última instancia son ellos los que lograrán el cambio.

6. La teoría postula que debe establecerse un programa de calidad; con el cambio de Director, cuando entra el Lic. Genaro Borrego crea la Coordinación Ejecutiva para la Modernización del IMSS, y encarga a la Subdirección General de Delegaciones un programa de modernización, el cual contiene el binomio planeación estratégica/calidad total; tiene como objetivo principal mejorar la calidad de servicio a los usuarios.

En términos generales el proceso de la Planeación Estratégica la define el Dr. Carlos Chaffer Vázquez como "...un proceso de participación estructurada que permite decidir en la actualidad el rumbo y desarrollo de la organización a lo largo del tiempo en atención a su misión". (51).

Los pasos de la Planeación Estratégica son (52):

-Misión. Es la razón de ser de la organización ya sea una empresa privada o institución pública.

Su propósito básico es: a quiénes servimos, quiénes son nuestros clientes, por cuánto tiempo, con qué productos se satisfacen, qué servicios y/o bienes que producimos son adecuados al propósito, con qué recursos contamos.

-Diagnóstico de entorno. Los factores económico, social, cultural, político, demográfico, legal, gobierno y

tecnológico que influyen para aplicación de esta nueva modalidad de administrar.

-Expectativas. Lo que demandan aquéllos a quienes nos debemos.

\*Fuente emisora: Usuarios, empleados, proveedores, socios, patrocinadores, la sociedad en general.

\*Lo que buscan de la organización: son imperativos de peso político.

Las expectativas, al igual que la misión, cambian dependiendo de la época y las circunstancias.

-Posicionamiento. Empezar el camino de hacer propia una filosofía de cambio continuo.

-Vulnerabilidad. Obstáculos al cambio.

-Formulación de estrategias... Equipos Naturales de Administración (hacia los cuerpos no directivos y equipos de trabajo: desarrollo de recursos, capacitación, actualización, inducción), o Equipos de Calidad.

-Proyectos... de los ENAS a los Equipos de Proyecto (integración vertical por conocimiento).

-Plan Estratégico: guía de las acciones contemporáneas para lograr la modernización en el sentido de la misión, de acuerdo con las transformaciones y exigencias del entorno, a través de una nueva cultura de administración.

La teoría administrativa de Calidad Total, es el pensamiento administrativo que se aplica al Instituto Mexicano del Seguro Social; con el objetivo de hacer mejor las cosas para proporcionar una calidad de servicio, influyendo en una nueva manera de pensar en las personas, manifestándose en una nueva actitud. Esta administración se basa en el control de los procesos que están presentes en toda organización, tomando decisiones de mejora por medio de datos estadísticos que estén enfocados a un problema previamente determinado (los cambios que se trataran de mejorar no son grandes problemas sino pequeños y según se vayan corrigiendo se irán haciendo mejores las cosas); una mejoría constante se logrará con la reducción de errores posibles, esto no quiere decir que se llegará a cero errores, pero sí se podrá reducirlos.

#### 4.9. EVALUACION DEL PROCESO DE IMPLANTACION.

La evaluación determina los avances y estancamientos del proceso de aplicación de la Administración por Calidad;

ya sea en un proceso determinado o en general para toda la organización. Para lo cual, se establece un estándar de mejoramiento delimitado por un período de tiempo (los teóricos de este pensamiento administrativo recomiendan un lapso de un año), para que posteriormente, en base a los datos tomados, se haga un análisis minucioso para determinar si se cumplieron las metas propuestas completamente o medias; dependiendo del resultado se toman las medidas pertinentes para retroalimentar el procedimiento o iniciarlo nuevamente, con el objetivo de reducir el máximo de errores posibles.

Andrea Gabor recomienda tomar en cuenta algunos aspectos para evaluar un proceso: "El manager que adopte el estilo Deming debe asegurar la consistencia y confiabilidad del sistema; primero, haciendo entrar al nivel de variación de las operaciones dentro de límites predecibles; y luego, determinar las oportunidades de mejoramiento, precisando el aporte de cada empleado y otorgando a sus subordinados el beneficio práctico de sus experiencias y la ayuda que necesitan para programar las estrategias de mejoramiento. También debe analizar cifras estadísticas, sabiendo que éstas no dan respuestas sino sólo preguntas que deben formularse; además que a corto plazo pueden ser arregladas para adaptarse a casi cualquier coyuntura; por otro lado a largo plazo, si los productos o servicios mejoran, mejorará la salud de su organización". (53).

Esta evaluación se hace en base a tres aspectos; los cuales son expuestos por Enrique Ruelas Barajas: "Estructura, proceso y resultados. Los resultados están determinados por la estructura y el proceso. Así, en la estructura los factores condicionantes de la calidad y de la garantía de calidad podrían ser: recursos humanos, recursos materiales, recursos tecnológicos, recursos físicos, recursos financieros y el diseño de la organización, del cual pueden desatacarse los siguientes elementos: distribución de autoridad, comunicación formal, mecanismos de coordinación, mecanismos de control, grado de estandarización (normalización de procedimientos), y de formalización (documentos de procedimientos y actividades), e incentivos". (54).

El mejoramiento constante será el resultado de una buena evaluación, en base a cifras reales, resultado de cada actividad que vaya poniéndose en práctica; las mediciones representan el primer paso hacia el control y finalmente hacia una calidad de servicio. La creación de un organismo de evaluación es de vital importancia para comparar los avances que se obtienen; para analizar los resultados y tomarlos en cuenta para su retroalimentación o para el inicio de un nuevo proceso.

Los círculos de calidad son la base para tener un mejor control de los procesos; Michel Crozier hace referencia a la experiencia japonesa en este aspecto: "La innovación japonesa consistió en elaborar un sistema de relaciones humanas que permite utilizar estas técnicas allí donde en realidad pueden representar una diferencia, es decir en los peñaños operativos de base. Cierto, en esa elaboración tuvieron la ayuda de sus tradiciones de cooperación, pero la transposición de los modelos que habían perfeccionado ha tenido éxito tanto en los Estados Unidos como en Francia cuando se han realizado con seriedad". (55).

Los círculos de calidad están compuestos por "...un grupo de individuos dedicados a la consecución de objetivos comunes que se reúnen regularmente para identificar y resolver problemas, quiénes trabajan e interactúan abierta y efectivamente; y que producen los resultados económicos y motivacionales deseados por la institución". (56).

En el IMSS, los indicadores como evaluadores del servicio se empezaron a utilizar a partir de 1991, y aunque al principio se hicieron muchos, se han ido depurando en talleres por medio de la participación de representantes de las Delegaciones, así como de las unidades operativas. Se utilizan como elemento de autogestión para que cada área evalúe sus propios resultados y tome las medidas necesarias para mejorar.

Actualmente se tienen 117 procesos definidos por la Subdirección General Administrativa, pero se busca tener el número mínimo y dentro de cada uno establecer la variable prioritaria. De tal manera que definidas se establezcan las fórmulas, los rangos y el grado de aceptabilidad para establecer un indicador, el cual una vez validado es aplicado en una prueba piloto que conduzca a evaluarlo y corregirlo.

El programa de modernización de la Subdirección General de Delegaciones toma como base los círculos de calidad para conformar los organismos de evaluación; que pueden conformarse desde el nivel más alto hasta el más bajo. Por ejemplo, el Comité de Seguimiento de la implantación en las delegaciones, encargado de coordinar y asesorar con herramientas de calidad, evalúa los avances de cada lugar, tomando datos estadísticos para su control. Además se promueven encuentros y foros de intercambio, de experiencias y la actualización directiva.

En el IMSS, existe el Sistema Único de Información, de éste se subdivide el Subsistema de Información de Agenda del

Delegado, el cual es producido con anterioridad al primero, maneja 50 variables que permiten una visión clara al Delegado del comportamiento delegacional confrontándolo contra años anteriores y con las metas propuestas. Sin embargo, en sus orígenes no contemplo el principio de calidad, sólo el de veracidad, oportunidad y planeación para la toma de decisiones; además era un acto centralizado.

Sin desechar toda la infraestructura de este subsistema se cambió su visión completamente en 1993, al inicio de la administración del Lic. Genaro Borrego Estrada, quien encargó al Subdirector General de Delegaciones desconcentrar la evaluación, dando inicio a lo actualmente se denomina Autoevaluación Delegacional, donde además de los principios de veracidad, oportunidad y planeación para la toma de decisiones se agrega el principio de calidad.

En esta nueva visión se utilizan indicadores para evaluar los procesos; además el Sistema de Autoevaluación se establece dentro de la propia Delegación; es decir, ellos mismos los primeros cinco días de cada mes se reúnen para discutir los problemas presentados por dicho instrumento y establecen sus propias decisiones; posteriormente este tipo de información se envía por medio de un diskette a la Subdirección General de Delegaciones, la cual a su vez lo distribuye a las demás para su posible uso.

El Sistema de Autoevaluación no se queda sólo en este nivel, sino que baja y se reproduce en la Subdelegación; para que sea de utilidad allí donde se genera. Además, actualmente se trabaja en el proyecto de conexión por medio de redes de computadoras a cada una de las Delegaciones que se encuentran a través del país.

Es importante destacar que este sistema de autoevaluación se ha elevado a nivel de norma, estableciéndose su carácter obligatorio para las instancias delegacional y subdelegacional. Así, cada mes invariablemente el cuerpo de gobierno de la Delegación debe reunirse para determinar los acuerdos y compromisos en una minuta para su seguimiento, de la cual envía una copia a la Unidad operativa y normativa. En esta nueva visión de la evaluación cada Delegación se autoevalúa, se confronta contra el cumplimiento de su plan de trabajo, contra las metas establecidas y se toman las decisiones y acciones correctivas necesarias con los criterios de calidad.

La desconcentración a las Delegaciones en materia de Evaluación, no se refiere a la autoridad delegacional, ésta

ya la tenían para resolver sus problemas; lo que no tenían eran los instrumentos estadísticos para analizar y saber su situación respecto de la calidad de sus servicios. Otro punto importante dentro de este sistema es que se ha tratado de llevar hasta la Subdelegación; sin embargo, todavía no se ha concretado de una manera total en cada una de ellas.

La evaluación debe hacerse seriamente; a tal respecto opina Philip Crosby: "La lección más difícil que debe aprenderse en la cruzada, es que toma tiempo un mejoramiento real. Por eso es que los programas del gobierno casi siempre fallan y son desechados siempre que entra una administración nueva. Son demasiado obvias la decepción y la desilusión de la administración anterior. El administrador achaca su fracaso a la falta de fondos, cooperación, oportunidad, o lo que sea. Sin embargo, no importa de qué programa se trate o qué tan bien fue dirigido; su éxito potencial dependía de eventos completamente ajenos al esfuerzo del ejecutivo". (57).

Para lo cual, es importante tomar en consideración lo que expone Andrea Gabor respecto a los procesos: "Controlar un proceso exige comprender detalladamente el sistema en cuestión y el modo en que puede afectarlo la verificación. Por lo cual, resulta útil instruir a cuanto miembro de la empresa sea posible para que puedan reconocer cuando su sistema está bajo control o saliéndose de control, estos pueden ser más eficientes que incluso los ingenieros en calidad". (58). Hay que tener presente que un proceso es una combinación de: métodos, máquinas, materiales, gente, medio ambiente, mediciones, etc., usadas en conjunto para realizar un servicio, un producto o completar alguna otra tarea; el cual cuenta, con entradas y salidas que son medibles.

La evaluación del proceso de aplicación servirá para corregir los procedimientos y retroalimentarlos; por lo cual se recomienda establecer metas de mejoramiento anuales, si al término de este sólo se han cumplido algunas o todas las metas se hace un análisis de los resultados y se establecen las mejoras y estancamientos, para poder ser reelaborados de nuevo.

A través de este capítulo podemos apreciar como el INSS a puesto énfasis en los procesos que lleven a prestar un mejor servicio; sin embargo, el interés no es generalizado entre sus trabajadores y por lo tanto los resultados hasta hoy, no permiten darles el mejor de los adjetivos. Es de resaltar que la semilla de la calidad ha sido sembrada; es necesario cultivarla para que pueda dar los mejores frutos, con una mayor conciencia de esto y con más constancia en las metas establecidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.-Algunas Herramientas para la Administración por Calidad. pp.1.
- 2.-Crosby, Philip. La calidad no cuesta. pp. 107.
- 3.-F. James Mac Donald, Citado por H. James Harrington en Cómo incrementar la calidad-productividad en su empresa. pp. 23.
- 4.-Jeannetti Davila, Elena. "La nueva cultura administrativa pública". pp. 5.
- 5.-Unidades de organización y métodos en el sector público. pp. 43.
- 6.-Crozier, Michel. Estado moderno, Estado modesto. pp. 175.
- 7.-Harrington, H. James. Op. Cit., pp. 49-50.
- 8.-Ibidem. pp. 58.
- 9.-Gitlow, Howard, Como mejorar la calidad y la productividad con el método Deming. pp. 45.
- 10.-Berry, Leonard (et. al.) Op. Cit., pp. 124.
- 11.-Karatsu, Hajime. CTC: La sabiduría japonesa. pp. 59.
- 12.-Sosa Pulido, Demetrio. Administración por calidad. pp. 33-34.
- 13.-Harrington, H. James. Op. Cit., pp. 54.
- 14.-Berry, Leonard (et. al.) Op. Cit., pp. 163-164.
- 15.-Larios Gutiérrez, Juan José. Hacia un modelo de calidad. pp. 56.
- 16.-Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. pp. 66-67.
- 17.-Harrington, H. James. Op. Cit., pp. 38.
- 18.-Pierre-Eric Tixier (et. al.) "Sindicalismo y calidad". en Tratado de Calidad Total. pp. 229-230.
- 19.-Ibidem. pp. 231.
- 20.-Ibidem. pp. 232-233.
- 21.-Gitlow, Howard. Op. Cit., pp. 156.
- 22.-Pierre.Eric Tixier. Op. Cit., pp. 234.
- 23.-Ibidem. pp. 236.
- 24.-Serrano Beltrán, Teófilo. Op. Cit., pp. 9.
- 25.-Cruz Serrano, Noé y Rebeca Hernández Marín. "Hasta 1995 los cambios en el IMSS". pp. 11.
- 26.-Morones Prieto, Ignacio. Tesis mexicanas de seguridad social. pp. 11.
- 27.-Etienne de la Boetie. El discurso de la servidumbre voluntaria. pp. 70.
- 28.-Sosa Pulido, Demetrio. Op. Cit., pp. 43.
- 29.-Serrano Beltrán, Teófilo. Op. Cit., pp. 6.
- 30.-Crozier, Michel. Op. Cit., pp. 236-240.
- 31.-Berry, Leonard (et. al.) Op. Cit., pp. 144.
- 32.-Ibidem. pp. 145.
- 33.-Harrington, H. James. Op. Cit., pp. 83.
- 34.-Larios Gutiérrez, Juan José. Op. Cit., pp. 112.
- 35.-Gabor, Andrea. Op. Cit., pp. 54.
- 36.-Larios Gutiérrez, Juan José. Op. Cit., pp. 114.
- 37.-Gitlow, Howard. Op. Cit., pp. 52-53.

- 38.-Larios Gutiérrez, Juan José. Op. Cit., pp. 113.  
 39.-Parte de Tí. No. 7, pp. 2.  
 40.-Harrington, H. James. Op. Cit. pp. 61.  
 41.-Berry, Leonard (et. al.) Op. Cit., pp. 105.  
 42.-Harrington, H. James. Op. Cit., pp. 68.  
 43.-Crozier, Michel. Op. Cit., pp. 57.  
 44.-Retchkiman, Benjamín. "Economía de la empresa pública". pp. 307.  
 45.-Berry, Leonard (et. al.) Op. Cit., pp. 120  
 46.-Idem. pp. 120.  
 47.-Gabor, Andrea. Op. Cit., pp. 50.  
 48.-Ishikawa, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad? pp.  
 49.-Etienne de la Boetie. Op. Cit., pp. 67.  
 50.-Sosa Pulido, Demetrio. Op. Cit., pp. 30,65-66  
 51.-Programa de Modernización del Sistema Nacional de Delegaciones.  
 52.-Ibidem.  
 53.-Gabor, Andrea. Op. Cit., pp. 18.  
 54.-Ruelas Barajas, Enrique (et. al.) Seguridad social y Estado moderno. pp. 320.  
 55.-Crozier, Michel. Op. Cit., pp. 216.  
 56.-El Enfoque Moderno de la Administración dirigido a Subdirectores Administrativos de Hospitales. pp.47.  
 57.-Crosby, Philip. Op. Cit., pp. 105.  
 58.-Gabor, Andrea. Op. Cit. pp. 44.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

A través del tiempo el Estado ha evolucionado para adecuarse a demandas que presenta la sociedad, actualmente se habla de reformarlo como una manera de responder a las necesidades y condiciones impuestas por un contexto internacional más complejo, y una sociedad demandante de nuevas y mejores respuestas a los problemas que enfrenta.

La conformación del Estado moderno es un tema de referencia obligada, no es propio de un sólo país, es una tendencia mundial; los problemas por resolver principalmente son de índole social, económico y político; por ello surge la idea de establecerlo bajo una expresión mínima pero a la vez fuerte, permitiendo mayor participación de la sociedad.

En México a partir de 1970, existen indicios que muestran la necesidad de un cambio para fortalecer a la sociedad, dejando atrás al "Estado de Bienestar"; ahora se habla del Neoliberalismo, que particularmente se adecua bajo un encuadre de Liberalismo Social.

Los cambios se orientan a modernizar el aparato administrativo a través de nuevas herramientas, instrumentos y técnicas, mejores sistemas de operación al desconcentrar y descentralizar procesos y/o atribuciones; para hacerlo más eficaz y eficiente en el cumplimiento de tareas prioritarias y elevar la calidad de los servicios públicos.

La Administración por Calidad es un enfoque administrativo nuevo como conocimiento sistematizado, ordenado y puesto en práctica; sin embargo, es resultado de un desarrollo y perfeccionamiento a través de varios años.

Es un movimiento mundial al cual se tiende en los últimos años, se vuelve objeto de atención frente a la urgencia de resolver problemas complejos, situando a Japón como un ejemplo digno de ser seguido para enfrentar la realidad cambiante y dar mejor atención a numerosas necesidades imperantes, si queremos competir, ya sea a nivel individual o de Estado.

La Administración por Calidad es una nueva forma de concebir a la administración, conserva los principios básicos

de ésta, por tanto su aplicación puede llevarse a cabo tanto en las organizaciones privadas como públicas.

Para alcanzar la calidad es necesario considerar al usuario como centro y razón de la mejora continua, anticiparse a sus necesidades por medio del conocimiento, trato y comprensión; competir con la satisfacción del servicio y no con los estándares de organizaciones similares.

Los resultados de la aplicación de la teoría de la calidad son a largo plazo, pudiéndose situar un momento preciso de su inicio, pero no un tiempo determinado para obtener el éxito esperado; los pequeños cambios son los que harán la diferencia, es una mejora continua.

Los servicios que prestan los diversos organismos de la Administración Pública Mexicana presentan la falta del nivel de calidad que requiere la sociedad, de aquí el potencial de la Administración por Calidad para mejorarlos.

En el sector público trabajan personas con diferente formación técnica y profesional, así como costumbres y tradiciones; independientemente de sus intereses, el vínculo que las une es servir a la sociedad, por lo cual todo esfuerzo orientado a mejorar la calidad del servicio será en beneficio de ellos mismos.

El servidor público debe contar con la preparación adecuada para realizar mejor su trabajo, además de una sensibilización política, que le permita utilizar los medios e instrumentos adecuados para prever los requerimientos prioritarios para la sociedad.

Las crecientes necesidades de salud y bienestar de la población requieren de la ampliación y perfeccionamiento del Sistema de Salud; el crecimiento demográfico, la prevención de enfermedades, la atención de accidentes son algunos elementos que obligan a mejorar y actualizar los diferentes organismos públicos que cubren este servicio.

El IMSS como la institución más importante de la seguridad social en México, ha adoptado la Administración por Calidad como el medio que le permita satisfacer mejor las necesidades de sus usuarios en los servicios que presta.

Después de varios intentos, hoy en 1994, se lleva a cabo el Programa de Modernización del Sistema Nacional de Delegaciones a cargo de la Subdirección correspondiente; aunque cabe aclarar que cada Delegado tiene libertad para participar o no en este esfuerzo.

La iniciativa de administrar por calidad proviene del Director General; sin embargo, su compromiso ha sido parcial al delegar la responsabilidad en una Subdirección (segundo nivel jerárquico), ocasionando falta del interés en los trabajadores en relación con el cambio que implica la calidad.

El cambio de Director General obliga a modificar los planes, este aspecto político es difícil de controlar y afectará a la Administración por Calidad, impidiendo dar continuidad a los programas correspondientes; cuya aplicación en México tiene poco tiempo y más aún en el sector público.

Es necesario que en el IMSS se haga un análisis integral y confiable de la satisfacción y opinión del usuario, respecto de la atención que recibe en los tres niveles de atención médica, lo cual permitirá diagnosticar un mejoramiento adecuado y permanente del servicio.

En todas las organizaciones, públicas o privadas, existen malas costumbres que obstaculizan todo cambio; el IMSS no es ajeno a ello, además se añade el deficiente análisis sobre los problemas que se presentan un gran número impidiendo mejores logros al implantar la Administración por Calidad.

La sensibilización es básica para lograr un cambio de actitud en la mentalidad de las personas en relación con las actividades que realizan en su trabajo o en su vida personal. El IMSS trata de hacerlo con sus trabajadores por medio de cartelones y notas informativas; el avance que se visualiza es formal o superficial, lo indicado será ir al fondo en cada individuo.

La implantación de la Administración por Calidad se hace a través de un enfoque integral, que involucra a toda la organización, o de proyecto en un área específica en su etapa inicial. En el IMSS este proceso se puso en práctica en la parte médica y administrativa; de no extenderse se producirá una calidad parcial respecto a un mejor servicio; es necesario tomar en cuenta todos los procesos para obtener una mejora total y continua.

Tradicionalmente se considera al sindicato como un elemento contrario al mejoramiento de la organización, olvidando que intrínsecamente nació para buscarlo en cada uno de los trabajadores que aglutina; el SNTSS se fortaleció al otorgarle, negativamente poder; haciéndose evidente el desinterés por buscar la calidad en los servicios, lo cual hace crear un ego mayor a sus dirigente y centrarse en una postura de buscar mayores salarios y prestaciones para sus trabajadores.

La conscientización y conocimiento parciales sobre administrar por calidad en el IMSS conducen a contemplar la evaluación como un criterio particular, cuando es necesario tenerla como principio rector de todos los procesos. De tal manera que se han establecido indicadores en la autoevaluación delegacional para puntos prioritarios en formatos establecidos previamente, que se elevaron a rango normativo.

Es indispensable comprometerse a hacer del cambio el principal instrumento para llegar a un nivel más satisfactorio, ser más críticos y responsables en el camino hacia la calidad, como el medio para obtener mejores resultados en los procesos, nivel de vida y satisfacción de las demandas de los usuarios.

La iniciativa debe provenir del Director General, ya que sin el compromiso en la alta dirección, a través de acciones que involucren todas las áreas y trabajadores de este organismo, en un proceso descendente en cascada, de la cúpula a las bases, no producirá el mejoramiento del servicio al usuario.

El compromiso debe ser abierto y público, además de establecer límites a la responsabilidad de los directivos; ya que éstos y la sociedad son polos que tradicionalmente mantienen una separación criticable, que es necesario reducir para dirigir sus acciones en beneficio del usuario. La calidad debe ser un punto prioritario, pues el objetivo de toda institución pública, y por tanto de quien la dirija, es en todo momento mejorar el servicio proporcionado.

La Asamblea General, autoridad máxima en el IMSS, debe determinar los planes que tendrán continuidad, y no que cada Director decida sobre la prioridad de los mismos con su particular punto de vista. Para tal efecto la asamblea deberá estar compuesta por miembros no reelegibles, renovando la mitad cada 3 años para lograr un mejor seguimiento.

Frente a los obstáculos que implica comprender y establecer una nueva manera de trabajar y actuar, como la Administración por Calidad, es necesario un diagnóstico integral de la organización que permita analizar la posibilidad de establecer nuevos medios que en esencia busquen el mejoramiento.

La sensibilización es parte de un todo; con el sólo hecho de llevarla a cabo no se resolverán los problemas, ya que su objetivo es complementar otras acciones. Sin embargo es un paso fundamental, y debe hacerse tomando en cuenta los aspectos particulares de sus trabajadores

Se deben plantear mejores mecanismos de coordinación que permitan hacer un seguimiento de los planes sobre calidad, a fin de comunicar a las áreas que no la contemplan, la necesidad de su implantación; de tal manera que se extienda a través de todo el Instituto.

Se necesita de una visión de conjunto, coordinación y cooperación bajo una perspectiva de compromiso consciente de la realidad actual entre IMSS y sindicato. La oposición entre estos debe ser canalizada a través de negociaciones, establecimiento de objetivos y metas hacia la calidad del servicio que demandan y merecen los usuarios; sin este contexto no valen mejores salarios, pues la conciencia de los hombres no puede ser comprada.

Además de la autoevaluación delegacional, es necesario crear un Comité de Evaluación permanente dependiente directo de la Asamblea General, que supla a la actual Jefatura de Atención y Orientación al Derechohabiente, pues ésta no ha logrado la calidad de servicio adecuado.

El comité deberá estar integrado por los Subdirectores de cada área: la médica, finanzas, administrativa, jurídica, delegaciones, abastecimiento, obras y patrimonio inmobiliario, además de un representante sindical; pues son quienes manejan la problemática del Instituto y pueden determinar las mejoras necesarias. Buscará, a través de reproducciones de su estructura en lugares estratégicos, localizar la posibilidad de mejorar todos los procesos, previendo el error para lograr un servicio con la calidad que el usuario merece y demanda.

## BIBLIOGRAFIA.

1. Althusser, L.  
Ideología y aparatos ideológicos del Estado. México, Ediciones Quinto Sol, 1987, 84 pp.
2. Acle Tomasini, Alfredo.  
Planeación Estratégica y Control Total de Calidad. México, 3a. edición, Editorial Grijalbo, 1990, 302 pp.
3. Astin Nancy y Tom Peters.  
La pasión por la excelencia, un liderazgo diferente. México, Ed. Lasser Press, 1986, 509 pp.
4. Bernillon A. y O. Cerutti.  
Implantar y gestionar la calidad. Barcelona, Ediciones Gestió 2000, 1989, 207pp.
5. Bobbio, Norberto.  
El futuro de la democracia. México, FCE, 1986, 138 pp.
6. Bobbio, Norberto.  
Estado, Gobierno y Sociedad. México, FCE, 1989.
7. Carrillo Castro, Alejandro.  
La Reforma Administrativa en México. Base metodológica, Antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971). Méx., 4a ed., Editorial Miguel Angel Porrúa, 1980, 233 pp.
8. Carrillo Landeros, Ramiro.  
Metodología y Administración. México, Editorial Limusa, 1990.
9. Claude S., Jorge.  
Historia del pensamiento Administrativo. México, Editorial Prentice/Hall Internacional, 1972, 217 pp.
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa, 1993.
11. Crosby, Philip.  
La calidad no cuesta. México, 7a edición, Editorial Continental, 1991.
12. Cosío Villegas, Daniel.  
El sistema político mexicano. México, ed. 13, Ed. Joaquín Mortiz, 1982, 116 pp.
13. Crozier, Michel.  
Estado modesto, Estado moderno. México, FCE, 1989, 269 pp.

14. Diccionario de Política y Administración Pública, (Tomo I, A-F y Tomo III N-2). México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
15. Dubalt Kraus, Miguel. Aspectos de la Administración Pública. México, INAP, 1970, 205 pp.
16. Dwight Waldo. Administración Pública: la forma administrativa... México. Editorial Trillas, 1967, 348 pp.
17. Etienne de la Boetie. El discurso de la servidumbre voluntaria. Barcelona, Editorial Tusquets, 1980, 102 pp.
18. Estrada M., Manuel. Administración Funcional. México, UNAM, 1974, 396 pp.
19. Fraga, Gabino. Derecho administrativo. México, Editorial Porrúa, 1985, 506 pp.
20. Galvan Escobedo, José. Tratado de administración general. México, 2a edición, Editorial Trillas, 1990, 246 pp.
21. Guerrero, Omar. Introducción a la Administración Pública. México, UNAM, 1985.
22. Gabor, Andrea. Deming. El hombre que descubrió la calidad. Argentina, Editorial Veulap, 1990, 445 pp.
23. Garcia Cruz, Miguel. Evolución mexicana del ideario de la seguridad social. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1962, 115 pp.
24. Gitlow, Howard S. Y Shelly Gitlow. Como mejorar la calidad y la productividad con el método Deming. México, Editorial Norma, 1989, 280 pp.
25. Gitlow, Howard S. Planificando para la calidad, la productividad y una posición competitiva. México, Ventura Ediciones, 1991, 175 pp.

26. Gramsci, Antonio.  
Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno.  
México, Ed. J. Pablos, 1975, 334 pp.
27. Hajime, Karatsu.  
CTC: La sabiduría japonesa.  
Barcelona, Editorial Romaya-Valls, 1991. 121 pp.
28. Harrington, H. James.  
El coste de la mala calidad.  
Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1990, 138 pp.
29. Harrington, H. James.  
Cómo incrementar la calidad-productividad en su empresa.  
México, Editorial MacGraw-Hill, 1990, 243 pp.
30. Heller, Herman. Teoría del Estado. México, FCE, s/f, 341 pp.
31. Herrera Gutiérrez, Alfonso.  
Problemas técnico y jurídicos del Seguro Social.  
México, UNAM, 1955, 298 pp.
32. Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social (los primeros años 1943-1944).  
Coordinador: Lic. Fernando Zertuche Muñoz.  
México, IMSS, 1980, 293 pp.
33. Ishikawa, Kaoru.  
¿Qué es el control total de calidad?  
México, Editorial Norma, 1991, 209 pp.
34. Jiménez Castro, Wilnury.  
Administración Pública para el desarrollo integral...  
México, Editorial Limusa, 1987, 389 pp.
35. Larios Gutiérrez, Juan José.  
Hacia un modelo de calidad.  
México, Grupo Editorial Iberoamericano, 1989, 160 pp.
36. Leonard, Berry (et. al.)  
Calidad de servicio.  
Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1989, 203 pp.
37. Ley Federal de Entidades Paraestatales.  
México, Porrúa, 1993.
38. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
México, Porrúa, 1993.
39. Ley del Seguro Social.  
México, IMSS, 1993, 361 pp.

40. Lyonnet, Patrick.  
Los métodos de la calidad.  
Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1989, 215 pp.
41. Maquiavelo, Nicolás.  
El príncipe.  
México, Populibros "La Prensa", 1992, 192 pp.
42. Macdonald, John y John Piggott.  
Calidad Global.  
México, Editorial Panorama, 1993, 272 pp.
43. Morones Prieto, Ignacio.  
Tesis mexicanas de seguridad social.  
México, Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, 1975, 183 pp.
44. Miliban, Ralph.  
El Estado en la sociedad capitalista.  
México, ed. 10, Ed. Siglo XXI, 1980, 273 pp.
45. Pichardo Pagaza, Ignacio.  
Introducción a la administración Pública Federal. (Volumen 2.)  
México, INAP, CONACYT, 1984.
46. Poulantzas, Nicos.  
Hegemonía y dominación en el Estado moderno.  
México, Ediciones Pasado y Presente, 1977.
47. Reyes Ponce, Agustín.  
Administración de empresas, teoría y práctica.  
México, Editorial Limusa, 1982, 189 pp.
48. Ruiz Massieu, José Francisco y Wilfrido Lozano Hernández.  
Nueva Administración Pública Federal.  
México, ed. 2, Ed. Técno, 1978, 218 pp.
49. Sánchez Agesta, Luis.  
El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo XVI.  
Madrid, Editorial Marisal, 1967, 192 pp.
50. Seguridad social y el Estado Moderno.  
Compiladores: José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán.  
México, FCE, IMSS/ISSSTE, 1992, 503 pp.
51. Sosa Pulido, Demetrio.  
Administración por calidad.  
México, Editorial Limusa, 1992, 151 pp.
52. Tratado de Calidad Total. (Tomo I).  
Dirigido por Vincent Labocheix; Madrid, Ciencias de CDN la Dirección, 1992, 337 pp.

53. Udaondo Duran, Miguel.  
Gestión de calidad.  
Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1992, 343 pp.

#### HEMEROGRAFIA.

1. Aguilar, Luis F.  
"La reforma del Estado",  
en Examen, diciembre de 1989, pp. 3-6, México.
2. Algunas Herramientas para la Administración de Procesos.  
México, IMSS, Edición Inédita, Subdirección General de Delegaciones, 1993.
3. Bolívar Espinoza, Augusto y Haydeé Villacorta García.  
"Nacia una autocrítica del Estado mexicano",  
en El Cotidiano, No. 45, enero-febrero de 1992, pp. 13-22,  
México.
4. "Memorias del II Congreso Internacional de calidad total (1a Parte)", Calidad Total (Monografías 5). Fundación Mexicana para la Calidad Total, s/f, pp. 51, México.
5. "El premio Nacional de Calidad", Calidad Total (Monografías 4). Fundación Mexicana para la Calidad Total, pp. 23, México.
6. Camacho Solís, Manuel.  
"Reforma y Gobernabilidad",  
en Nexos, No. 116, 1990, pp. 35-36, México.
7. Capm, Roderic.  
"Las élites mexicanas", en Vuelta, No. 138 Mayo de 1988,  
México, pp. 35-38.
8. Carrillo Castro, Alejandro.  
"El papel de la Administración Pública en los procesos de integración", en El Papel de la Administración Pública en los Procesos de Integración, (Seminario Internacional) 24 de noviembre de 1992, Edición Inédita, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima, México.
9. El Enfoque Moderno de la Administración Dirigido a Subdirectores Administrativos de Hospitales (Seminario), México, Edición Inédita, IMSS, Jefatura de Operación Delegacional Zona II, 6-9 de octubre de 1993.
10. Esponda, Alfredo.  
"Calidad Total una Vida Mejor",  
en Expansión, Vol. 23, No. 568, 1991, pp. 73-81, México.

11. Fraga, Gabino.  
"La Administración Pública Paraestatal", en Revista de Administración Pública, Edición del 25 Aniversario, INAP, 1980, pp. 21-30, México.
12. Fernández González, Héctor Javier.  
"La planeación estratégica con control total de la calidad: ¿Una moda administrativa o una revolución en la forma de administrar?", en El Financiero, 4 de agosto de 1993, México.
13. Garrido, Celso.  
"México en 1992 claro oscuro a la mitad del sexenio". en Mundo Problemas y Confrontaciones, No. 41, enero de 1992, pp. 27-29, México.
14. Guerra Díaz, Rosario.  
"Transformación y Perspectivas de la Administración Pública Mexicana", en El Papel de la Administración Pública en los Procesos de Integración, (Seminario Internacional) 24 de noviembre de 1992, Edición Inédita, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima, México.
15. Hernández Marín, Rebeca y Noé Cruz Serrano.  
"Hasta 1995 los cambios en el IMSS", en Epoca, No. 124, 18 de octubre de 1993, México.
16. Huerta Ibarra, José y Bertha Ancona.  
"Control de calidad", en Programa de Apoyo Integral a la Microindustria, México, Nacional Financiera, PROMICRO,s/f, 58 pp.
17. Jeannetti Dávila, Elena.  
"La Nueva Cultura Administrativa Pública", en El Papel de la Administración Pública en los Procesos de Integración, (Seminario Internacional) 24 de noviembre de 1992, Edición Inédita, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima, México.
18. "Jornadas por la eficacia y la calidad" en Parte de Tí, México, Edición Inédita, IMSS, No. 7, 1994.
19. Manual de Organización del IMSS. México, Edición Inédita, IMSS, 1992.
20. Martínez Staynes, Javier y Laura Ortega Gurza.  
"De la administración por objetivos al servicio total", en Expansión, Vol. 23, No. 567, 1991, pp. 58-65, México.
21. Medina Viedas, Jorge.  
"Los medios de comunicación frente a la reforma del Estado", en El Nacional, 14 de septiembre de 1991, México.

22. Méndez, Luis (et. al.)  
"El bautizo del Estado",  
en El Cotidiano, No. 47, Mayo de 1992, pp. 44-49, México.
23. Monografías Nacionales Americanas sobre Seguridad Social.  
México, Comité Interamericano de Seguridad Social, s/f, 81  
pp.
24. Moreno, Martín y Noé Cruz Serrano.  
"El IMSS en Quiebra",  
en Epoca, No. 110, 12 de julio de 1993, México.
25. Los Organos Superiores del IMSS.  
México, Edición Inédita, IMSS, 1988, pp. 11.
26. Portantiero, Juan Carlos.  
"La múltiple transformación del Estado Latinoamericano", en El  
Día, 17 de mayo de 1990, México.
27. "Programa de modernización", en Parte de Tí, México,  
IMSS, No. 1, 1993, edición inédita.
28. Programa de Modernización del Sistema Nacional de  
Delegaciones.  
México, Edición Inédita, IMSS, Subdirección General de  
Delegaciones, 1993.
29. Retchkiman K., Benjamín.  
"Economía de las Empresas Públicas",  
en Aspectos Estructurales de la Economía Pública, Textos  
Universitarios, UNAM, México, 1975, pp. 295-351.
30. Rico Tavera, Guadalupe. "Un premio a la calidad y el  
prestigio", en Expansión, Vol. 20, No. 71, 1988, pp. 107-116,  
México.
31. Rodríguez Tovar, José de Jesús. La naturaleza jurídica  
del IMSS. México, 1968, 82 pp. (Tesis).
32. Seguridad Social (Colección Seminarios No. 2), México,  
Secretaría de la Presidencia, 1976, 292 pp.
33. Serrano Beltrán, Teófilo.  
"El Papel de la Administración Pública en los Procesos de  
Integración", en El Papel de la Administración Pública en los  
Procesos de Integración, (Seminario Internacional) 24 de  
noviembre de 1992, Edición Inédita, Gobierno del Estado Libre  
y Soberano de Colima, México.
34. Trayectoria histórica del IMSS.  
México, Edición Inédita, IMSS, 1990, pp. 24.

35. Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público.  
México, Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios  
Administrativos, 1971.

36. Valero Sánchez, José Luis.  
"La calidad como factor de desarrollo,  
Madrid, Estudios del Instituto de Desarrollo Económico, 1970,  
162 pp.

37. Varios, "El Litigio del Estado", en Nexos, No. 145, enero  
de 1990, México.

## GLOSARIO

**ASISTENCIA SOCIAL.** Comprende un conjunto de servicios y prestaciones destinados a personas de nula capacidad contributiva, en caso de falta de recursos monetarios o incapacidad física para trabajar.

**ALTA DIRECCION.** El grupo de personas que toman las decisiones más trascendentes en una organización.

**ACT=** Administración de la Calidad Total.

**BELL LABS.** Firma de laboratorios en Estados Unidos.

**CIVITAS.** Término usado en la antigüedad para referirse a lo que hoy denominamos Estado

**COMMONWELTH.** Término usado en la literatura política inglesa para referirse al Estado, cuando éste término no está difundido

**CTC=** Control Total de la Calidad. Utilizar métodos para evitar los errores en todos los procesos

**CTyMC=** Control Total y Mejoramiento Continuo.

**CENSOS BOUREAU.** Empresa norteamericana dedicada a la elaboración de censos.

**CEP=** Control Estadístico de Procesos. Control es el acto o actos planeados que determinan los medios para asegurar el logro de un objetivo. Estadística es la ciencia que toma datos para estudiar comportamientos, y proceso se basa en la obtención de datos y su análisis aplicando una metodología científica.

**CICLO SHEWART.** También llamado ciclo Deming (PHEA). Es el equivalente al proceso administrativo (planeación, organización, dirección, recursos humanos y control); se desarrolla de la siguiente manera: primero se elabora un plan (Planificar), éste se prueba en pequeña escala o sobre una base de ensayo (Hacer), se supervisan sus efectos (Estudiar) y se hacen las mejoras apropiadas en el proceso (Actuar). Estas mejoras, llamadas medidas preventivas, pueden conducir a un plan nuevo o revisado, o a modificaciones del proceso. Así el ciclo disminuye constantemente la diferencia entre las necesidades del cliente y la ejecución del proceso.

**CIRCULO DE CALIDAD.** Es el constituido por un conjunto de individuos que se reúnen voluntariamente y en forma regular para resolver los problemas relacionados con su entorno laboral.

**CLIENTE-PROVEEDOR.** Relación de responsabilidad y de compromiso con la mejora continua, siempre esta presente ya que es una relación que se establece tanto al interior como al exterior de la organización.

**COMITE DE SEGUIMIENTO.** Su responsabilidad consiste en ver que el proceso se aplique adecuadamente a toda la organización; sin embargo él no lleva a cabo la garantía de calidad, ni asume responsabilidad directa, esta labor corresponde a cada una de las divisiones de la organización.

**CONSTITUCION** de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se haga referencia a "artículos de la constitución".

**CONTROL DE CALIDAD.** Es desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener un producto de calidad que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor.

**COSTUMBRE.** Es el hábito o uso que se ha hecho como propio en una labor o actividad diaria.

**DELEGACION.** Es la denominación por la que se conocen algunos organismos públicos de carácter provisional. En el caso del IMSS son los órganos que lo representan en el ámbito estatal y municipal.

**DELEGADO.** Es la persona nombrada por el Consejo Técnico, a propuesta del Director General, conforme a los artículos 253-VIII y 257-VII de la Ley del Seguro Social, quienes también están facultados para removerlos. En este funcionario converge la fuerza de la institución en las circunscripciones y de ellos dependen los subdelegados como los jefes de las oficinas para cobro. Además funge como presidente de la Delegación.

**DEONTOLOGICO.** Que trata el deber ser.

**DESIDERATUM.** Lo que más se desea, a lo que se aspira.

**DIF=** Desarrollo Integral de la Familia.

**ENAS=** Equipos Naturales de Administración.

**EOQC=** European Organization of Quality Control.

**EP=** Equipos de Proyecto.

**FACILITADOR.** Persona que lleva a cabo acciones a favor de la mejora continua, por ejemplo los capacitadores.

**GUIA DE SERVICIO.** Es la persona con preparación teórica sólida y con la experiencia de haber laborado en una empresa donde la calidad total haya tenido éxito; su papel será asesorar a la organización para aplicar la Administración por Calidad.

GURU. Autoridad en la materia, que tiene el dominio del tema.

IMSS= Instituto Mexicano del Seguro Social. Es la representación física de uno de los diversos organismos de la seguridad social. Proporciona un servicio público de protección a los trabajadores para el cual es preciso que éstos estén activos y contribuyan con una parte de sus ingresos, para acreditar el derecho a recibir beneficios médicos o monetarios cuando su capacidad productiva se interrumpe a causa de enfermedad, invalidez, vejez y otras contingencias.

INTROGENIA. En la atención médica a la salud es el balance negativo entre beneficios y riesgos; los riesgos superan a los beneficios.

ISSSTE= Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

JUSE= Japanese Union of Scientist and Engineers.

KAIZEN. Buscar la calidad a través del control de calidad en una mejora permanente pensando en las necesidades del cliente.

LFEP= Ley Federal de Entidades Paraestatales.

LOAPF= Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

MANAGEMENT. Anglicismo que podemos traducir al español como administración.

MEGALOMANO. Con delirio de grandeza.

NIJ= Normas Industriales Japonesas.

OBSTACULO. Es el impedimento para realizar un fin o una meta.

PEPSU. El proceso administrativo es considerado por un análisis de flujo. Cada sigla significa Proveedores, Entradas, Procesos, Salidas, Usuarios; respectivamente.

PHVA. Es el mismo ciclo de Deming sólo que algunos autores lo manejan de esta forma: Planear, Hacer, Verificar y Actuar.

PROCESO. Es una serie de actividades que forman un insumo, le agregan un valor y producen un resultado.

PROCESO AMPLIADO. La calidad involucra todos los procesos de tal suerte que si uno falla no se obtiene calidad, no la que se debía.

SEGURIDAD SOCIAL. Es una función de la política gubernamental para proporcionar asistencia social a la sociedad.

SINERGIA GRUPAL. Clima de trabajo en un equipo de calidad donde las ideas, propuestas, opiniones, cuestionamientos son en beneficio de la organización.

TQC= Total Quality Control.