



86  
29

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

*EL CASO DEL SISTEMA DE TIENDAS Y FARMACIAS DEL ISSSTE*

TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTAN:

Monroy Valentino Claudia  
Salinas Sánchez Norma Angélica

PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADAS EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**FALLA DE ORIGEN**

1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **ÍNDICE**

|  |          |
|--|----------|
| <b>INTRODUCCION</b>  | <b>3</b> |
| <br><i>PRIMERA PARTE</i>   |          |
| <b>LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL EN MÉXICO</b>            |          |
| <b>I. CALIDAD TOTAL</b>  |          |
| 1.- Antecedentes   |          |
| a) Generales   | 15       |
| b) El caso de Japón  | 16       |
| 2.- Definición de Calidad Total                                    | 20       |
| 3.- Principales teóricos de la Calidad Total                       |          |
| a) William Edwards Deming  | 20       |
| b) Joseph M. Juran   | 25       |
| c) Kaoru Ishikawa  | 31       |
| d) Philip B. Crosby  | 37       |
| 4.- Análisis de los aspectos básicos de la Calidad Total           | 40       |
| <b>II. CONDICIONES Y PERSPECTIVAS DEL ESTADO MEXICANO</b>          |          |
| 1.- Contexto Internacional   | 47       |
| a) Factores económicos   | 47       |
| b) Factores políticos y sociales                                   | 50       |
| 2.- Expectativas del Estado mexicano                               | 51       |
| a) Las alternativas del desarrollo                                 | 51       |
| b) La administración salinista y sus postulados para el desarrollo | 58       |
| c) Acciones estratégicas e instrumentos complementarios            | 64       |

**LA SEGURIDAD SOCIAL**  
**Y LA CALIDAD TOTAL**

---

---

**III. LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU INCURSIÓN EN LA CALIDAD TOTAL**

|   |    |
|---|----|
| 1.- La seguridad social en los Estados modernos                                   | 73 |
| a) Antecedentes   | 74 |
| b) La Seguridad Social en los Estados contemporáneos                              | 78 |
| c) Organización de la Seguridad Social  | 80 |
| 2.- La Seguridad Social en México   |    |
| a) Antecedentes   | 83 |
| b) Organización y funcionamiento  | 86 |
| c) Situación actual de las instituciones de Seguridad Social                      | 90 |
| 3.- Las instituciones de Seguridad Social y sus expectativas con la Calidad Total | 93 |

*SEGUNDA PARTE*

**APLICACIÓN DE LA CALIDAD TOTAL EN EL SISTEMA DE TIENDAS Y FARMACIAS DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)**

**IV. EL SISTEMA COMERCIAL DEL ISSSTE**

|   |     |
|---|-----|
| 1.- Antecedentes y organización del sistema de tiendas y farmacias del ISSSTE | 99  |
| a) Antecedentes   | 99  |
| b) Organización   | 100 |
| 2.- Operación durante el período 1989-1992                                    | 101 |
| 3.- El Sistema Integral de Información y Control (SIIC)                       | 105 |

**V. LA ESTRATEGIA DE CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA COMERCIAL DEL ISSSTE**

|  |     |
|--|-----|
| 1.- Introducción                       | 109 |
| a) Objetivos de la estrategia aplicada | 110 |
| b) Etapas de la estrategia             | 110 |

**LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Y LA CALIDAD TOTAL**

---

|   |            |
|---|------------|
| <b>2.- Desarrollo de la estrategia de Calidad Total</b>         | <b>111</b> |
| a) El Comité de Calidad   | 114        |
| b) Los grupos de mejora   | 115        |
| c) El grupo de entrenadores de receptores de productos de venta | 116        |
| d) Apoyos a la estrategia de Calidad Total                      | 118        |
| d.1) El programa de capacitación                                | 118        |

**VI. EVALUACIÓN Y PROPUESTAS SOBRE LA APLICACIÓN  
DE LA CALIDAD TOTAL EN EL SISTEMA DE TIENDAS Y  
FARMACIAS DEL ISSSTE**

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| <b>1.- Aciertos</b>     | <b>121</b> |
| <b>2.- Limitaciones</b> | <b>123</b> |
| <b>3.- Propuestas</b>   | <b>124</b> |

***TERCERA PARTE***

**CONCLUSIONES GENERALES**

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>VII. CONCLUSIONES</b> | <b>131</b> |
|--------------------------|------------|

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| <b><i>BIBLIOGRAFÍA</i></b> | <b>134</b> |
|----------------------------|------------|

***ANEXOS***

|   |            |
|---|------------|
| <b><i>1.- Índices de productividad de ISSSTETIENDAS</i></b> | <b>141</b> |
| <b><i>2.- Organogramas</i></b>                              | <b>147</b> |

# **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

**L**a Seguridad Social, considerada como uno de los mínimos de bienestar que el Estado mexicano debe garantizar, incluye como satisfactores básicos a las pensiones, la asistencia médica, los créditos para la adquisición de bienes muebles e inmuebles, las estancias infantiles, los velatorios, la capacitación en el trabajo, la recreación y el apoyo al poder adquisitivo mediante la operación de tiendas y farmacias institucionales.

Actualmente, los organismos públicos encargados de la operación y el desarrollo de estos servicios afrontan una grave crisis financiera y administrativa que se caracteriza por la escasez de recursos y mala calidad de los servicios que proporcionan. Por calidad entendemos un servicio digno, eficiente y eficaz en el que, contando con los recursos humanos, las instalaciones, los equipos y materiales óptimos, se garanticen la oportunidad, la capacidad de cobertura, la buena atención y el desarrollo de los servicios.

Para hacer frente a la crisis referida, las dependencias y entidades de Seguridad Social, han puesto en práctica varios programas, entre los que destacan los programas de Calidad Total que, a partir de 1990 y a iniciativa del Ejecutivo, fueron incorporados al gobierno federal.

Esta tesis pretende demostrar si la Calidad Total es una herramienta adecuada para el mejoramiento de los servicios que proporcionan los organismos de seguridad social, comparando los postulados y procedimientos de la Calidad Total con las estructuras y objetivos generales de los mismos.

Para confrontar teoría y práctica, en este trabajo se exponen y analizan las experiencias, las perspectivas y se formulan propuestas para implantar y asimilar la Calidad Total en el sistema comercial del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTETIENDAS), que actualmente cuenta con 255 unidades comerciales de distintos tamaños y 89 farmacias institucionales distribuidos en toda la república.

ISSSTETIENDAS es administrado por la Subdirección General de Protección al Salario, que es una de las áreas sustantivas del ISSSTE y cuyo objetivo es contribuir a la protección del poder adquisitivo del salario de los derechohabientes, proporcionando a precios módicos, productos básicos y de consumo para el hogar.

Políticamente el sistema comercial del ISSSTE tiene la función de mediatizar el conflicto social garantizando el abasto a precios populares, por lo que al mismo tiempo desarrolla una competencia de mercado ante los intereses de los capitales nacionales e internacionales que

influyen en nuestra economía. En los aspectos administrativo y técnico, es una organización en la que los procedimientos básicos se deben condicionar a una serie de leyes, reglamentos y disposiciones normativas aplicables a las empresas estatales, aunque por realizar actividades que virtualmente deben generar recursos económicos (comercio), se precisa observar en ella criterios de rentabilidad financiera, elevación de la productividad en términos reales y eficiencia operativa.

Por otra parte, analizamos en sí misma a la Calidad Total, técnica que tiene sus orígenes teóricos en los Estados Unidos de Norteamérica y prácticos en Japón, de donde se extendió paulatinamente a grandes e importantes empresas en todo el mundo. En México y otros países es el término de actualidad que identifica concepciones ideológicas y técnicas específicas para el desarrollo integral de los potenciales humano, técnico y productivo.

La implantación de la Calidad Total en cualquier organización, debe partir de ciertos principios básicos, entre los que se encuentran:

- compromiso y participación constantes de todos los integrantes de la empresa
- firme propósito de mejorar continuamente, tanto en lo colectivo como en lo individual
- preferencia por proveedores únicos y selección de los mejores insumos sin considerar necesariamente el costo de los mismos
- eliminación de los estímulos al personal basándose en los tradicionales sistemas de calificación de méritos
- eliminación de las supervisiones constantes, sustituyéndolas por mecanismos de prevención.

Lejos de ser una corriente efímera y exclusiva para estudiarse y practicarse en la iniciativa privada, la Calidad Total se incorpora a la administración pública nacional por indicaciones del propio Ejecutivo Federal, sobre todo a partir de que éste perfila la calidad que debe imperar en la generación de bienes y en la prestación de servicios a través de las empresas públicas. Así, el Programa Nacional para la Modernización de las Empresas Públicas 1990-1994 (PRONAMEP), señala eficiencia, eficacia y productividad de las mismas como condiciones "sine qua non" de su permanencia y resalta a la calidad como medio para obtener los beneficios esperados.

La aplicación de la Calidad Total en México enfrenta condiciones y características propias del Estado mexicano, requiriendo para ello la participación conjunta de los sectores público, privado y social, fundamentalmente para no ceder mayores espacios a la actual competencia extranjera, que inclusive, se desarrolla en nuestro propio territorio.

Consideramos que los conceptos básicos de Calidad Total antes señalados, aparentemente impiden la implantación de la Calidad Total en los organismos gubernamentales, dado que en ellos existen condiciones y prácticas arraigadas que resultan adversas a esta técnica, por

**ejemplo: la constante movilidad de los cuadros directivos, los sindicatos sobre protectores, la presión política para demostrar resultados a corto plazo. No obstante, sugerimos que la aplicación de la Calidad Total en la Administración Pública lejos de referir propósitos estériles y mera demagogia, constituye una alternativa viable y representa un reto a la capacidad de adaptación de las entidades públicas a su momento histórico.**

**Para la administración pública resulta de actualidad el estudio de la Calidad Total, pues aún cuando fuese una corriente más que se suma a técnicas anteriormente impuestas para las dependencias y entidades, en el contexto de la modernidad implica compromisos, retos y resultados no sólo administrativos, sino también políticos.**

**Técnicamente, un programa de Calidad Total no puede concluir en un sexenio, ello implicaría desperdiciar los recursos y el tiempo en él invertidos, restando credibilidad a los siguientes intentos para mejorar las condiciones actuales de la administración pública. Por tanto, la suma de experiencias como las obtenidas por ISSSTETIENDAS contribuirá a la redefinición de esta técnica y a la elaboración de una metodología específica que soporte adecuadamente a la Calidad Total en la Administración Pública.**

**Este trabajo se desarrolló en dos apartados: el teórico, denominado La Seguridad Social y la Calidad Total en México, en el que se exponen y analizan los conceptos y planteamientos básicos sobre Calidad Total y Seguridad Social y la relación de ambos en el actual contexto nacional; y el práctico, intitulado Aplicación de la Calidad Total en el sistema comercial de tiendas y farmacias del ISSSTE, en el que se presenta la estrategia de Calidad Total seguida por ISSSTETIENDAS, analizando sus aciertos y limitaciones y en el que se exponen algunas propuestas para obtener mejores resultados con esta técnica. Por último se presentan las conclusiones y propuestas generales para la efectividad de la Calidad Total en la Administración Pública.**

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

**PRIMERA PARTE**

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD  
TOTAL EN MÉXICO**

## I CALIDAD TOTAL

*“Si tienes planes para un año, planta una semilla. Si tienes planes para diez años, planta un árbol. Si son para cien años, enseña a la gente. Cuando alguna vez siembras una semilla, recogerás una cosecha. Cuando enseñas a la gente, cosecharás miles de ellas”.*

K'uan-Tzu (siglo V a.c.)

### 1.- ANTECEDENTES

#### a) Generales

**D**esde los inicios de la historia del hombre, éste ha deseado que los productos que elabora cumplan y sirvan para satisfacer sus necesidades, los resultados obtenidos han estado condicionados a las técnicas, recursos y procesos con los que se ha contado en cada época.

Durante las primeras etapas del desarrollo humano, la inspección del producto terminado, por parte del consumidor, determinaba la aceptación y demanda de los bienes permitiendo con ello perfeccionarlos de acuerdo con las expectativas del usuario, así se formaron expertos y especialistas en la producción de ciertos artículos. En la Edad Media a éstos se les denominó artesanos; la venta de sus productos se basaba en la reputación y en la experiencia de quienes los elaboraban.

Cuando el comercio se amplió y nacieron las grandes ciudades, los artesanos se agruparon en gremios, a través de especificaciones que en forma conjunta elaboraban sus integrantes se mantenía y uniformaba la calidad de los productos, con base en los requerimientos de sus clientes.

Con la Revolución Industrial, al transformarse los talleres en fábricas, se inició la homogeneización de las características que se requerían en los materiales, en los procesos de fabricación y en los artículos terminados, así como el uso de instrumentos de medición. Al mismo tiempo se dio la especialización en el trabajo que separó al trabajador del producto final en detrimento de la comunicación que existía entre el productor y el consumidor. Esto trajo como consecuencia la insatisfacción de los clientes y, por lo tanto, reprocesos productivos que se intentaron disminuir con la creación de los departamentos y áreas de inspección.

A partir de la Revolución Industrial y hasta nuestros días, la producción de bienes y servicios ha ido creciendo en volumen y complejidad, creándose nuevas técnicas y procesos para controlar su elaboración; así, al llegar al siglo XX se inicia el control de la producción con base en métodos estadísticos.

El control de calidad estadístico comenzó en 1924. El Dr. W. A. Shewhart, de los laboratorios de la Bell Telephone Company de EE.UU. fue quien inició la técnica de marcar datos estadísticos en gráficas especiales, de tal manera que contribuyeran al control de la calidad. El uso de esta técnica se generalizó hasta mediados del presente siglo.

“La Segunda Guerra Mundial fue el catalizador que permitió aplicar el método Shewhart a diversas industrias en los Estados Unidos, cuando la simple reorganización de los sistemas productivos resultó inadecuada para cumplir las exigencias del estado de guerra...al utilizar el control de calidad, los Estados Unidos pudieron producir artículos militares de bajo costo y en gran cantidad.”<sup>1</sup>

Al finalizar la guerra algunas empresas que se habían dedicado a producir para fines bélicos reorientaron su mercado, retomando los controles utilizados en la producción militar para la elaboración de los productos demandados por la sociedad.

El concepto de Control Total de Calidad (CTC), fue originado por el Dr. Armand V. Feigenbaum, ( Gerente de Control de Calidad y de Operaciones Fabriles de la General Electric Co. en los Estados Unidos, durante los años cincuenta ), quien define al CTC “...como un sistema eficaz para integrar los esfuerzos en materia de desarrollo, mantenimiento y mejoramiento de calidad, realizados por los diversos grupos de una organización, de modo que sea posible producir bienes y servicios a los niveles más económicos y que sean compartidos con la plena satisfacción de los clientes.”<sup>2</sup>

#### **b) El Caso de Japón**

Después de la Segunda Guerra Mundial Japón quedó en ruinas, su mercado se contrajo y sus productos eran considerados baratos y de mala calidad. La industria japonesa se caracterizaba por lo siguiente:<sup>3</sup>

- carencia de revisión y análisis de las normas administrativas
- poca claridad en los programas de administración
- indefinición de las obligaciones de cada una de las áreas de la empresa

<sup>1</sup> ISHIKAWA, Kaoru. ¿Qué es el Control Total de Calidad? p. 12

<sup>2</sup> Ibid. p. 84

<sup>3</sup> ARAI, Joji. Perspectivas de la Calidad Total en el mundo. Monografías 5, Fundación Mexicana para la Calidad p. 29

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

- insuficiencia de técnicas administrativas
- nulo seguimiento de las acciones
- dificultad para comprender y difundir el conocimiento de la metodología y los cambios estructurales de la organización
- falta de visión a largo plazo
- prioridad a la inspección por sobre la prevención
- ausencia de canales de comunicación dentro de la organización
- carencia de liderazgo
- falta de educación y capacitación adecuadas para los trabajadores.

Al llegar las fuerzas de ocupación de Estados Unidos al Japón, existían constantes fallas en el servicio telefónico japonés lo que dificultaba la comunicación que requerían, por lo que ordenaron a la industria de comunicaciones adaptar el control de calidad. Los encargados de aplicar este control fueron instruidos por los propios norteamericanos. La introducción de técnicas de control de calidad en esa rama de la industria, despertó el interés de un grupo de líderes japoneses, algunos de los cuales se integraron a la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (UCIJ), institución privada que en 1946 se constituyó con la finalidad de ayudar a reconstruir su país. Esta organización estableció en 1949 un grupo de investigación en control de calidad. En 1950 la UCIJ realizó un seminario sobre Control Estadístico de Calidad dirigido por el Dr. W. Edwards Deming, y en 1954 el Dr. J.M. Juran impartió otro sobre Administración de Calidad; ambos seminarios estuvieron dirigidos a investigadores, ingenieros, gerentes y altos directivos de las compañías japonesas. Destacando entre ellos los dos últimos grupos.

Con base en lo aprendido de diversos conferenciantes extranjeros y de las investigaciones realizadas sobre las técnicas de control estadístico para la calidad, así como los sistemas de normas de otros países, los japoneses iniciaron la aplicación de los nuevos conocimientos en sus procesos de fabricación, pero al mismo tiempo los fusionaron con su cultura, creando un sistema propio de CTC el cual no se dirigió exclusivamente a la producción sino que se aplicó a todas y cada una de las áreas de una organización, dándole gran importancia al personal por ser éste quien lleva a cabo las actividades de producción.

El darle prioridad a quienes realizan el trabajo, hace que los japoneses incluyan, aparte de la técnica, una filosofía que busca no sólo la mejora de las personas en el plano productivo sino también a nivel personal y social.

La aplicación del CTC permitió que las empresas de Japón se transformaran, dando lugar a nuevas características:<sup>4</sup>

- los directivos asumieron el papel de líderes

---

<sup>4</sup> JURAN, J.M. El Liderazgo para la Calidad p. 7-9 e ISHIKAWA, Kaoru. Op Cit p. 33

## LA SEGURIDAD SOCIAL

### Y LA CALIDAD TOTAL

- los niveles jerárquicos y funciones dentro de las empresas se ajustaron con base en las políticas de gestión para la calidad
- los trabajadores fueron incorporados al proceso de mejoramiento a través de los círculos de calidad
- se proporcionó educación y capacitación a todos los trabajadores
- se elaboraron documentos dirigidos a supervisores, grupos de estudio y niveles directivos para adaptar técnicas y normas de acuerdo a las necesidades de la industria
- se dio prioridad al control durante todo el proceso de fabricación y no sólo a la etapa de inspección
- se utilizaron los métodos estadísticos para el control de los procesos productivos
- se promovió el CTC a nivel nacional
- se impulsaron las auditorías para verificar la aplicación correcta del CTC
- se crearon premios y se impartieron conferencias y seminarios sobre Calidad Total en todo el país.

Los resultados de estos nuevos conceptos les permitieron, en los años sesenta y setenta, incrementar su participación en el mercado mundial, dando lugar al llamado milagro japonés.

Al finalizar la década de los años sesenta, empresarios de varias partes del mundo, sobre todo de Estados Unidos -líder económico de occidente cuyos sistemas productivos se basaban en el control de operaciones- visitaron Japón para estudiar el CTC mismo que empezaron a aplicarlo en sus propias industrias. A partir de los años ochenta el uso del CTC se expandió rápidamente a nivel mundial.

Según Ishikawa, la nueva cultura de trabajo y servicio que se creó en Japón y que le permitió ser más productivos y al mismo tiempo mejorar el nivel de vida de sus habitantes, se debe a que los japoneses, además de adecuar los conocimientos adquiridos de otros países, en cuanto a los procesos productivos, poseen una cultura milenaria distinta a la cultura general de occidente. La combinación de estos elementos es lo que hizo posible que Japón creara, practicara y desarrollara su sistema de Calidad Total. Si bien es algo que está a discusión, en el CUADRO 1 se resumen las diferencias a la que el autor hace referencia.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> ISHIKAWA, Kaoru. Op. cit. p. 20-30

**CUADRO 1  
Diferencias Entre Japón y Occidente**

| <b>Japón</b>  | <b>Occidente</b>  |
|---|---|
| Poca tendencia a la especialización (multifuncionalidad)      | Especialización (profesionalismo)                           |
| Sindicatos por empresa  | Sindicalismo funcional                                      |
| Participación de todos los trabajadores (círculos de calidad) | Taylorismo. (hombre-máquina)                                |
| Educación general   | Profesionalización en los cuadros medios y directivos       |
| Pago según antigüedad y jerarquía                             | Pago según méritos (eficientismo)                           |
| Motivación general  | Incentivos económicos                                       |
| Contratación familiar y vitalicia                             | Alta rotación de personal                                   |
| Una sola raza e idioma  | Interétnico   |
| Alto grado educativo a todos los niveles                      | Diversos grados educativos en cada nivel                    |
| Religión budista (hombre bueno)                               | Religiones judeo-cristianas (hombre con el pecado original) |
| Relación integral con subcontratistas                         | Relación integral sólo en holdings u oligopolios            |
| Gerentes contratados para manejar las empresas                | Los dueños manejan las empresas                             |
| Objetivos financieros a largo plazo                           | Énfasis en las utilidades a corto plazo                     |
| Primero la calidad  | Primero las ganancias                                       |

## 2.- DEFINICIÓN DE CALIDAD TOTAL

El título de Calidad Total es uno de los nombres que se ha dado a lo que en Japón se denominó Control Total de Calidad. En Europa también se le llama Cultura de la Excelencia.

La Calidad Total, como se expone a lo largo de este capítulo, tiene varias definiciones e involucra una serie de actividades. De manera genérica en este trabajo se define a la Calidad Total como un conjunto de conceptos y procesos con los que se busca el óptimo desarrollo de una organización y sus integrantes, dentro y fuera de ella, a partir de la mejora continua en la producción de los bienes que genera y servicios que ofrece, utilizando técnicas y métodos administrativos y estadísticos que le permitan conocer y satisfacer las necesidades de sus clientes y usuarios.

La Calidad Total sobresale y se diferencia de otras corrientes administrativas, porque además de conjugar una serie de técnicas, métodos y procesos para mejorar empresa, incluye un cambio en la cultura productiva que se preo-cupa por el hombre dentro y fuera de su lugar de trabajo. Por tanto, no se trata sólo de obtener buenos productos o servicios, sino también, a través de la educación y la capacitación, fomentar la responsabilidad del individuo para con sus entornos familiar, laboral, social y físico, generando una nueva cultura para la calidad.

## 3.- PRINCIPALES TEÓRICOS DE LA CALIDAD TOTAL

### a) William Edwards Deming

William Edwards Deming nació en Estados Unidos en 1900. Realizó estudios de matemáticas y física. En 1927 trabajó en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, en donde conoció a Walter A. Shewhart, experto en estadística que trabajaba en la Bell Telephone Laboratories.

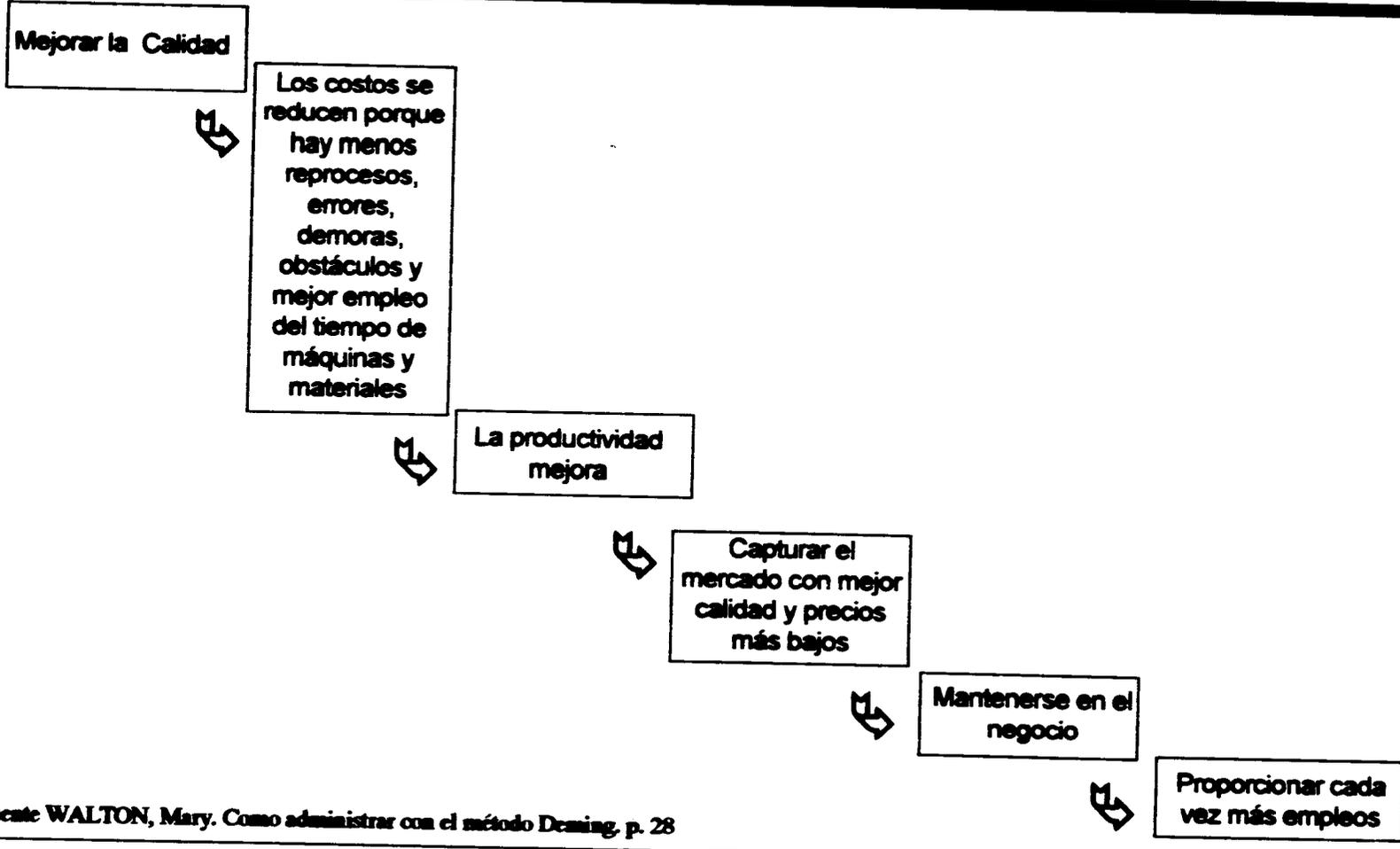
A partir de 1942 comenzó a impartir cursos de control estadístico de calidad basados en el método Shewhart.

En 1950 viajó como conferenciante al Japón y sus enseñanzas influyeron notablemente en la aplicación del control estadístico de la calidad en aquel país, a tal grado que se le considera el padre de ese movimiento, por lo que en 1951 se estableció el Premio Deming, máximo reconocimiento que se otorga a las empresas japonesas que aplican la Calidad Total.

En 1980, en un programa de televisión estadounidense se presentó un documental titulado "Si el Japón puede... ¿por qué no podemos nosotros?". En el que se muestran los logros alcanzados por Japón mediante la aplicación de la Calidad Total. Este documental se refirió a Deming como el principal asesor en la materia. Derivado de ello, es invitado a los Estados Unidos donde inició una serie de trabajos, giras y asesorías a diversas compañías de ese país, siendo la Ford Motor Company una de las primeras empresas en aplicar su método. También es aplicado en Inglaterra y Sudáfrica.

Deming menciona que el establecimiento de un sistema de calidad trae consigo una reacción en cadena, ya que al mejorar la calidad los costos se reducen porque hay menos reprocesos, errores, demoras, obstáculos y un mejor empleo del tiempo de las máquinas y de los materiales. Así, la productividad se incrementa permitiendo capturar, mantener y ampliar el mercado al ofrecer mejor calidad y precios más bajos. Todo ello redundará a su vez en la creación más empleos y estabilidad en los mismos. (CUADRO 2)

### CUADRO 2 La Reacción en Cadena de Deming



LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL

Fuente: WALTON, Mary. Como administrar con el método Deming, p. 28

**Deming considera necesario seguir catorce puntos para lograr la Calidad Total, éstos son:**

**1) Ser constante en el propósito de mejorar los productos y los servicios**

Se debe innovar constantemente, es decir introducir mejoras en los bienes o servicios producidos, a fin de que éstos superen las expectativas del mercado.

Para lograrlo es necesario invertir en investigación, preparación de los empleados y el mantenimiento de los equipos y las instalaciones.

**2) Adoptar la nueva filosofía**

La calidad debe convertirse en la política de la empresa y la gerencia debe hacerla suya para poder transmitir los nuevos principios al resto de la organización.

**3) No depender de la inspección masiva**

Se requiere mejorar el proceso, la inspección debe volverse profesional y metódica con la finalidad de conocer lo que se está haciendo y cómo, por eso es necesario que se lleve a cabo durante cada parte del proceso y no cuando haya acabado.

**4) No adjudicar pedidos basándose exclusivamente en el precio**

Deming comenta que "el precio... no tiene significado alguno sin una medida de calidad que se está comprando"<sup>6</sup>, por eso debe desarrollarse con los proveedores una relación a largo plazo de lealtad y confianza, que garantice que los suministros tengan la calidad requerida.

El tomar en cuenta un bajo costo por sobre la calidad, en cualquier punto del proceso de producción de un bien o servicio, dará como resultado un producto final barato pero de mala calidad.

**5) Mejorar continuamente el sistema de producción y servicios**

Se requiere que la iniciativa para mejorar la calidad sea tomada por la gerencia quien debe comprometerse a eliminar problemas, pero sobre todo, a mejorar y controlar los procesos, para lo cual es muy útil el uso de herramientas estadísticas.

**6) Capacitación en el trabajo**

La capacitación en el trabajo debe ser continua hasta alcanzar un nivel estable en el desempeño en el trabajo y mientras haya posibilidad de mejorarlo.

El inicio de un programa de capacitación debe basarse en lo que se necesita saber para desempeñar el puesto, por lo que los capacitadores tienen que ser profesionales y no sólo personas que aprendieron con la experiencia.

**7) Instituir el liderazgo**

La gerencia debe guiar a los trabajadores a mejorar su trabajo, de sus filas deben salir los líderes

<sup>6</sup> WALTON, Mary. *Cómo Administrar con el Método Deming*. p. 70

que hagan de la calidad el compromiso de la organización hasta lograr que sus integrantes se sientan orgullosos de pertenecer a ella.

**8) Desterrar el temor**

Debido a que regularmente antes de iniciar un programa serio de calidad existieron algunos intentos fallidos, la gerencia debe demostrar constancia en su propósito para que los trabajadores adquieran confianza y sientan la seguridad de que los cambios buscan una mejora real.

**9) Eliminar slogans, exhortaciones y metas numéricas**

Los slogans sugieren que si el trabajador lo intenta puede desempeñarse mejor, Deming comenta que esto lo ofende, sobre todo si no cuenta con las condiciones necesarias para lograrlo. Por otra parte, antes de establecer metas numéricas es indispensable que exista un programa que permita alcanzarlas.

**10) Derribar barreras entre áreas**

La calidad debe darse en toda la organización; como regularmente los problemas provienen de varias áreas, es necesario trabajar en equipo, eliminando la falta de comunicación entre ellas.

**11) Eliminar cuotas numéricas**

Es necesario eliminar las cuotas numéricas porque obstruyen la calidad y toleran los errores, dado que a los trabajadores les interesa cumplir con su cuota asignada sin importar la calidad de los resultados de su trabajo.

**12) Derribar las barreras que impiden el orgullo de hacer bien su trabajo**

Para que un trabajador se sienta bien, es necesario que cuente con equipo y condiciones laborales óptimas; además de estar seguro que su punto de vista y trabajo son tomados en cuenta.

**13) Instituir un programa vigoroso de educación y reentrenamiento**

Hay que actualizar al personal en habilidades, conocimientos y métodos, viéndolo como una inversión a largo plazo y el primer paso para la planificación de la calidad.

**14) Tomar medidas para lograr la transformación**

“La gerencia tendrá que organizarse como equipo para poner en marcha los otros 13 pasos. Se necesitará un asesor estadístico. Todos los empleados de la compañía, incluyendo los gerentes, deben tener una idea precisa de cómo mejorar continuamente la calidad”.<sup>7</sup>

Los 14 puntos señalados por Deming se interrelacionan unos con otros, por lo que deben darse en forma simultánea.

Para iniciar con un programa de calidad, él recomienda utilizar el ciclo Shewhart, también conocido como ciclo Deming o ciclo PHVA (planifique, haga, verifique y actúe). Es decir, hay que estudiar el proceso y decidir qué cambios se requieren para mejorar de acuerdo a los objetivos de la empresa, la información con que se cuenta y las observaciones realizadas.

<sup>7</sup> Ibid. p. 94

Después se deben efectuar las pruebas necesarias o poner en práctica las nuevas ideas en pequeña escala para observar los efectos, conforme a los resultados se deben repetir las pruebas y en otros ambientes y observar los efectos secundarios, procediendo a evaluar los resultados y volver a iniciar el proceso.

La aplicación de los 14 puntos señalados por Deming, requiere de lo siguiente:

- la gerencia debe esforzarse por lograr los primeros 13 puntos, eliminar las **enfermedades mortales** y los **obstáculos**
- constancia y coherencia
- trabajo en equipo y comunicación que permita que todos conozcan el objetivo propuesto
- fomentar el espíritu de cambio e interés por lo nuevo
- la gerencia debe formar un grupo que asimile plenamente lo anterior y pueda provocar una reacción en cadena.

Las **enfermedades mortales** a las que se hace referencia son:

- énfasis en las utilidades a corto plazo
- evaluar el desempeño y clasificación según el mérito o análisis anual del desempeño
- a movilidad de la gerencia
- manejar una compañía basándose en cifras visibles.

En cuanto a los **obstáculos** se mencionan, entre otros:

- desatender la planificación a largo plazo
- creer que la tecnología es la solución de todos los problemas
- no aceptar que cualquier problema tiene causa y solución
- buscar ejemplos en vez de elaborar un programa específico
- pensar que los problemas de la empresa son únicos y diferentes a los de las otras
- pensar que la habilidad gerencial se puede enseñar sin ser practicada, sin tomar en cuenta la obsolescencia de la instrucción escolar
- dejar el proceso al departamento de calidad sin incluir a las demás áreas
- pensar que la culpa es de los trabajadores, siendo que el 85% de los problemas son responsabilidad de la gerencia<sup>4</sup>
- pensar que inspeccionar y cumplir con todas las especificaciones es sinónimo de calidad

<sup>4</sup> Ibid. p. 41

- iniciar algo sin una estrategia y objetivos bien definidos
- creer que los asesores en calidad deben saber todo sobre la empresa.

#### **b) Joseph M. Juran**

Joseph M. Juran nació en Rumania en 1910 y llegó a los Estados Unidos en 1912. Estudió ingeniería electrónica y derecho. Fue jefe de la división de Control de Inspección de Western Electronic Co. y profesor de la Universidad de Nueva York. En 1971 fundó el Instituto Juran que se dedica a dar asesorías sobre calidad.

Juran menciona que en toda empresa se presentan obstáculos debido a los diversos puntos de vista y a las diferencias en las premisas, concepto y significado de la palabra calidad. Él da tres definiciones y menciona que éstas son válidas y complementarias:

- Calidad como adecuación al uso.
- Calidad como producir de acuerdo con las necesidades del cliente, lo que permite un aumento en las ventas. Sin embargo, esto regularmente implica un mayor costo para la empresa.
- Calidad entendida como mejorar los procesos, disminuir los errores e insatisfacciones y ser más productivo, lo que implica menos gastos y por ende un menor costo de producción.

Juran establece lo que se conoce como la trilogía que comprende las fases requeridas para cumplir con la gestión de la calidad. Procederemos a explicar en qué consiste cada una de ellas, resumiéndolas en el CUADRO 3.

#### ***Mejora para la calidad***

Si bien en orden lógico esta fase es la segunda, Juran recomienda iniciar por ella, dado que es más fácil medir sus resultados, despierta entusiasmo y proporciona una buena entrada para el proceso de planificación.

Juran define la mejora como la "creación organizada de un cambio ventajoso; el logro de unos niveles sin precedente dentro del comportamiento. Un sinónimo de avance".<sup>9</sup>

<sup>9</sup> JURAN, J.M. Op. cit. p. 27

**CUADRO 3  
Trilogía de Juran  
(La gestión para la calidad)**

| <b>Planificación de la Calidad</b>  | <b>Control de Calidad</b>                                      | <b>Mejora de la Calidad</b>  |
|---|--|--|
| determinar quiénes son clientes   | evaluar el comportamiento real del producto                    | establecer la infraestructura  |
| determinar las necesidades de los clientes  | comparar el comportamiento real con los objetivos del producto | identificar los proyectos de mejora  |
| desarrollar las características del producto que responda a las necesidades de los clientes | actuar sobre la diferencia                                     | establecer equipos para los proyectos  |
| desarrollar procesos capaces de producir las características del producto                   |  | proporcionar recursos a los equipos, formación y motivación para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• diagnosticar las causas</li> <li>• fomentar los remedios</li> <li>• establecer controles para conservar los beneficios</li> </ul> |
| transferir los planes a las fuerzas operativas  |  |  |

Fuente: JURAN, J. M. "Juran y el Liderazgo para la Calidad". p.21.

Regularmente este proceso parte del liderazgo de los directivos y de las aportaciones voluntarias del trabajador. Sin embargo, se requiere una estructura que permita el apoyo interdepartamental, la identificación de proyectos -entendidos como un problema a resolver o una misión concreta a realizar- y la designación de responsabilidades para lograr los objetivos deseados.

Para ello es necesario crear un Consejo integrado por los altos directivos, que se encargue de formular la política de mejora de la empresa y de crear la estructura antes mencionada.

La fase de mejora de la calidad inicia con la nominación de proyectos, en la cual pueden participar todos los miembros y las áreas de la organización, los propios miembros del Consejo, los asesores

externos y de ser necesario, se debe realizar una investigación de mercado que permita detectar qué es factible mejorar.

El Consejo se encarga de seleccionar, entre las nominaciones, el primer proyecto de mejora, el cual requiere ser un proyecto ganador, esto significa que debe estar relacionado con un problema crónico, tener muchas posibilidades de concluir con éxito, que sus resultados sean factibles de medirse y que estos llamen la atención.

Los siguientes proyectos deben priorizarse considerando, entre otros factores, el grado de mejora que generarán, su urgencia y el gasto que deba hacerse, tomando en cuenta en este punto que todo proceso de mejora requiere de una inversión, que regularmente tendrá un alto rendimiento porque contribuye a afinar los procesos existentes sin necesidad de gastar en la implantación nuevos procesos.

Una vez seleccionado el proyecto, el Consejo debe establecer sus objetivos, publicarlos e integrar el equipo que lo llevará a cabo, procurando que éste sea interdepartamental y que participen miembros de todas las áreas involucradas.

Al quedar integrado el equipo que manejará el proyecto, éste debe:

- establecer su misión y comprometerse a analizar los síntomas
- teorizar respecto a las causas
- comprobar las teorías
- establecer las causas
- favorecer el remedio
- probar el remedio bajo condiciones operativas y,
- establecer controles para mantener los beneficios.

Juran diferencia estos equipos de proyectos de los círculos de calidad. Los primeros son creados por el Consejo de Calidad. La participación de sus miembros, que regularmente son de nivel jerárquico medio, es obligatoria; su finalidad es resolver problemas de calidad que incluyen a varios departamentos y el equipo se deshace cuando se llega a los resultados propuestos.

En tanto los círculos de calidad se integran voluntariamente con miembros de la mano de obra a fin de resolver problemas relacionados con su área de trabajo, por lo que los proyectos que desarrollan tienen un ámbito de acción limitado a un sólo departamento. así mismo al finalizar un proyecto, en lugar de desintegrarse pueden seguir funcionando y plantearse nuevos objetivos.

Asimismo, en ambos grupos de trabajo se requiere dotar a sus integrantes de métodos, técnicas y herramientas para la mejora de la calidad antes de que inicien sus actividades.

### ***La planificación para la calidad***

“La planificación de la calidad es la actividad para determinar las necesidades de los clientes y desarrollar los productos y procesos requeridos para satisfacer esas necesidades”.<sup>10</sup> Una buena planificación puede detener la producción de errores.

El primer paso de la planificación consiste en identificar a los clientes, si éstos son internos o externos, clasificándolos para determinar cuáles son los más importantes.

Después se deben descubrir, analizar, clasificar y priorizar las necesidades del cliente a través de la comunicación con los mismos, vía investigación de mercado o simulación del uso del bien o servicio.

A partir del conocimiento de las necesidades del cliente se procede a traducirlas al lenguaje de la empresa o a un lenguaje común para ambos (cliente-compañía), para lo cual se pueden usar glosarios, normalizaciones y mediciones.

Cuando las necesidades del cliente están debidamente traducidas el siguiente paso es el desarrollo y diseño del producto, cuyas características deben responder, tanto a las expectativas del cliente, como a las de la empresa.

Una vez desarrollado el producto se continuará con el del proceso, que incluye:

- la revisión del diseño del producto
- la elección del proceso y su diseño, es decir, los medios a utilizar por las fuerzas operativas para cumplir con los objetivos del producto (equipo físico, programas e información) y,
- la provisión de instalaciones y programas.

Al desarrollar un proceso se debe cuantificar su capacidad de funcionamiento usando controles estadísticos y bases de datos; es necesario evaluarlo realizando pruebas bajo condiciones operativas, pruebas piloto, ensayos de aceptación y simulaciones.

Al terminar la etapa de planificación se transfieren los planes a las fuerzas operativas para su ejecución conforme a lo planeado.

### ***El control de calidad***

Este es el último paso de la trilogía de Juran. Sirve para evaluar el comportamiento real de lo planeado y compararlo con los objetivos establecidos para actuar sobre las diferencias.

“El concepto de control es el de mantener el “statu quo” mantener un proceso en su estado planificado, de forma que siga siendo capaz de cumplir los objetivos operativos”.<sup>11</sup>

Para que el control de calidad funcione se requiere elaborar un Manual de Control de Calidad que defina el sistema a seguir y se realicen las auditorías necesarias que garanticen su aplicación.

<sup>10</sup> Ibid. p. 78

<sup>11</sup> Ibid. p. 139

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

En el sistema de control de calidad lo ideal es asignar la responsabilidad a los individuos y que ésta coexista con la autoridad, para ello es necesario que cada persona conozca cuáles son los objetivos, cuál es el comportamiento real del proceso y el medio para cambiarlo en caso de que éste no sea conforme a los objetivos y normas establecidos. Cuando todas estas situaciones se cumplen existe lo que Juran llama autocontrol.

Por otra parte Juran distingue cuatro niveles de control:

- el que se da **por medios no humanos**. Se utiliza para procesos a prueba de error y automatizados, por lo que implica poca acción humana
- el control **por la mano de obra**. Lo realizan los trabajadores que en estado de autocontrol son capaces de detectar y corregir las desviaciones cuando están ocurriendo. Si se han satisfecho los criterios de autocontrol cualquier desviación es controlable por los niveles operativos, de no ser así, esto corresponde a los directivos
- el control **por supervisores y directivos medios**. Se realiza sobre las características de los productos y procesos. Por estar basado en resúmenes de datos, se lleva a cabo después de que las cosas ocurren
- el control que realizan los **altos directivos**. Se enfoca a los objetivos estratégicos y se realiza a través de las auditorías de control de calidad.

El control de calidad se realiza después del desarrollo del producto y del proceso, y regularmente va más allá, no sólo controla estas características sino también a las de la organización y los individuos, es por eso que antes de establecerlos se deben formular objetivos de calidad para la empresa en general y cada una de sus partes.

Para llevar a cabo un control efectivo se requiere implantar un **sistema de medidas y sensores**. El primero consiste en crear una **unidad de medida**, que es una cantidad definida de alguna característica de calidad, que permite su evaluación en números.

Los **sensores** son métodos o instrumentos con los que se puede llevar a cabo la evaluación del proceso y definir los hallazgos con números en función de la unidad de medida, que puede ser cuantitativa o cualitativa.

El sensor permite conocer la presencia o intensidad de ciertos fenómenos y convertirlos en información que sirve para la toma de decisiones, ya que detecta tendencias, identifica amenazas y evalúa el comportamiento del proceso.

Dados los objetivos del sensor, es necesario utilizar las herramientas estadísticas para poder ordenar los datos y convertirlos en la información necesaria para la toma de decisiones.

La información que se obtiene sirve para decidir si el proceso debe seguir o detenerse, si el producto cumple con los objetivos y qué hacer cuando no es así.

El paso final del control es accionar un cambio o corrección para eliminar deficiencias

esporádicas, descubriendo la causa y proporcionando el remedio para que el proceso siga de acuerdo con los objetivos de calidad.

### ***La Gestión Estratégica de la Calidad (GEC)***

“La GEC es un enfoque sistemático para establecer y cumplir los objetivos de la calidad por toda la empresa...”,<sup>12</sup> para adoptar la GEC se requiere:

- establecer objetivos amplios de calidad como parte del programa empresarial.
- adoptar cambios culturales
- reorganizar prioridades
- crear una nueva infraestructura
- capacitar en métodos de gestión para la calidad a los niveles directivos de la empresa y comprometerlos a que participen directamente en su aplicación.

Para ello se crea, como ya se mencionó al tratar la mejora para la calidad, un Consejo o Comité de Calidad, que debe tener como funciones:

- definir las políticas de la empresa, que deben reflejar las instituciones respecto a la calidad
- establecer objetivos generales y específicos y desplegarlos a niveles inferiores para hacerlos concretos identificando actividades y responsables
- proveer de recursos
- crear un sistema de información
- llevar a cabo auditorías de calidad
- revisar progresos
- dar reconocimiento y revisar el sistema de recompensas.

Al iniciar trabajos para la mejora de la calidad es necesario tomar en cuenta que “cada empresa es también una sociedad humana. El patrón cultural es un cuerpo de creencias, hábitos y prácticas que la población humana ha desarrollado para manejar los problemas percibidos”.<sup>13</sup>

Cuando hay un cambio se da un choque entre quienes lo defienden y quienes no lo desean, por eso se requiere:

- prever la participación de la sociedad receptora evitando sorpresas
- permitir que se evalúen las ventajas del cambio frente a las amenazas de los valores establecidos

<sup>12</sup> Ibid. p. 169

<sup>13</sup> Ibid. p. 288

- introducir gradualmente los campos agregando un clima favorable
- entretejer un cambio dentro de una parte aceptada por el patrón cultural
- tratar con dignidad a la gente involucrada en el cambio y estar seguros que el cambio será positivo.

La teoría de Juran señala que el establecimiento de la GEC implica invertir tiempo, ya que la selección de la estrategia requiere de seis meses a un año; decidir iniciar un proyecto, su puesta en marcha y obtención de resultados, un año; su aplicación a toda la empresa, iniciando la GEC en el lugar de prueba, dos años; y su aplicación a toda la organización otros dos años.

Antes de iniciar con la GEC se deben llevar a cabo actividades de formación en lo que es la gestión para la calidad, la cual debe darse primeramente al equipo de dirección y luego extenderse a todos los integrantes de la organización. Esta formación debe estar enfocada hacia el trabajo y los resultados que se pretenden.

#### c) Kaoru Ishikawa

Kaoru Ishikawa es originario del Japón. Fue miembro fundador de la UCIJ, profesor de ingeniería, escritor y asesor en calidad desde 1949. Se hizo acreedor al premio Deming y al Gran Premio de la Sociedad Norteamericana de Control de Calidad.

Para Ishikawa "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; calidad significa calidad del trabajo, calidad del servicio, calidad de la información, calidad del proceso, calidad de la división, calidad de las personas, calidad de los objetivos, etc., es controlar la calidad en todas sus manifestaciones... esforzándose por ofrecer un producto de calidad justo a precio justo y en la cantidad justa."<sup>14</sup>

Ishikawa habla de un círculo de control que contiene seis pasos (CUADRO 4), que son los siguientes:

#### ***Determinar metas y objetivos***

Las metas y objetivos deben fijarse para renglones prioritarios y no deben exceder de cinco, siendo la alta gerencia la encargada de determinarlos, publicarlos y difundirlos.

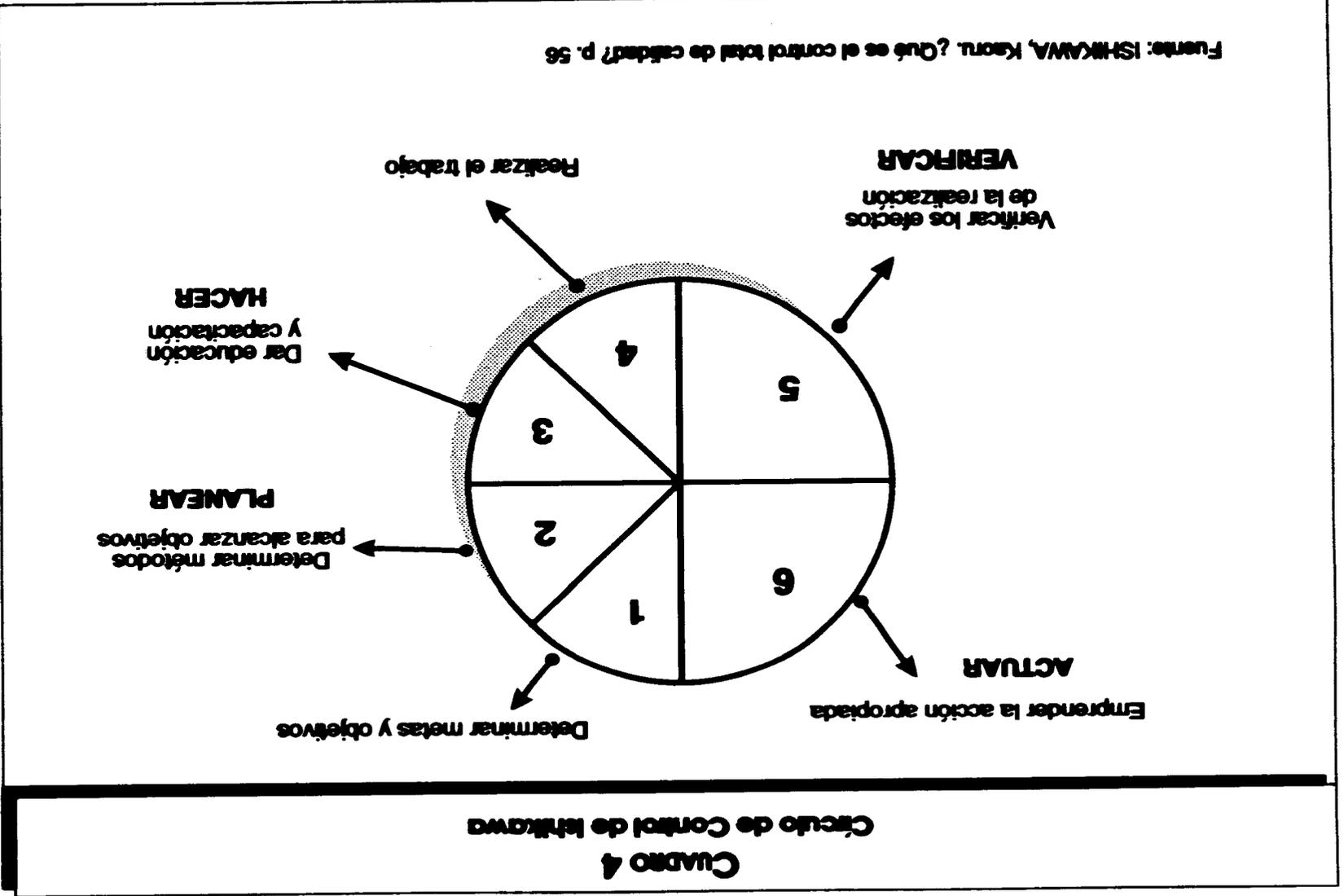
Las metas deben expresarse en cifras y explicarse racionalmente asignando plazos para alcanzarlas con base en los problemas que se desea resolver.

#### ***Determinar métodos para alcanzar metas***

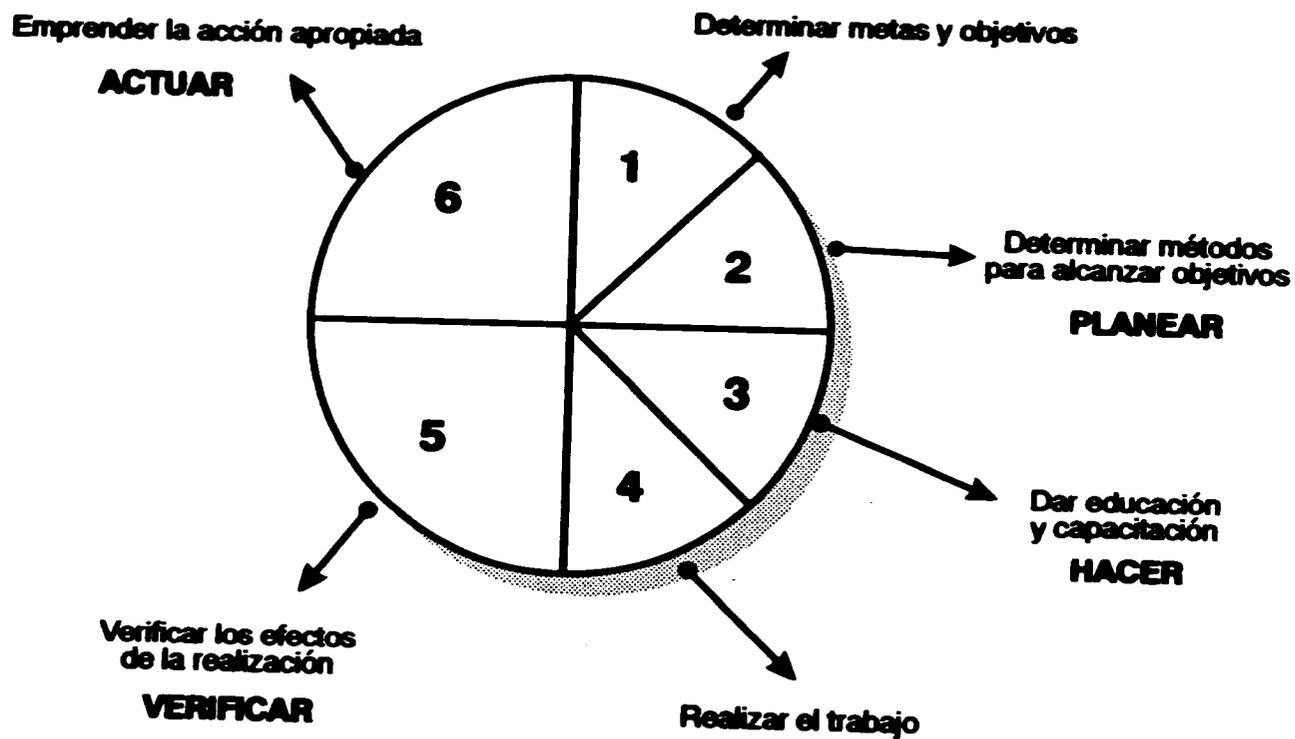
Los métodos permitirán normalizar el trabajo creando reglamentos de aplicación general, para alcanzar las metas y objetivos planteados.

---

<sup>14</sup> ISHIKAWA, Kaoru. Op. cit. p. 40.



**CUADRO 4**  
**Círculo de Control de Ishikawa**



Fuente: ISHIKAWA, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad? p. 56

***Dar educación y capacitación***

“Los superiores tienen la función de educar y desarrollar a sus subalternos... de manera personal en el trabajo práctico. Una vez que el subalterno ha sido educado... se le delega autoridad y se le da libertad para hacer su trabajo. De este modo el subalterno podrá crecer.”<sup>15</sup>

Para Ishikawa el Control Total de Calidad empieza y termina con educación, por lo que debe darse a todos y cada uno de los niveles de la empresa en forma continua e indefinida considerándola como una inversión a largo plazo..

***Realizar el trabajo***

Después de establecer metas y objetivos, así como los métodos a utilizar para alcanzarlos se debe proceder a su aplicación práctica.

***Verificar los efectos de la realización***

“El objeto de verificar es descubrir las excepciones... (para ello es)... necesario entender con claridad las políticas básicas, las metas y los procedimientos de normalización y educación.”<sup>16</sup>

La verificación tiene como objetivo determinar si todos los factores causales están bajo control, examinar el proceso y evaluar sus efectos.

***Tomar la acción apropiada***

Es necesario impedir que se repita la excepción, no basta con ajustar factores causales, hay que tratar de eliminar los que ocasionan la excepción, eliminando las causas, es decir, se requiere prevenir.

Ahora bien, para aplicar el círculo de control existen algunos **obstáculos**, como pueden ser:

- la pasividad de la alta gerencia
- la existencia de personas que están satisfechas con “statu quo” y que piensan que su empresa es la mejor, que no admiten opiniones, quieren ser los únicos en destacar o creen que lo mejor es lo que ya se conoce y está establecido
- la existencia de seccionalismo
- el desánimo.

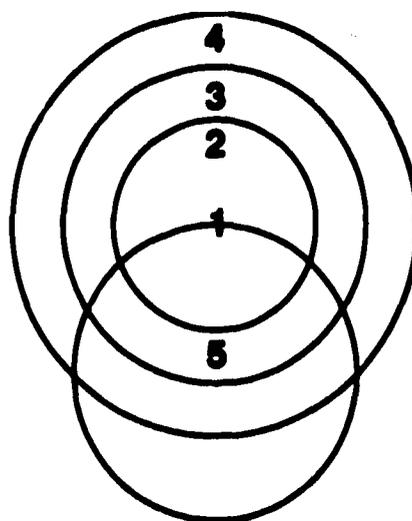
Para eliminarlos se requiere firmeza en las convicciones, cooperación, entusiasmo y deseos de lograr mejoras sustanciales.

Ishikawa menciona que lo más importante es lo que él llama el **control de calidad integrado**, y tiene como objetivo impedir que los errores se repitan, por lo que es necesario eliminar los síntomas y las causas a través de un estudio causa-efecto. Esto permite la mejora de la calidad (Cuadro 5).

<sup>15</sup> Ibid. p. 60

<sup>16</sup> Ibid. p. 61

**CUADRO 5**  
**Control de calidad en toda la empresa**



- 1) CONTROL DE CALIDAD PARA DESARROLLO DE NUEVOS PRODUCTOS
- 2) GARANTÍA DE CALIDAD
- 3) CALIDAD DE CONTROLES
- 4) CONTROL PHVA
- 5) CÍRCULO DE CONTROL DE CALIDAD

El control de calidad para toda la empresa tiene varios niveles; el primero contiene la garantía de calidad en su aceptación más estrecha, su finalidad es un buen control de calidad en los nuevos productos.

El segundo representa el control de calidad definido más ampliamente, incluye trabajo administrativo, ventas, vendedores, contratistas, etc.

El tercero hace hincapié en el control de todas las fases del trabajo e involucra a toda la compañía.

El cuarto es el círculo conocido como PHVA; el último es el círculo de control que debe atravesar a todos los demás.

## **LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL**

Para que un sistema de calidad funcione dentro de una empresa Ishikawa señala que la alta gerencia debe:

- preocuparse porque sus empleados reciban un ingreso adecuado
- respetarlos como seres humanos, darles la oportunidad de disfrutar de su trabajo y llevar una vida feliz
- buscar como objetivo fundamental que los consumidores se sientan satisfechos por comprar los bienes y/o servicios de la empresa
- tomar en cuenta el bienestar de los accionistas ofreciendo calidad, precio y cantidad.

Para lograrlo es necesario que la gerencia:

- de prioridad a la calidad sobre las utilidades a corto plazo
- se oriente hacia el consumidor no hacia el productor, es decir, que piense desde el punto de vista de los demás
- utilice datos y números, los hechos son importantes y deben expresarse en cifras que, a través de métodos estadísticos, puedan analizarse y calcularse para formar juicios y tomar decisiones
- respete a la humanidad como filosofía administrativa; administración totalmente participativa
- actúe de manera interfuncional
- establezca comités interfuncionales
- aplique el Control Total de Calidad en toda la empresa y procure el mejoramiento de la tecnología.

El cambiar e involucrarse en estos conceptos implica que la gerencia, antes que nadie, estudie el control de calidad y el Control Total de Calidad; establezca políticas para definir las posiciones que adoptará la empresa en materia de Control Total de Calidad; reúna información relativa a calidad, especificando las prioridades en esta materia; asuma el liderazgo de la calidad y se mantenga a la vanguardia en su promoción; imparta educación en combinación con los planes a largo plazo (contratación y organización); verifique si la calidad y el control de calidad se están realizando de acuerdo con lo proyectado e inculque la idea de que el proceso siguiente es su cliente, lo que da garantía a cada uno de los procesos sucesivos.

### ***Los círculos de calidad***

Un círculo de calidad es un grupo pequeño que desarrolla actividades de control en forma voluntaria dentro de un mismo lugar de trabajo.

El objetivo de los círculos de calidad, es contribuir al mejoramiento y desarrollo de la empresa, creando un clima agradable de trabajo en el que se aprovecharán al máximo las capacidades de los trabajadores. Cuando se crea un círculo de calidad, sus integrantes deben escoger el tema a

tratar y justificar esta elección, después deben analizar la situación actual y las causas de la misma, para proponer acciones correctivas y llevarlas a cabo. Posteriormente deben evaluar los resultados y tomar las medidas necesarias para prevenir errores y su repetición.

Es importante señalar que para crear círculos de calidad, se debe estar trabajando con el CTC en la empresa y la gerencia debe ser la primera en estudiar y coordinar sus actividades. También es necesario que haya un supervisor, cuyas funciones principales son estudiar el control de calidad, preparar a los integrantes del círculo y de ser necesario, dirigirlos y apoyar las medidas que propongan para mejorar la calidad.

#### ***Relaciones comprador-proveedor***

Ishikawa afirma que cuando se implanta el CTC es necesario cambiar la relación que se tiene con los proveedores. Menciona diez principios para mejorar la garantía de calidad entre ambos, éstos son:

- ambos son responsables de la aplicación del control, comprensión y Cooperación de sus sistemas de calidad
- deben ser independientes uno del otro
- el comprador debe informar clara y precisamente qué quiere, para que el proveedor sepa qué va a ofrecerle
- se debe celebrar un contrato racional en cuanto a calidad, cantidad, precio, condiciones de trega y forma de pago
- el proveedor debe garantizar una calidad satisfactoria del producto y la información que el comprador solicite
- se debe acordar un método de evaluación de los productos
- en el contrato se deben incluir sistemas y procedimientos que les permitan solucionar posibles diferencias
- debe existir intercambio de información para un mejor control de calidad
- ambos deben controlar las actividades comerciales
- deben atender los intereses del consumidor.

#### ***Auditoría de control de calidad***

La auditoría de control de calidad es la revisión que se hace en una empresa respecto a cómo se ha emprendido el CTC, para determinar si el sistema está funcionando adecuadamente. Su importancia radica en que permite a los dirigentes tomar las medidas necesarias para evitar que los errores se repitan.

Ishikawa menciona que en Japón existen varios tipos de auditoría externa, entre los que se encuentran las que un comprador hace a un proveedor, las que realiza un consultor externo, las

que se llevan a cabo con propósitos de certificación y las que se hacen a los participantes en el premio Deming.

Respecto a las auditorías internas, regularmente las dirige el presidente de la empresa, un jefe de unidad, personal del departamento de calidad o miembros de otro departamento.

**d) Philip B. Crosby**

Philip B. Crosby nació en Estados Unidos en 1932. A principios de los años sesenta estuvo a cargo de verificar la utilidad de un armamento militar a cargo de la Martin Co. En 1965 fue director de calidad de la empresa de comunicaciones ITT y en 1979 formó "Philip Crosby y Asociados", dedicándose a escribir y dar consultorías sobre calidad.

Crosby considera que para solucionar los problemas de calidad en una empresa es necesario preparar lo que él llama una "vacuna pro-calidad", cuyos "ingredientes" son:

- determinación, que implica que la gerencia forme un equipo de trabajo que no esté dispuesto a soportar ninguna situación inconveniente y a reconocer que ellos son los únicos que pueden cambiar las características de la organización.
- educación para que todos los empleados adquieran un lenguaje común acerca de la calidad
- implantación, en la que la gerencia debe dirigir el proceso de mejoramiento

Para Crosby la calidad tiene varios significados:

- **el cumplir con los requisitos**
- **tratar de llegar a la meta de cero defectos**
- **calcular el precio del incumplimiento**

Asimismo es necesario que la dirección:

- defina sus objetivos y acciones
- sea constante en su cumplimiento
- insista en cumplir los requisitos
- aliente la prevención y,
- establezca un lenguaje común para toda la organización.

Crosby maneja cuatro principios absolutos, que son los siguientes:

***La calidad se define como cumplir con los requisitos***

Esto significa que para alcanzar la calidad se requiere que las cosas se hagan bien desde el principio, siendo necesario establecer y entender los requisitos, así como contar con los recursos para que éstos se puedan cumplir. Por ello, **calidad se define como cumplir con los requisitos, no como lo bueno.**

***El sistema de calidad es la prevención***

Conocer un proceso permite determinar posibles causas de error y tomar medidas preventivas al revisar y prevenir en cada paso del proceso los errores.

***En patrón de realización es cero defectos***

La calidad implica cumplir permanentemente con los requisitos conforme a lo planeado, cuando ello se logra los errores desaparecen.

***La medida de la calidad es el precio del incumplimiento.***

El autor divide el costo de la calidad en dos áreas: el precio del incumplimiento y el precio del cumplimiento. El primero es la suma de los gastos realizados en hacer mal las cosas, esto es, el cálculo de todo lo que no tendría que repetirse si se hubiera hecho bien en el primer intento. Según Crosby, este precio representa el 20% en las empresas manufactureras y el 35% en las empresas de servicios.<sup>17</sup> Este factor permite identificar áreas de oportunidad para poder llevar a cabo acciones preventivas.

El precio del cumplimiento es lo que se gasta en hacer bien las cosas. Abarca funciones de calidad, prevención, educación y mejora de los procedimientos. Representa el 3 ó 4% de las ventas de una compañía bien dirigida.<sup>18</sup>

Crosby destaca que los errores ocurren tanto por la falta de conocimientos como de atención y que ambos pueden corregirse con educación, lo que hace de ella un elemento esencial dentro del proceso de calidad. Al respecto menciona que "el aspecto educativo general requiere de una educación ejecutiva, por medio de la cual los altos directivos puedan aprender su posición específica; de una educación gerencial, es decir, de aquellos ejecutivos que han de poner en marcha el proceso; de un sistema de capacitación del personal en el cual todos los empleados de la compañía lleguen a comprender sus funciones especiales tales como compras, contabilidad, calidad, mercadotecnia, etc., pueda aprender a hacer las cosas específicas de su área".<sup>19</sup>

El proceso educativo, que de acuerdo con el autor pretende un cambio en la cultura en donde se intercambian valores y se propicia modelos de cultura, puede resumirse en:

**Comprensión:** percatarse de qué se necesita y abandonar los criterios convencionales.

**Compromiso:** entendido como la dedicación de los directivos y la promoción de ésta en los demás niveles.

**Competencia:** implantar metódicamente el proceso continuo de mejoramiento

**Comunicación:** para lograr el entendimiento y apoyo por parte de todas las personas que integran la empresa, incluyendo clientes y proveedores.

<sup>17</sup> CROSBY, Philip. *Calidad sin lágrimas* p. 97

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 100

**Corrección:** necesaria para eliminar posibles errores al identificar los problemas actuales investigando sus causas.

**Continuidad:** tomar en cuenta las experiencias pasadas para aprovecharlas en acciones futuras.

Crosby señala catorce puntos para el establecimiento de la mejora para la calidad, que son los siguientes:

***Compromiso de la dirección***

La dirección debe emitir una política de calidad que deje claro cuál es el compromiso de la empresa, de tal forma que sea comprensible para todos los miembros de ésta.

***Equipo para el mejoramiento de la calidad***

La dirección debe crear un equipo que dirija las actividades de calidad de una manera clara y firme, guíe el proceso y promueva su evolución, así como brindar la coordinación y apoyos necesarios.

***Medición***

A través de herramientas estadísticas, la empresa debe medir sus insumos, procesos y productos. Al manejar una serie de indicadores se podrán conocer y controlar estos aspectos y, en su caso, tomar las decisiones adecuadas.

***El costo de la calidad***

Su finalidad es indicar las tendencias; debe servir como estímulo dentro del proceso y no como un atemorizante del desempeño personal.

***Crear conciencia sobre la calidad***

El concepto de calidad debe estar presente en forma permanente, teniendo como apoyo los medios de comunicación que se tienen establecidos en la empresa.

***Acción correctiva***

Para eliminar los errores es necesario considerar los indicadores que revelen cuáles son los problemas y efectuar el análisis que muestre las causas de los mismos.

***Educación del personal***

Como se mencionó anteriormente, la educación del personal implica comprensión, compromiso, competencia, comunicación, corrección y continuidad dentro de un proceso integral dirigido por la alta gerencia.

***Planear el día cero defectos***

Establecer de antemano una fecha significativa para que la empresa difunda sus propósitos en materia de calidad, para la cual la gerencia debe trabajar previamente en elaborar el programa a seguir.

### ***Día cero defectos***

La celebración del día cero defectos tiene como finalidad el que "la dirección presente y haga un compromiso formal (de calidad) frente a todos, de tal manera que sea obligatorio su cumplimiento. Es el momento de demostrar a todos, cara a cara, que las intenciones de los directivos son serias."<sup>20</sup>

### ***Fijar Metas***

Si bien el objetivo final es llegar a cero defectos, es necesario establecer metas intermedias que al sumarse permitan llegar a la meta principal.

### ***Eliminar causas de error***

Para ello es necesario que todo el personal pueda señalar los problemas a los que se enfrenta, para poder determinar las causas y encontrar el remedio.

### ***Reconocimiento***

Valorar a quien desempeña bien su trabajo y distinguirlo con ejemplo o guía sobre qué se entiende por hacer bien las cosas teniendo en cuenta que "el dinero es muy mala forma de brindar reconocimiento. No es de índole suficientemente personal."<sup>21</sup>

### ***Consejos de calidad***

Tienen como objetivo el intercambio de ideas y conocimientos que permitan apoyar el proceso de calidad.

### ***Repetir todo el proceso***

## **4.- ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS BÁSICOS DE LA CALIDAD TOTAL**

En este capítulo se ha observado que las ideas expuestas por Deming, Juran, Ishikawa y Crosby coinciden en lo esencial, aunque varían en la forma de exponerlas o proponer se lleven a cabo. En el CUADRO 6, se resumen los postulados básicos que manejan dichos autores. Por ello se hará un análisis de lo que se considera son las convergencias de los autores, así como las características que, a nuestro juicio, todo programa o estrategia de Calidad Total debe incluir y tomar en cuenta.

### **a) Participación de la gerencia**

Para iniciar un programa de Calidad Total es indispensable que la gerencia (directivos de una organización) asuma el liderazgo y sea quien inicie, coordine y controle todo el proceso que se lleve a cabo en pro de la calidad.

Esto es así, porque los directivos son los que conocen y tienen disponible toda la información sobre los resultados de la organización al mismo tiempo que las facultades para la toma de decisiones.

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 127

<sup>21</sup> Idem.

**CUADRO 6**  
**Postulados Básicos de la Calidad Total**  
**(Principales Teóricos)**

| DEMING   | JURAN   | ISHIKAWA   | CROSBY   |
|--|---|--|--|
| <p>Puntos a considerar</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ser constante en el propósito de mejorar los productos y servicios</li> <li>2. adoptar la nueva filosofía</li> <li>3. no depender de la inspección masiva</li> <li>4. acabar con la práctica de adjudicar contratos de compra basándose exclusivamente en el precio</li> <li>5. mejorar continuamente y por siempre el sistema de producción y servicio</li> <li>6. instituir la capacitación en el trabajo</li> <li>7. instituir el liderazgo</li> <li>8. desterrar el temor</li> <li>9. eliminar los slogans, las exhortaciones y las metas numéricas para la fuerza laboral</li> <li>10. derribar las barreras que haya entre áreas</li> <li>11. eliminar las cuotas numéricas</li> <li>12. derribar las barreras que impidan sentimiento de orgullo que produce un trabajo bien hecho</li> <li>13. establecer un riguroso programa de educación y reentrenamiento</li> <li>14. tomar las medidas para lograr la transformación</li> </ol> | <p>Trilogía de Juran</p> <p><i>Planificación</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. determinar quiénes son los clientes</li> <li>2. determinar las necesidades de los clientes</li> <li>3. desarrollar las características del producto que responda a las necesidades de los clientes</li> <li>4. desarrollar procesos capaces de producir las características del producto</li> <li>5. transferir los planes a las fuerzas operativas</li> </ol> <p><i>Control</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. evaluar el comportamiento real del producto</li> <li>7. comparar el comportamiento real con los objetivos del producto</li> <li>8. actuar sobre la diferencia</li> </ol> <p><i>Mejora</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. establecer la infraestructura</li> <li>10. identificar los proyectos de mejora</li> <li>11. establecer equipos para los proyectos</li> <li>12. proporcionar recursos a los equipos: formación y motivación</li> </ol> | <p>Pasos del Control</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. determinar metas y objetivos</li> <li>2. determinar métodos para alcanzar las metas</li> <li>3. dar educación y capacitación</li> <li>4. realizar el trabajo</li> <li>5. verificar los efectos de la realización</li> <li>6. emprender la acción apropiada</li> </ol> | <p>Pasos a Seguir</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. compromiso de la dirección de la calidad</li> <li>2. equipo para el mejoramiento de la calidad</li> <li>3. medición</li> <li>4. costos de la calidad</li> <li>5. crear conciencia sobre la calidad</li> <li>6. acción correctiva</li> <li>7. educación el personal</li> <li>8. planear el día cero defectos</li> <li>9. el día cero defectos</li> <li>10. fijar metas</li> <li>11. eliminar las causas de error</li> <li>12. reconocimiento</li> <li>13. consejos sobre la calidad</li> <li>14. repetir todo el proceso</li> </ol> |

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

Por lo anterior, el involucramiento de los mandos superiores de una empresa o institución es personal y, por tanto, su participación es indispensable. Su responsabilidad en el buen o mal funcionamiento de la misma no se puede delegar, ya que ellos eligen la forma en que se deben lograr los objetivos propuestos y verifican que se lleven a cabo.

**b) Elaboración de un plan**

La calidad no se puede alcanzar improvisando, es necesario que un Comité o Consejo, integrado por miembros de la alta dirección, establezca las políticas y objetivos que deberán perseguirse, proporcionando los apoyos y recursos necesarios para alcanzarlos.

Un programa de calidad implica la inversión de tiempo y de recursos. Si no se establece un plan éstos se estarán desperdiciando y los resultados serán contraproducentes.

**c) Visión a largo plazo**

Hay que tomar conciencia de que la puesta en marcha de una estrategia de Calidad Total, no puede dar resultados a corto plazo, su implantación requiere tiempo. Juran, por ejemplo, establece un periodo mínimo de cinco años y medio para que ésta funcione completamente dentro de una empresa.

Es por eso que no se debe descuidar la planeación a mediano y largo plazo, ya que los continuos esfuerzos en la mejora continua permiten alcanzar los objetivos generales propuestos.

Deming e Ishikawa aconsejan dar prioridad a la calidad por sobre las ganancias a corto plazo. Mejorar el producto, ya sea un bien o servicio, a futuro retribuirá más a una organización; lo mismo que invertir en investigación, desarrollo, capacitación y mejoras de los procesos.

**d) Educación y capacitación**

Una vez elaborado el plan a seguir, debe iniciarse un programa real de educación, capacitación, adiestramiento y actualización de todos y cada uno de los integrantes de una empresa. Este proceso debe iniciar con los altos directivos, quienes deben conocer las técnicas y métodos para la gestión de la calidad y, al mismo tiempo, determinar cuál es el mejor programa de acuerdo a las características de la organización.

Los cuatro teóricos que hemos analizado comentan que la educación y capacitación de la que se habla debe dirigirse al aspecto laboral, cada integrante debe tener los conocimientos necesarios para realizar la labor que se le ha asignado, pero también debe conocer por qué debe realizarla, para qué sirve su trabajo y tener la capacidad de proponer mejoras y en su caso, dar solución a los problemas que enfrenta en sus actividades.

La educación y la capacitación de los trabajadores debe ser permanente, porque sin ellas no es posible obtener calidad. Hay que recordar que la calidad no está en las cosas, sino en las personas que las hacen.

**e) Trabajo en equipo**

Un programa de Calidad Total requiere de la participación de todos los miembros de una organización, la cual varía de acuerdo al nivel jerárquico y a las funciones que se realizan dentro de la misma, es por ello que para obtener mejores resultados se requiere trabajar en equipo, lo que permite conocer diversos puntos de vista y obtener un mayor número de aportaciones para mejorar la calidad.

De hecho, al hablar de un Consejo de Calidad, que es el primer grupo de trabajo que se crea en una estrategia de este tipo, se rompe la idea del seccionalismo, sustituyéndose por un trabajo en forma conjunta en donde participan miembros de todas las áreas de la organización, ya que regularmente los problemas competen a más de una sección, departamento o división.

Consideramos que para resolver este tipo de problemas es muy útil la integración de equipos de trabajo interdepartamentales, y que para mejorar la calidad y productividad de un área específica, funciona la creación de círculos de calidad. (CUADRO 7)

**f) El cliente es lo más importante**

Este concepto está implícito en las teorías de los cuatro autores referidos. Cualquier trabajo tiene un cliente, es decir, un receptor que hará uso del resultado de esa labor; éstos pueden ser miembros de la organización, o bien, consumidores finales del bien o servicio.

Cada persona debe comprometerse a entregar a su cliente lo que éste requiere, para lo cual es indispensable que haya una comunicación entre ambos a fin de satisfacer plenamente las necesidades del cliente.

**g) Prevención**

Dado que una de las definiciones de calidad es capacitar al personal para hacer las cosas bien desde la primera vez, la inspección debe dar paso a la prevención.

Cuando cada integrante conoce cómo debe realizar su trabajo y su relación con el proceso productivo, es posible que en cada etapa del mismo se verifique si se está cumpliendo con lo programado y en su caso, detectar alguna excepción, corregirla y tomar las medidas necesarias para evitar su repetición.

**h) Mejora continua**

Cuando se ha superado la etapa de inspección y es posible prevenir, entonces también se puede mejorar. La mejora continua es un principio básico de la Calidad Total e implica investigar y estar al día sobre las necesidades del cliente para ofrecerle siempre un producto que responda a sus expectativas.

Para que la mejora continua sea posible, es indispensable que el equipo y las instalaciones estén en óptimas condiciones.

| <b>CUADRO 7</b>   |   |  |
|---|---|--|
| <b>Diferencias Entre los Círculos de Calidad y los Equipos de Trabajo</b> |   |  |
| <b>Característica</b>   | <b>Círculo de calidad</b>                   | <b>Equipos de trabajo</b>                        |
| Misión primaria   | Mejorar las relaciones                      | Mejorar la calidad                               |
| Misión secundaria   | Mejorar la calidad                          | Mejorar la participación                         |
| Ámbito del proyecto   | Dentro de un sólo departamento              | Multidepartamental                               |
| Tamaño del proyecto   | Uno de los muchos útiles                    | Uno de los pocos vitales                         |
| Miembros  | De un sólo departamento                     | De varios departamentos                          |
| Participación   | Voluntaria                                  | Obligatoria                                      |
| Estatus jerárquico de los miembros  | Comunmente la mano de obra                  | Comunmente gerentes o profesionales              |
| Continuidad   | El círculo permanece proyecto tras proyecto | El equipo se desintegra al obtener sus objetivos |

Fente: JURAN, J. M. "Juran y el Liderazgo para la Calidad". p.21.

#### **i) La relación con los proveedores debe basarse en la calidad, no en el precio**

Para obtener calidad los insumos utilizados deben ser de calidad. Lo anterior debe tomarse en cuenta en las relaciones con los proveedores. Deming e Ishikawa comentan que entre comprador y vendedor debe crearse una relación basada en la comunicación, la confianza y la lealtad, para ésta sea duradera y asegure la obtención de materiales de calidad.

#### **j) Nuevo sistema de reconocimientos y recompensas**

Si bien el inicio de una estrategia de calidad es responsabilidad de la dirección, el mantenerla depende de todos los miembros de una organización, por eso se es tan importante que todos participen y se involucren en ella. Una forma de fomentar la participación es a través del reconocimiento del trabajo de sus integrantes.

Ahora bien, los teóricos analizados coinciden en que es necesario cambiar los métodos de calificación de los empleados, dejando de basarse en la antigüedad o metas numéricas y evaluar el desempeño, participación y aportaciones al proceso de mejora, reconociendo un trabajo bien hecho. Antes de llevar a cabo un proceso de calificación deben otorgarse los recursos e instrumentos para realizar el trabajo y la capacitación que el puesto requiera.

#### **k) Uso de métodos estadísticos**

Como ya se mencionó, el antecedente más próximo de lo que hoy se conoce como Calidad Total, es el control estadístico de calidad. Es por ello que los cuatro autores recomiendan el uso de herramientas y métodos estadísticos como un instrumento para apoyar la calidad, ya que permiten organizar los datos y convertirlos en información para la toma de decisiones.

El uso de las herramientas y métodos estadísticos debe ser conocido por los miembros de la organización para que puedan controlar el proceso productivo paso a paso, lo que permitirá evitar los errores o en su caso, solucionar las desviaciones.

Ishikawa comenta que el 95% de los problemas de una empresa se pueden resolver con el uso de siete herramientas estadísticas básicas,<sup>22</sup> éstas son:

- el cuadro de Pareto
- el diagrama causa-efecto
- la estratificación
- la hoja de verificación
- el histograma
- el diagrama de dispersión
- las gráficas y cuadros de control. (CUADRO 8)

Adicionalmente, otros problemas pueden eliminarse con el uso de:

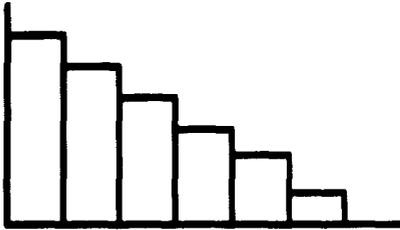
- la teoría de muestreo
- inspección de muestreo
- estimaciones y pruebas estadísticas
- uso de equipo de cómputo
- diseño de experimentos
- análisis de multivariables
- investigación de operaciones, etc.

---

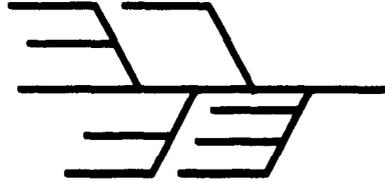
ISHIKAWA, Kaoru. Op. cit. p. 192

**CUADRO 7**  
**Herramientas estadísticas básicas**

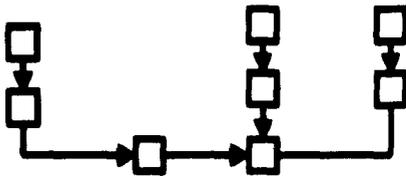
**CUADRO DE PARETO**



**DIAGRAMA CAUSA-EFECTO**



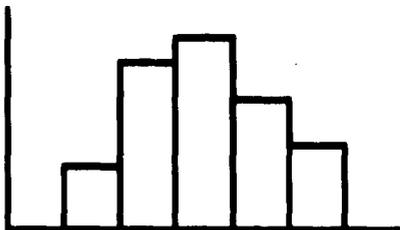
**ESTRATIFICACIÓN**



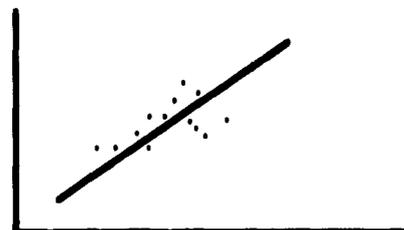
**HOJA DE VERIFICACIÓN**



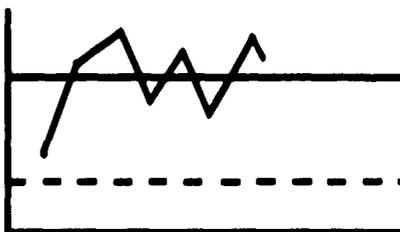
**HISTOGRAMA**



**DIAGRAMA DE DISPERSIÓN**



**CUADRO DE CONTROL**



Fuente: WALTON, Mary. Como administrar con el método Deming p. 108

## II

### CONDICIONES Y PERSPECTIVAS DEL ESTADO MEXICANO

*"La acción estatal que perdura se niega. La negociación no es traición sino entendimiento del tiempo... La acción estatal es acción que se conoce: error en el tiempo, posible acierto en el presente."*

Federico Reyes Heróles

#### 1.- CONTEXTO INTERNACIONAL

**L**as actuales transformaciones mundiales, caracterizadas por la globalización económica, la disociación del poder socialista y la creciente participación activa de diferentes sociedades en la consolidación de sus naciones, nos llevan a pensar en una nueva concepción del Estado moderno.

Este estudio no pretende la elaboración de una teoría del Estado en forma genérica, sin embargo, para ubicar y desarrollar nuestras hipótesis es necesario identificar la razón de ser y las condiciones en las que el Estado mexicano se desenvuelve en el ámbito internacional. Para llegar a ello se examinarán a continuación las principales características del entorno mundial.

##### a) Factores Económicos

Los diversos esquemas y etapas de desarrollo sucedidos a lo largo de la historia de la humanidad han condicionado necesariamente los procesos económicos internacionales. Así han existido, en mayor o menor grado, relaciones de dominación y dependencia económica entre las naciones.

Desde esta perspectiva, consideramos inicialmente la desigual distribución de los recursos naturales en el orbe, que de facto, obligan a que ningún país pueda mantenerse aislado del intercambio de excedentes por faltantes. A esta condición natural se agregan otras variables, que en el todo pesan mucho más: regímenes políticos, fuerzas sociales, posturas ideológicas, ubicación y situaciones regionales, capacidad de financiamiento, disposición y calidad productiva, así como fuerzas militares y bélicas, que se entrelazan en distinta intensidad a cada momento.

La posición que cada Estado asume ante la convergencia de estos elementos, corresponde

fundamentalmente a su propio momento histórico; no obstante, a partir de la Revolución Industrial, con la progresiva influencia de la burguesía en el poder político, se han sucedido continuamente dos formas básicas de la actuación estatal: proteccionismo y liberalismo.<sup>1</sup> Ambas posturas, en sus diversos momentos, han pretendido el desarrollo económico de sus naciones.

Tanto el proteccionismo como el liberalismo, históricamente han obtenido logros y fracasos; necesariamente, su propio devenir conlleva distintas etapas que fortalecen, mantienen o incluso debilitan, a los Estados que los sustentan.<sup>2</sup>

En el análisis del contexto internacional, resulta práctico considerar la variable del comercio externo como indicador de la evolución económica de los Estados. Esta variable denota el flujo de bienes y servicios que entre las naciones se ofrecen y se demandan, ya sean materias primas, bienes de capital, productos intermedios o terminados y servicios (créditos, asesorías, etc.). Por ende, refleja la capacidad productiva y de empleo de cada nación.

Hasta finales del siglo pasado, el eje del comercio internacional lo conformaban las naciones europeas; en la presente centuria emergieron los Estados Unidos de Norteamérica como herederos y posteriormente líderes del poderío económico. Asimismo, se desarrollaron y destacaron como potencias comerciales secundarias Alemania, Japón y, finalmente Italia.

Estos reacomodos en la economía internacional, aunados a conflictos político-sociales paralelos, suscitan las graves acciones bélicas acontecidas entre 1914 y 1945, en las que las nuevas potencias desafiaron a las antes establecidas, disputándose los dominios territoriales que les darían más poder. No obstante, al concluir la Segunda Guerra Mundial, los integrantes del eje Berlín-Roma-Tokio obtuvieron prácticamente todo lo contrario: la devastación de sus economías y el desgaste político-social, que los dejaron incapacitados para atender sus necesidades internas más apremiantes.<sup>3</sup> En cambio, la fuerza con la que resurgió Estados Unidos, le permitió mantener su hegemonía económica, política y militar, hasta que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) asumió el papel de Estado dominante en Europa Central, inclusive, sobre Alemania Oriental.

El antagonismo ideológico entre los Estados Unidos y la URSS, así como los afanes expansionistas de ambos, condicionaron dos bloques económico-político-militares: Oriente, con una estructura socialista encabezada por la URSS y Occidente, con Estados Unidos encabezando la ideología capitalista.

Inició entonces una carrera armamentista sin precedentes. Durante más de 40 años, en la llamada Guerra Fría, ambas potencias enfrentaron constantemente sus posturas para demostrar su poder y la fuerza de sus aliados.

<sup>1</sup> No necesariamente conocidos con estos nombres; por su esencia, identifican las tendencias básicas de la actuación estatal.

<sup>2</sup> El exagerado liberalismo europeo del siglo pasado en un primer momento generó riquezas, y a la postre, la gran acumulación de éstas propició los movimientos tendientes al socialismo.

<sup>3</sup> En específico, el caso de Japón se comentó en el capítulo I, punto 1-b.

A mediados de los años cincuenta surgió un tercer bloque, el de los "no alineados", que agrupa a países, en general, pobres y poco desarrollados. Siendo débiles las economías de los integrantes de este grupo, su posición de "no alineados" constantemente estaba en juego, sobre todo ante presiones de carácter comercial y de supervivencia político-social.

En estos países la intervención estatal en la economía fue desarrollada en gran medida, pretendiendo que los gobiernos mismos fueran motores activos. Su estrategia fue la sobreprotección de sus sectores privados para forzar la industrialización nacional.

En general, los países socialistas -con planificación centralizada- y aquellos denominados subdesarrollados -con economías mixtas-, diseñaron en sus propios alcances modelos de cierre de fronteras a los intercambios con otros países.

Mientras tanto, Occidente practicó economías abiertas en donde la competencia del mercado clasificaba y determinaba la actuación de los productores y, por ende, se promovía la eficiencia productiva.

El comercio internacional siguió desarrollándose, ya que ni los Estados proteccionistas pudieron abstenerse de las relaciones con el exterior. Los países con economías avanzadas demandaban materias primas a los poco desarrollados, mientras que éstos requerían de aquellos los bienes de capital, productos intermedios e incluso artículos de consumo final.

Los primeros intentos por regularizar el comercio internacional después de la Segunda Guerra Mundial, datan de 1948, cuando 23 países firman "provisionalmente" el acuerdo llamado GATT (General Agreement of Tariffs and Trade),<sup>4</sup> instrumento cuya filosofía radical propone intercambios libres de obstáculos no mercantiles y que considera que para la protección de las industrias nacionales lo único que debe funcionar son las tarifas y aranceles negociados, sin ningún otro mecanismo por parte de los gobiernos.

Por razones políticas, económicas e ideológicas, la incorporación de otros países a este acuerdo fue paulatina, amén de que el mismo tuvo que modificarse constantemente, desde ser un documento pragmático hasta permitir flexibilidad y ciertas concesiones para países poco desarrollados.<sup>5</sup>

En 1986, en el GATT ya participaban "92 países de diversos grados de desarrollo y de diferentes sistemas económicos, políticos y sociales";<sup>6</sup> actualmente son 107 naciones las que pertenecen a este organismo; por lo que se hace evidente la desigualdad en el intercambio comercial al interior de este acuerdo. No obstante, éste consigue delimitar criterios en cuanto a valorización aduanera, tarifas "ad-valorem", prácticas desleales o restricciones cuantitativas.

<sup>4</sup> Al mismo tiempo se trataba de constituir la Organización Internacional del Comercio (OIC) y se pretendía impulsar la "Carta de la Habana", documento que proponía intercambios mercantiles equilibrados que permitieran un desarrollo armónico de los países. Este documento comprometía a los países industrializados para con los países en proceso de desarrollo, razón por la que en forma natural fue rechazado por los primeros.

<sup>5</sup> México se incorpora parcialmente al GATT en 1986.

<sup>6</sup> WITKER V., Jorge. "El GATT" Grandes Tendencias Contemporáneas. p. 7.

En estas circunstancias las exigencias naturales de los países industrializados para incorporar más productos y servicios dentro del GATT y la necesidad de los países subdesarrollados por revalorizar las materias primas que producían, aligerar su endeudamiento y mejorar sus economías, llevaron al GATT a una severa crisis que reflejaba el desgaste de la macroeconomía, en detrimento tanto de los Estados poderosos, como de los débiles, ya que todos sufrieron las consecuencias de la caída del precio internacional del petróleo, los desajustes en los mercados internacionales de valores, etc. De hecho las pláticas mundiales de negociación del GATT tuvieron que suspenderse durante cuatro años (1989-94).

A raíz de esta crisis, más que una comunidad internacional, empezaron a generarse tendencias claras para consolidar bloques económicos regionales y a través de éstos, una regulación mundial mejor equilibrada. La consolidación de estos bloques se acelera a partir de la paulatina culminación de la Guerra Fría, ya que se presuponen nuevas alternativas para la ampliación de los mercados.

Por lo tanto, la presente década se caracteriza por la integración de grandes grupos comerciales, como lo son las naciones del sureste asiático, la apertura comercial proyectada entre Canadá, Estados Unidos y México en el Tratado de Libre Comercio, o el Mercosur en Sudamérica, en los que convergen diferentes naciones para fortalecer sus propias economías.

La problemática general para conseguir esta globalización de la economía, radica en la desigualdad existente entre los grados de desarrollo de las naciones poco productivas y escasamente competitivas, que tendrán que trabajar conjuntamente con otros países más evolucionados en este aspecto. Tal es el caso de México donde la sobreprotección estatal que durante más de cuarenta años pretendió la industrialización interna por la vía de la sustitución de importaciones, propició un ambiente productivo y competitivo de baja calidad en comparación con los bienes y servicios producidos en otros países, con los que se asocia comercialmente a partir de enero de 1994.

#### **b) Factores Políticos y Sociales**

Desde el punto de vista antropológico, consideramos que los objetivos de las relaciones internacionales derivan de la propia naturaleza humana, de las necesidades fundamentales del hombre en la ambivalencia de poseer y asociarse con sus semejantes. Los intereses específicos de estas asociaciones pueden ser diversos (protección mutua, producción conjunta, identidad cultural, usufructo de posturas económicas, políticas y sociales, etc.) pero la esencia de las uniones es siempre la misma: "poseer y cohabitar".<sup>7</sup>

De la evolución de estas relaciones a nivel mundial, se derivan condiciones irrefutables como lo son la competencia entre naciones y la búsqueda o mantenimiento de campos de poder. Así, cada Estado debe responder a su propio proyecto de desarrollo y obtener las condiciones más favorables ante la comunidad internacional en donde los grandes capitales pretenden que la fuerza comercial sustituya al dominio basado en las fuerzas militar e ideológica.

<sup>7</sup> KATZAROV, Konstantin. Teoría de la Nacionalización/El Estado y la Propiedad Privada.

En el orden mundial, como elemento decisivo de las recientes transformaciones políticas y sociales, resalta la disociación del poder militar e ideológico detentado por la URSS, restando fuerza a la carrera armamentista y a los antagonismos tradicionales suscitados entre Oriente y Occidente.

Estados multinacionales constituidos con base en la ideología internacionalista y proletaria que no admitía la existencia del Estado-Nación (estructura burguesa creada para mantener dominado al proletariado) y unidas incluso por economías de planificación centralizada, forzosamente interdependientes en lo económico, pero carentes de identidad étnica y cultural (Checoslovaquia, Rumanía o Yugoslavia), en los que por tendencias políticas y con la fuerza militar, se asociaron a naciones diferentes (serbios, checos, eslovacos, etc.), luchan ahora por constituirse como Estados-Nación, solventando de esta manera los conflictos interétnicos e interestatales como premisas para su desarrollo.

Baste citar como ejemplo el caso de la reunificación alemana que si bien señala la simbiosis de sistemas hasta entonces antagónicos, también nos lleva a considerar en el renacimiento de potencias económicas y políticas sustentadas en sociedades que buscan su propia identidad.

En forma paralela, encontramos que en el escenario mundial ahora participan grupos no sólo gubernamentales, sino que la sociedad misma se organiza, reclamando y condicionando diversas acciones internacionales, ya sea a través de grupos ecologistas, de derechos humanos, asociaciones pacifistas o incluso de compañías multinacionales.

## **2.- EXPECTATIVAS DEL ESTADO MEXICANO**

Nuestro proyecto nacional, plasmado en la Constitución Política, condiciona la dinámica del acontecer político, social y cultural al interior del Estado y en las relaciones de éste con el exterior.

Del periodo posrevolucionario, a continuación analizaremos, los factores que para el desarrollo de este estudio nos permitan sintetizar las condiciones y objetivos de la actuación estatal hasta nuestros días.

### **a) Las alternativas del desarrollo**

Si bien es cierto que durante los treinta años del régimen porfirista, la economía mexicana consigue un crecimiento real,<sup>9</sup> en la sociedad se reafirman desequilibrios extremos, que sumados al descontento político ante la dictadura, desencadenaron nuestra Revolución.

A partir de la Constitución Política de 1917, y con la reorganización de las instituciones de gobierno, se establecen las bases políticas y la estructura funcional para el desarrollo de la Nación, implicando un necesario crecimiento económico a partir del apoyo estatal.

---

<sup>9</sup> Entre 1880 y 1910, el comercio exterior creció de 65 a 500 millones de pesos; la inversión extranjera de 15 a 300 millones de pesos; la red ferroviaria se extendió, de 617 a 20 000 km; la red telefónica se incrementó casi al 900% y el servicio telegráfico en 400%. Nacional Financiera. La economía mexicana en cifras. México 1990.

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

Para ello, en el período de 1924 a 1938, se organizó el partido político hegemónico, se impulsó la reforma agraria y se realizó la expropiación petrolera, acciones que consideramos trascendentes para la consolidación y evolución del Estado. En este mismo lapso, la economía nacional afrontó las repercusiones de la depresión económica internacional (1929-1933)<sup>9</sup> y la consolidación de la paz social atravesó momentos de violencia (1924, 1927 y 1929). La visión inmediata de la actuación estatal, en ese momento tuvo clara su misión: actuar como rector económico y garante de la estabilidad social.

Durante el Maximato y aún con el presidente Lázaro Cárdenas, "el proyecto común de estas disparejas formas de gobierno postulaban medularmente... la decisión de lucha por abandonar un modelo de enclave primario-exportador que no permitía el desarrollo nacional integral y que además ya había mostrado sus limitaciones y contradicciones respecto al principio nacionalista emanado de la Revolución..."<sup>10</sup> Esto es: conseguir la industrialización del país como premisa del desarrollo.

A partir del gobierno de Avila Camacho (1940-1946), en nuestro país se pusieron en práctica diversos modelos de desarrollo basados en la sustitución de importaciones.

En sus inicios, esta tendencia se vio favorecida por el incremento temporal del flujo comercial. Esto se explica porque durante la Segunda Guerra Mundial, los países industrializados dedicaron sus fuerzas productivas a las actividades bélicas, lo que provocó el aparente crecimiento de las exportaciones de productos del campo y manufacturas mexicanas.

Una vez repuestos de los años de guerra, los países industrializados vencedores, retomaron sus posiciones y sus mercados. Ante esta situación y dada la fragilidad de la reciente industria nacional, la posición obligada del Estado mexicano fue protegerla de la competencia extranjera.

Gracias a la protección estatal logró establecerse una industria propia e incluso moderna para su época. No obstante, esa protección desalentó el espíritu competitivo de las empresas, ya que éstas contaban con mercados cautivos en los que sólo ellas eran las posibles fuentes de suministro, por lo que no tenían necesidad de mejorar sus propios parámetros. Las ganancias de estas empresas "... no reflejaban, en términos generales, su productividad, sino más bien los niveles de protección y de clientelismo político que disfrutaban."<sup>11</sup>

El proceso de industrialización patrocinado por diferentes políticas económicas basadas en la sustitución de importaciones, comprende diferentes etapas a lo largo del período 1940-1982.

Antes de analizar cada una de éstas, cabe señalar que durante esos cuarenta y dos años, la

<sup>9</sup> El Producto Interno Bruto descendió al 6.3% como consecuencia de la caída de la demanda externa, la producción minera -casi toda para exportación- descendió drásticamente (plomo más del 50% y la plata un 37%); los problemas del mercado de cambio hicieron forzoso abandonar el patrón oro y el peso fue devaluado, etc. SOLIS, Leopoldo. Comportamiento de la economía mexicana a partir de 1910: fases y características. Desarrollo Económico II. p. 873.

<sup>10</sup> VILLAREAL, René. El desarrollo integral de México; una perspectiva histórica. Desarrollo Económico I. p. 283.

<sup>11</sup> CIDAC. México en el nuevo contexto internacional. p. 97.

LA SEGURIDAD SOCIAL

Y LA CALIDAD TOTAL

participación del sector industrial en el PIB se incrementó del 20 al 35%; el sector agrícola redujo su participación del 21 al 9%; en tanto que el de servicios obtuvo nueve puntos porcentuales de crecimiento, como se muestra en el CUADRO 9.

**CUADRO 9**  
**Producto Interno Bruto por Sectores**  
**(Estructura porcentual)**

| AÑO  | PIB   | INDUSTRIAL <sup>12</sup> | AGROPECUARIO | SERVICIOS |
|------|-------|--------------------------|--------------|-----------|
| 1939 | 100.0 | 20.4                     | 20.7         | 48.0      |
| 1958 | 100.0 | 26.1                     | 17.4         | 49.9      |
| 1959 | 100.0 | 27.5                     | 16.4         | 49.5      |
| 1970 | 100.0 | 33.5                     | 11.6         | 49.4      |
| 1971 | 100.0 | 31.6                     | 12.4         | 56.8      |
| 1975 | 100.0 | 33.1                     | 10.3         | 57.4      |
| 1976 | 100.0 | 33.5                     | 10.0         | 57.4      |
| 1982 | 100.0 | 34.9                     | 8.8          | 57.6      |

Fuente: Banco de México. Producto Interno Bruto y Gasto 1970-78. Sistema de Cuentas Nacionales 1979-82. (referencia de VILLARREAL, René. Op. Cit. p. 308).

Se puede decir que en este período "...la industrialización cambió a México: de país agro-minero se transformó en industrializado a nivel intermedio".<sup>13</sup> Asimismo, se identifican en él tres etapas:

***Industrialización substitutiva de bienes de consumo 1940-1958, con crecimiento de la inflación***

El Estado fungió como promotor activo del desarrollo mediante la inversión pública, aportando el 40% de la inversión total de la industria.<sup>14</sup> En este período se invirtió en el fortalecimiento de áreas estratégicas para la industria: electricidad, petróleo, vías terrestres. Asimismo, el sistema financiero se expandió en forma paralela, resaltando la consolidación de Nacional Financiera S. A. como elemento promotor del crecimiento económico. Sus aportaciones al total de la inversión en el sector industrial, representaron alrededor del 24% entre 1948-1952, incrementándose al 30%

<sup>12</sup> Incluye construcción

<sup>13</sup> *Ibid* p. 307 y 310.

<sup>14</sup> *Idem*.

entre 1953-1964.<sup>15</sup> Inicialmente se pretendió la sustitución de importaciones de bienes de consumo, favoreciendo la producción nacional de éstos.

Desde el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, para promover la aceptación de los productos mexicanos, se intentó mantener la estabilidad cambiaria. No obstante, la balanza comercial fue adversa, obligando a recurrir a la devaluación de la moneda.<sup>16</sup> Como elemento favorable a la producción industrial, se observó una creciente oferta de fuerza de trabajo, producto de la migración del campo a las ciudades en las que se creía obtener desarrollo y bienestar.

La sustitución de importaciones de bienes de consumo obtiene el amparo de instrumentos como los aranceles, tarifas "ad valorem" y precios oficiales de importación, que incrementaron notablemente los precios ante el cliente final.

En contraparte, la misma industria gozaba de ciertas exenciones fiscales (contribuciones federales o gravámenes locales), así como la eliminación total o parcial de impuestos sobre maquinaria y equipos de importación.

*Industrialización substitutiva avanzada, 1958-1970, de crecimiento con estabilidad cambiaria y de precios*

En este periodo se practicó el modelo conocido como "desarrollo estabilizador".<sup>17</sup> En esta etapa se consolida la industria ligera y se mantiene constante el volumen de importaciones de productos de consumo, consiguiendo avanzar en la sustitución de los productos intermedios y de bienes de capital.

La inversión pública siguió apoyando el desarrollo del sector industrial, sobre todo en los mismos rubros que el período anterior: petróleo, electricidad, siderurgia, comunicaciones y transportes. De hecho, mediante la política de precios oficiales en energéticos y servicios, las respectivas empresas públicas que los generaban transfirieron beneficios al crecimiento económico propuesto.

Al mantener una forzada estabilidad cambiaria y la política de subsidios y exenciones fiscales, sumadas al congelamiento de las tarifas de los bienes y servicios públicos, el Estado tuvo que recurrir al endeudamiento interno y externo.<sup>18</sup> De esta manera se logró una estabilidad de precios basada en un creciente déficit gubernamental.

<sup>15</sup> TAMAYO, Jorge. Las Entidades Paraestatales, Desarrollo Económico I. p. 696.

<sup>16</sup> EN 1949 de 4.85 a 8.65 pesos por dólar y en 1954 de 8.65 a 12.50.

<sup>17</sup> Durante la vigencia de este modelo no se le denominaba con ese término; es a partir de la década de los años setenta cuando en el análisis económico se le identifica con ese nombre.

<sup>18</sup> La deuda pública en 1958 representaba el 10% del Producto Interno Bruto y en 1967 el 21%. VILLAREAL, René. op. cit. p. 317.

***Sustitución de importaciones y dependencia de las exportaciones petroleras, 1971-1981***

Destacan en este periodo la exportación de hidrocarburos y la inversión pública como sustentos del nuevo esquema de desarrollo. El crecimiento de la industria petrolera repercute notablemente en toda la economía, ya que incrementó la demanda de insumos, maquinaria y equipos, y a la vez, permitió -con el apoyo del gobierno en las políticas de subsidio y empleo- el incremento del poder de compra de la población en general, que demandaba artículos de consumo duradero.

La maquinaria y los equipos requeridos por la industria en este período incrementaron el volumen de importaciones, afectando negativamente a la balanza comercial, pero favoreciendo a la renovación de la planta productiva.

Así, aunque hubo crecimiento económico este fue acompañado de altas tasas de inflación. Los ingresos obtenidos de las exportaciones petroleras permitieron continuar con la política de sustitución de importaciones, aún cuando ésta mostraba un grave desgaste. Incluso, se notaba que la baja calidad de los productos nacionales -protegidos ante la competencia durante más de treinta años-, favorecía la preferencia del mercado nacional por productos extranjeros que, aún con los costos "ad-valorem" impuestos por las políticas proteccionistas estaban al alcance de ciertos sectores de la población.

En esta etapa observamos que el Estado utilizaba recursos públicos (en inversiones directas, por la vía de los subsidios y exenciones de impuestos, incluso sosteniendo el tipo de cambio) para proteger una industria nacional escasamente productiva y poco competitiva.

Durante el gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), bajo el nombre de **desarrollo compartido**<sup>19</sup> se desarrolló un modelo económico en el que a pesar de reconocer oficialmente el agotamiento de la política de sustituciones de importaciones, ésta no pretende revertirse.

Era evidente que, entre otras causas, la vigencia de la sustitución de importaciones, había generado mayor desigualdad en la distribución del ingreso y había contribuido al crecimiento de las ciudades, en detrimento del campo, que sufría una severa crisis desde 1965 y finalmente, un estancamiento productivo y conflictos sociales derivados de la desigualdad económica. Estas condiciones provocaron desempleo, además de haber obligado a la sociedad a aceptar forzosamente los bajos niveles de calidad con los que producía el mercado nacional.

En el **desarrollo compartido** se consideraba que el origen del fracaso de las políticas económicas anteriores era la excesiva dependencia respecto a los Estados Unidos y no las deficiencias del proceso de industrialización nacional. Por tanto, la estrategia del siguiente modelo se sustentó en la premisa de diversificar las relaciones políticas y económicas del Estado mexicano y, por otra parte, en el crecimiento de la participación del gasto público como reactivador de la economía.

<sup>19</sup> Las correcciones políticas y sociales vigentes durante el régimen de Echeverría, demuestran una crisis política no solventada en años anteriores, en la que destacan la matanza de estudiantes el 2 de octubre de 1968, la incredulidad en la legitimidad, movilización de la izquierda mexicana, amén de los factores económicos que se han analizado.

Para ello, se estableció una política complementaria de promoción de exportaciones, que se apoyó en estímulos fiscales y se reforzó con la creación del Instituto Mexicano del Comercio Exterior.

A su vez, el financiamiento del gasto público además de recurrir al ya tradicional endeudamiento, precisó incrementar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos (sobre todo de energéticos) y aumentar los índices de recaudación fiscal.

Asimismo, el aumento del precio internacional del petróleo en 1973,<sup>20</sup> hizo cifrar expectativas positivas de procuración de divisas por este concepto. De hecho a partir de entonces el financiamiento del desarrollo, comenzó a depender básicamente de las exportaciones petroleras. El interés por esta rama de la industria repercutió gravemente en la asignación de recursos del gasto público. El mercado petrolero internacional y su dinámica, demostrarían posteriormente las ventajas y desventajas de convertirnos en un país "petrodependiente".

La contradicción pareciera ser el sustento del **desarrollo compartido** ya que la diversificación de exportaciones, pese a las misiones comerciales destacadas en diferentes puntos del orbe, no consiguieron colocar nuestros escasos productos en mercados externos estables. Igualmente, la relación comercial con Estados Unidos, lejos de disminuir se fortaleció, sobre todo por presiones del grupo empresarial mexicano que ante el aparente acercamiento de Echeverría a la izquierda nacional vio en el país vecino el mejor aliado para la defensa de sus posiciones económicas.

Finalmente, pasando por una necesaria conciliación con los empresarios, este modelo de desarrollo culminó con la devaluación de la moneda, el incremento de la deuda pública y la creciente dependencia de las divisas generadas en la exportación de petróleo.

El siguiente modelo del periodo analizado es la llamada **alianza para la producción**, que ante la crisis de 1976 precisó firmar un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>21</sup> para iniciar un programa de estabilización. Los fundamentos de este documento fijaban límites al "déficit global del sector público; al incremento de la deuda externa y a la emisión primaria de dinero. Adicionalmente... liberar tanto el mercado interno, mediante la eliminación de subsidios y reduciendo aranceles a las importaciones y subsidios a las exportaciones y reducir la participación del Estado como agente económico".<sup>22</sup>

Este ajuste de tipo monetarista propuesto por el FMI no se llegó a materializar en México. Las medidas señaladas no se instrumentaron dado que las ventas de los hidrocarburos generaron perspectivas diferentes para allegar de divisas al Estado y, al mismo tiempo se obtuvieron nuevos préstamos externos por otras vías (como los de emergencia concedidos por la Tesorería y Reserva de Estados Unidos).

<sup>20</sup> Se elevan los precios del petróleo en el mercado ocasional, permitiendo que la OPEP cuadruplique el precio promedio del energético. Aún cuando México no forma parte de ella, los precios regulados que esta organización asigna a su producción, determina los parámetros mundiales de la oferta y la demanda. ALCUDIA, José Luis. *Los Energéticos y el Desarrollo Económico Nacional*. Desarrollo Económico II. p. 770.

<sup>21</sup> "Convenio de Facilidad Ampliada", con vigencia de 1977 a 1979.

<sup>22</sup> VILLARREAL, René. Op. Cit. p. 321.

Asimismo, derivado de las atractivas cotizaciones mundiales del precio del petróleo, lejos de minimizar la participación del Estado como agente económico, ésta se incrementó a través de inversiones para explotar los yacimientos petroleros descubiertos a finales del sexenio 1970-76.

El gasto público se incrementó en 50% entre 1977 y 1981;<sup>23</sup> los ingresos provenientes de la venta del petróleo no fueron suficientes para evitar el endeudamiento;<sup>24</sup> la creciente sobrevaluación del peso, el sostenimiento de un tipo de cambio fijo y el incremento de las importaciones, deterioraron más la balanza de pagos.

Asimismo, la "dolarización previa del sistema financiero y las expectativas cambiarias aceleraron la fuga de capital".<sup>25</sup> En estas condiciones de aparente bonanza petrolera, el régimen de López Portillo concluyó con una deuda pública extenuante, una drástica devaluación de la moneda y la nacionalización de la banca.

Para 1982, ante una inflación de 98.91%,<sup>26</sup> con reducción de la demanda interna, con endeudamiento externo e interno, así como costos de producción elevados (sobre todo se requería de insumos o bienes de capital extranjeros), la industria nacional hasta entonces sobreprotegida, se encontraba en un estado de escasa competitividad, su única ventaja comparativa era el bajo costo de la mano de obra, ya que la misma crisis nacional había condicionado un creciente desempleo generando un exceso de oferta de la fuerza de trabajo.

El sector económico al que el Estado había brindado concesiones y apoyo en diversas formas durante más de cuarenta años, no consiguió un verdadero desarrollo, ya sea por los propios desequilibrios internos, o bien por las circunstancias externas, inclusive, algunas empresas llegaron a la quiebra. En estas condiciones concluyó el período de la forzada sustitución de importaciones.

La administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado tuvo que reconocer el agotamiento de los modelos basados en la sustitución de importaciones y reorientar la estrategia del desarrollo mediante la llamada política del **realismo económico y austeridad**. Al inicio de su gobierno se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que delineaba tácticas urgentes para combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo, el abasto y la planta productiva y procurar un crecimiento sostenido. A grandes rasgos, esa tendencia se caracterizó por el retiro de subsidios y el acercamiento a los precios reales; asimismo, las empresas públicas entraron en un período de desestabilización. Si bien algunas de éstas contribuían al financiamiento del gasto público (PEMEX, TELMEX, etc.), otras simplemente se dedicaban a mantener un subempleo (Bicicletas Benoto).

Las políticas de racionalidad y austeridad en el gasto público generaron un creciente desempleo: la tasa de desocupación abierta en 1982 representaba el 8.3% de la población económicamente activa, para 1986 se proyectó a 19.7%.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Ibid. p. 322.

<sup>24</sup> La nueva posición de México como productor petrolero facilitó la atracción de créditos e inversiones extranjeras, por lo que nuestra capacidad de endeudamiento se incrementó en el periodo.

<sup>25</sup> VILLARREAL, René. Op. Cit. p. 326.

<sup>26</sup> La Economía Mexicana en Cifras "1990" Op. Cit.

<sup>27</sup> GUTIÉRREZ Garza, Esthela. La crisis del Estado de Bienestar p. 161

La deuda externa inicial superaba los 87 mil millones de dólares, incrementándose a más de 100 mil millones en 1986<sup>28</sup>, por lo que el gobierno se apoyó nuevamente en el FMI con recursos financieros provenientes de Estados Unidos, ya que la banca privada se negaba a negociar la deuda.

En esa administración, inició la imperiosa apertura económica. Como se mencionó anteriormente, México se incorporó al GATT en 1986, pretendiendo satisfacer las necesidades del sector industrial en cuanto a bienes de capital y expandir sus exportaciones.

La situación del país, no excluyó al gobierno de las corrientes internacionales de ese momento, como la tendencia de privatizar o reprivatizar empresas públicas (Gran Bretaña y Alemania), recurrir a la integración de capitales privados en procesos productivos estatales (países socialistas) o bien la tendencia del capital financiero internacional de conservar e incrementar la deuda de los países subdesarrollados a fin de que estos continuaran en suministrándole recursos en forma constante.

#### **b) La administración salinista y sus postulados para el desarrollo**

El diagnóstico de las condiciones generales en las que se desarrolla la administración del presidente Carlos Salinas puede resumirse como una conjugación constante de las necesidades de una nación que requiere conseguir un crecimiento sostenido en su economía, una mejor distribución de la riqueza y la creación y desarrollo de nuevas formas de participación política. Partiendo del análisis histórico desarrollado en el inciso anterior, observamos que las diversas administraciones del México posrevolucionario no han alcanzado los objetivos contenidos en nuestro Proyecto Nacional. Avanzar en la consecución del mismo sería prácticamente vivificar el **desarrollo**: crecimiento en lo económico; democracia en lo político; y bienestar en lo social.

El actual gobierno precisó, al igual que sus antecesores, partir de estas consideraciones y planear y administrar la estrategia que permitiera mejores resultados. Aunque esta administración ha sido calificada por tener una orientación prácticamente económica, curiosamente, inicia su gestión con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que como política social, fue adecuada a la estrategia general propuesta e instrumentada posteriormente, a la que se denomina **Liberalismo Social**. Antes de abordar ambos conceptos y sus objetivos, consideremos los panoramas económico, social y político, predominantes en el actual régimen.

#### ***Panorama económico***

Hacia el interior del Estado encontramos un fuerte desequilibrio entre los sectores productivos. México ya no sustenta su economía en el sector agrícola, como sucedía a principios del siglo, se ha conseguido un avance industrial y el crecimiento del sector servicios; no obstante, esta circunstancia no es resultado de que los sectores secundario y terciario hayan superado a los índices de productividad agraria en forma natural, sino que la industria ha sido el sector productivo al que han favorecido los modelos de desarrollo del presente siglo en detrimento del propio agro.

<sup>28</sup> Las Razones y la Obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Quinto año p. 30

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

---

Persiste un fuerte endeudamiento externo y como parte de las medidas de racionalidad y austeridad en el gasto público se ha reducido la participación estatal directa en la economía. Aún cuando la venta de empresas paraestatales ha contribuido al saneamiento de las finanzas públicas, éstas no han logrado recuperarse de manera estable. Por otra parte, las empresas mexicanas requieren del apoyo gubernamental, vía fisco, a fin de mantenerse y crecer en el mercado, sobre todo, la micro y pequeña empresas.

Asimismo, mediante diversas estrategias y mecanismos, se promueve el control inflacionario y la protección del empleo, basados en la concertación entre trabajadores, empresarios y gobierno.

Sin embargo, la desequilibrada distribución de la riqueza se manifiesta en la pobreza en que vive una buena parte de la población: según cifras del Consejo Consultivo del PRONASOL, en 1987 el 50.9% de la población nacional se encontraba en una situación de pobreza general.

Hacia el exterior, la tendencia mundial a la globalización económica prácticamente ha obligado a conseguir alianzas comerciales, situación que, entre otras, condujo a acordar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá y Estados Unidos; esto implica que, en gran parte, las alternativas para el desarrollo nacional se cifran en las posiciones que México pueda conseguir mediante las alianzas comerciales y productivas con el exterior.

En este sentido, es necesario considerar que los bienes y servicios nacionales que genera la sociedad tienen que competir con los extranjeros para mantener o incrementar sus actuales mercados. Por lo general, la capacidad competitiva de los bienes y servicios nacionales se basa en la ventaja comparativa del bajo costo de la fuerza de trabajo mexicana y no en la calidad y cantidad de la propia generación o producción de los mismos.

A su vez, el bajo costo de la fuerza de trabajo proviene del volumen de desempleo nacional y del fenómeno conocido como subempleo que, desde el sexenio pasado, se ha incrementado considerablemente.

Así, las empresas públicas, privadas y sociales, enfrentan el reto de elevar la calidad de sus bienes y servicios y con base en ello, sostenerse en el mercado para después incrementar sus volúmenes de producción.

### ***Panorama social***

Los desequilibrios de las fuerzas sociales siguen siendo elemento a conciliar. Desempleo y subempleo activan el conflicto social y generan un elevado costo político.

Las políticas de austeridad en el gasto público sumadas a la necesidad de mantener un equilibrio fiscal, hacen necesario dar continuidad a las restricciones presupuestales. Esta situación ha repercutido en los niveles de atención social básicos que el Estado ha proporcionado históricamente, tales como: educación, salud, vivienda, empleo, urbanización y ecología, ocasionando que la sociedad se organice en grupos independientes para demandar que se brinden los servicios básicos y que éstos sean de mejor calidad. Ante la imposibilidad de responder a la gran demanda

que existe al respecto, el gobierno ha puesto en marcha el PRONASOL y ha transformado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Es evidente que la modernización de la actuación estatal no puede suprimir y transferir las responsabilidades del Estado en el cumplimiento de los objetivos sociales vigentes en nuestro Proyecto Nacional; es decir, ha sido necesario que el Estado involucre en sus acciones a la población, pero no puede replegarse en la consecución de mejores niveles de educación, salud, seguridad y justicia sociales. Primero, porque éstas son sus obligaciones, tipificadas en nuestra Carta Magna; y segundo, porque los sectores privado y social no han desarrollado totalmente sus capacidades para generar y proporcionar estos satisfactores.

Por otra parte, ante la globalización económica nuestro Estado deberá consolidar los valores que la sociedad reclama: soberanía, identidad nacional y democracia. Solamente sí en el interior de nuestro Estado conseguimos el desarrollo sano de éstos requerimientos, podremos hacer frente, como nación, a las condiciones de competencia, intercambio y convivencia que en breve estaremos presenciando.

Más que en otras épocas, la sociedad está preocupada por el cuidado del medio ambiente y lo manifiesta en distintas formas. Aunque existen organismos gubernamentales encargados del cuidado ecológico, grupos independientes organizan actividades específicas y fomentan entre la población la importancia que un medio ambiente sano tiene para el ser humano. Como paliativo a este movimiento social ha sido creada la Procuraduría Federal del Medio Ambiente.

De igual manera, destaca en esta administración la creación de la Contraloría Social para la defensa de los ciudadanos ante los abusos de las autoridades, y del Sistema Nacional de Protección Civil para la prevención y organización de la población en casos de emergencia.

Tambiéne se ha creado la Comisión Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, su actuación, a los ojos de la sociedad no ha sido lo eficiente que debiera, por lo que grupos independientes siguen apoyando este tipo de actividades al margen de la actuación gubernamental.

### ***Panorama político***

Vivimos una apertura política relativa que puede ser la antesala para una reforma general. Si bien, en el presente régimen se han concedido espacios a la oposición, esto obedece a una democracia presumiblemente dirigida. Nos referimos a la participación de los distintos partidos políticos en las Cámaras y a los casos sin precedentes en los estados de Baja California, Chihuahua y Guanajuato, en los que sus gobernadores provienen del Partido Acción Nacional (PAN), y no como antes sucedía del hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>29</sup> Este último demuestra un agotamiento de su capacidad de aceptación por parte de la población y también, una

<sup>29</sup> Ernesto Ruffo en Baja California a partir de 1990, y Fernando Barrio en Chihuahua desde 1992.

descomposición en sus equilibrios internos, por lo que recientemente se han producido en él cambios estructurales. No obstante, la consolidación de la democracia nacional no se restringe a la convergencia de los partidos políticos, abarca también los procesos y herramientas para la participación ciudadana desde la selección de gobernantes hasta la planeación y seguimiento de los objetivos nacionales.

Sigue siendo prioritario que en lo político exista consenso para dirimir los conflictos que genera la falta de credibilidad en los sistemas y en las instituciones. La creación del Instituto Federal Electoral (IFE), amén de coordinar a los grupos políticos y organizar las tareas electorales, tiene como razón de ser el fortalecimiento de la credibilidad en la convivencia política y en los procesos electorales.

En política exterior, México ocurre a un ambiente de disolución de las fricciones de la guerra fría. En los últimos tres sexenios la política exterior se caracterizó por la identificación de México con las posturas del subdesarrollo, fraternizando esencialmente con Centro y Sudamérica y guardando una relación ambigua de dependencia y recelo con respecto a Estados Unidos. Actualmente, se sostiene la cordialidad con Latinoamérica, pero se prefieren los acercamientos con las naciones industrializadas, sobre todo, por la necesaria globalización económica, ante la cual, como hemos insistido, es necesario redefinir y afianzar la democracia, la soberanía y la identidad nacional.

### ***Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)***

Oficialmente este programa es presentado la política social destinada a combatir la pobreza, mediante el fomento y conducción de la participación de la sociedad para que, en cooperación con las instituciones de gobierno, se satisfagan las necesidades básicas de bienestar. Las razones que sustentan este programa parten de que:

- crecimiento económico y equidad social no siempre avanzan en la misma proporción; sin embargo para que el primero se realice, se requiere estabilidad social, y a su vez, ésta se logrará sólo con mejores condiciones de distribución de la riqueza
- el capital humano como factor productivo es condición esencial para el crecimiento económico, por lo que el fomento del nivel de vida resulta imprescindible no sólo como consecuencia de la asimilación del crecimiento, sino como soporte del mismo
- el desarrollo del capital humano, provocará en el mejor de los casos, el incremento de la calidad en la producción de bienes y servicios, y esto repercutirá en mejores salarios.

Las vertientes de acción de PRONASOL son :<sup>30</sup>

- 1.- Solidaridad para el bienestar social. Mejoramiento de los niveles de vida, sobre todo en cuanto a salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

<sup>30</sup> Consejo Consultivo del PRONASOL. El Programa Nacional de Solidaridad. p. 81.

## LA SEGURIDAD SOCIAL

### Y LA CALIDAD TOTAL

- 2.- Solidaridad para la producción. Oportunidad de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, impulsando el desarrollo agropecuario, agroindustrial, forestal, piscícola, de la industria extractiva y la microindustria.
- 3.- Solidaridad para el desarrollo regional. Impulso a las obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en zonas específicas.

Del PRONASOL derivaron varios subprogramas que se clasifican de la siguiente manera:

#### Beneficio social familiar

- IMSS-Solidaridad
- acuerdo Solidaridad-Secretaría de Salud
- infraestructura educativa: escuela digna, niños en solidaridad y apoyo al servicio social

#### Beneficio social comunitario

- desarrollo urbano: agua potable, alcantarillado, electrificación, urbanización, espacios deportivos, proyectos ecológicos, vivienda, regularización de la tenencia del suelo urbano, alimentación y abasto
- infraestructura carretera y de caminos rurales

#### Especiales

- sociales: correos y telégrafos, Programa Paisano, Solidaridad penitenciaria, Jornaleros agrícolas migrantes, Mujeres en Solidaridad y Mujer Indígena
- apoyo a comunidades indígenas: desarrollo económico, bienestar social, salud, ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo en comunidades indígenas de extrema pobreza, educación, fomento al patrimonio cultural, procuración de justicia.
- brigadas de solidaridad

#### Productivos

- fondos para la producción
- apoyo a cafecultores
- apoyo a productores forestales
- pescadores ribereños y acuacultura
- solidaridad para la pequeña minería
- fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
- solidaridad Obrera

Alcance territorial

- fondos Municipales de Solidaridad
- programas de Desarrollo Regional

El PRONASOL abarca, en teoría, a la población más perjudicada por los desequilibrios derivados de las distintas políticas económicas practicadas desde la Revolución de 1910; sin embargo, ello no justifica que los gobiernos correspondientes no hayan sido capaces de corregir o mitigar la desigualdad social.

En términos tangibles resulta productiva la participación directa de la sociedad en la solución de sus problemas; no obstante, sostenemos que aminorar la pobreza y conducir el desarrollo de la nación, son responsabilidades directas del Estado. Por ello, es conveniente que éste desarrolle un gobierno reconocido por su legitimidad, considerando que a su vez, ésta se sustenta en el consenso popular y en sus capacidades para satisfacer las necesidades económicas y políticas de la sociedad.

*Liberalismo social*

En el mundo contemporáneo, a partir de la disolución del bloque socialista, prevalecen dos modelos básicos de desarrollo utilizados por los países industrializados: el norteamericano y el europeo. El primero se basa en el éxito individual y la ganancia financiera a corto plazo; el segundo, privilegia el éxito colectivo, el consenso y los objetivos a largo plazo.

A primera vista parece que ninguno de estos modelos pudiera desarrollarse en nuestro país. El norteamericano, por el riesgo de incrementar las desigualdades sociales; el europeo, porque nuestras formas democráticas no están suficientemente desarrolladas y porque tenemos necesidades apremiantes que no pueden esperar largo tiempo para satisfacerse.

Retomando algunas características de estos modelos y de aquellos con excesiva intervención estatal, la presente administración señaló como nueva estrategia de desarrollo al liberalismo social, cuyos postulados fueron presentados en un foro netamente partidista (63o. aniversario de la fundación del PRI).<sup>31</sup> No obstante, a partir de ese momento los términos y la ideología que contiene son practicados en las instituciones de gobierno e incluidas constantemente en los discursos y comunicaciones oficiales.

El liberalismo social comprende diversos aspectos: la soberanía, el Estado, la justicia social, las libertades, la democracia, la educación, el campo, los indígenas, la alimentación, la vivienda, la salud y la calidad de vida. En términos generales estos aspectos son abordados tratando de conciliar las dos posturas antagónicas vigentes a nivel mundial: aquella que pretende un excesivo liberalismo y la que pugna por mayor participación estatal en las actividades económicas y sociales.

<sup>31</sup> Discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari el 4 de marzo de 1992.

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

Ahora bien, para convertir al liberalismo social en hechos reales, es preciso que el Estado, aun permitiendo y fomentando el desarrollo natural de las fuerzas de mercado y de los procesos productivos, funja como responsable de que se ofrezcan condiciones más justas para el desarrollo general de la nación, para fomentar el crecimiento económico de tal manera que se den mejores oportunidades para el empleo y con la aplicación inmediata de políticas efectivas para subsanar la pobreza.

**C) Acciones estratégicas e instrumentos complementarios**

A partir de nuestro Proyecto Nacional, cada administración según su propia ideología, determina las acciones estatales, delimita las líneas normativas y establece los procedimientos y mecanismos para su realización. A continuación analizaremos los fundamentos y la estructura en las que se basa la actual estrategia para la modernización.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

A partir de las reformas constitucionales que datan del 3 de febrero de 1983, el artículo 25 establece:

**“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.**

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productiva se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y medio ambiente.”

Podemos resumir entonces que el desarrollo nacional, bajo los rectoría del Estado, debe comprender:

- el fortalecimiento de la Soberanía Nacional
- ampliación efectiva de la democracia
- el ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales
- el crecimiento económico
- la equidad en la distribución del ingreso y de la riqueza y,
- el cuidado del medio ambiente.

***Plan Nacional de Desarrollo (PND)***

Al principio de su administración el Lic. Carlos Salinas de Gortari estableció el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94, en el que se define a la Modernización como la estrategia del desarrollo, y señala que ésta "...parte de la conciencia de la oportunidad y del riesgo que representa la gran transformación mundial y a la vez, de la comprensión del veloz cambio al que están sujetas las sociedad y sus organizaciones".<sup>32</sup>

En él se considera a la modernización como el método para dirimir las diferencias sociales y para hacer frente a las condiciones económicas y políticas dentro y fuera de nuestras fronteras, preservando nuestra soberanía y aprovechando racionalmente los recursos con que contamos.

En el CUADRO 10, se resumen los puntos sobresalientes de dicha estrategia, destacando: el incremento de la eficiencia, la eficacia y la productividad; la profesionalización de los servidores públicos; la creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores, es decir, las líneas para lograr la modernización nacional.

**CUADRO 10**  
**La Estrategia del Plan Nacional de Desarrollo**  
**1989-1994: Modernizar a México**  
**(Estructura General)**

**A. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los intereses de México en el exterior**

**B. Ampliación de nuestra vida democrática**

- Preservación del Estado de Derecho
- Perfeccionamiento de los procesos políticos
- Modernización del ejercicio de la autoridad
- Participación y concertación social

**C. Recuperación económica con estabilidad de precios**

- Estabilización continua de la economía
- Ampliación de la inversión
- Modernización económica

**D. Mejoramiento productivo del nivel de vida**

- Creación de empleos productivos y bien remunerados
- Atención de las demandas sociales prioritarias
- Protección del medio ambiente
- Erradicación de la pobreza extrema

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 punto 2.2.

***Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE)***

Desde finales del sexenio del presidente De la Madrid, se instrumentó la elaboración periódica de un acuerdo entre los representantes de los grupos obrero, campesino y empresarial; que pretende mantener estabilidad en los precios en general. Parte del supuesto sistémico de que el incremento de precios en cualquiera de los sectores económicos afectará a todo su conjunto. Estos acuerdos implican la aceptación de los trabajadores de no exigir incrementos salariales, mayores a los determinados por las variaciones porcentuales que se establecen antes de la firma del documento. Aunque este tipo de negociaciones inició en el sexenio anterior, se han mantenido vigentes por ser acordes a las políticas económicas del actual gobierno.

El PECE firmado el 20 de octubre de 1992 aunque mantiene las siglas de los acuerdos anteriores se distingue de ellos porque considera a la productividad y al empleo como factores fundamentales de la estabilidad y el crecimiento económico. En tanto que aquellos daban prioridad a las cuentas numéricas (índices de inflación, topes a los salarios e incrementos de precios).

El interés del nuevo Pacto en la capacidad competitiva se origina por las expectativas de la apertura comercial. Con el mismo enfoque sistémico que sus antecesores, el PECE 1992-1993, presupone que la competitividad de las empresas es el sustento de las fuentes de empleo, y señala también los índices de incremento de precios de los insumos básicos y la disciplina del gasto público para permitir el sano crecimiento de las fuerzas productivas. (CUADRO 11)

**CUADRO 11**  
**PECE (1988-1993)**

| Fase y fecha de anuncio | Vigencia hasta el | Tipo de cambio  | Finanzas públicas  | Precios públicos   | Sector privado   | Sector agrícola   | Salarios mínimos   | Comercio exterior y otros   |
|-------------------------|-------------------|---|--|--|--|---|--|---|
| PECE I<br>(12 dic 88)   | 31 jul 89         | Deslizamiento diario de un peso a partir del primero de enero   | Compromiso de Finan. Pub. sanas con superávit prim.  | Fijos: electricidad, gas y gasolina. Aumento de precios y tarifas rezagados  | Se abre la posibilidad de revisar los prec. cont. Se recomienda no aumentar los contr.   | Se revisarán de acuerdo al cal. agrícola del ciclo otoño-invierno   | Aumento del 8% a los mínimos y posibilidad de revisar los contratos colectivos   | Se modifica la estructura arancelaria   |
| PECE II<br>(18 jun 89)  | 31 mar 90         | Continúa el deslizamiento diario de un peso   | Se ratifica el compromiso de la fase anterior  | Fijos los niveles anteriores   | Compromiso de respetar y no mover  | Se procurará mantener los precios en términos   | Aumento del 6% a los mínimos y posibilidad de revisar los contractuales  |   |
| PECE III<br>(3 dic 89)  | 31 jul 90         | Continúa el deslizamiento diario de un peso   | Disciplina fiscal para lograr las metas presupuestarias de 1990                              | Fijos en los niveles anteriores  | Se ratifica la posibilidad de revisar precios con  | Se ratifica el compromiso de la fase anterior   | Aumento del 10% a partir del 4 de dic. no extensivo a los contractuales  |   |
| PECE IV<br>(27 may 90)  | 31 ene 91         | Deslizamiento diario de 80 cts. a partir del 28 de mayo   | Se ratifica el compromiso de la fase anterior  | Aumento en los energéticos del 6 al 12%  | Se reconoce la necesidad de examinar las solicitudes de corrección de precios            | Vigente el compromiso de la fase anterior   | Fijos en los niveles anteriores  | Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad  |
| PECE V<br>(11 nov 90)   | 31 dic 91         | Deslizamiento diario de 40 cts. a partir del 12 de noviembre  | Disciplina fiscal para lograr las metas presupuestarias de 1991                              | Aumento en los energéticos del 10 al 33%   | El sector privado absorberá los incrementos de los energéticos y de los salarios mínimos | Se aplicará una regla para revisar el precio de garantía de frijol y maíz, de acuerdo al desliz e infl. internal. | Aumento a los mínimos del 18% a partir del 16 de nov. No aplicable a los contractuales   | Incremento a 4 mil mdp al subsidio de tortilla y leche. Se propondrá una reducción de impuestos   |
| PECE VI<br>(10 nov 91)  | 31 ene 93         | Deslizamiento diario de 20 cts. a partir del 11 de noviembre y desaparece el control de cambios                     | Disciplina fiscal para lograr las metas presupuestarias de 1992                              | Aumento en los energéticos del 15 al 55%   | El sector privado absorberá los incrementos de los energéticos y de los salarios mínimos |   | Aumento a los mínimos del 12% a partir del 11 de noviembre   | Reducción del IVA del 15 y 20% al 10%, a partir del 11 de noviembre   |
| PECE VII<br>(20 oct 92) | 31 dic 93         | Ajuste diario de 40 cts. en el precio máximo de venta a partir del 20 de octubre. Se ampliará la banda de flotación | Disciplina fiscal para lograr las metas presupuestarias y una inflación de un dígito en 1993 | Aumentos graduales y uniformes en los energéticos no mayores al 10% en 12 meses  | El sector privado absorberá los incrementos de los energéticos y de los salarios mínimos | Programa de apoyo que signifique mayores ingresos al productor, sin afectar los precios finales                   | Aumento a los mínimos del 7% a partir del primero de enero de  | Se promoverán las condiciones y un entorno favorable para la productividad y competitividad   |
| PECE VIII<br>(3 oct 93) | 31 dic 94         | Sin modificaciones  | Utilizar el superávit en la reactivación económica y lograr una inflación de 5% en 1994      | Aumentos en gasolina no mayor al 5% en 12 meses, disminución en tarifas eléctricas de uso industrial y ferroviarias de carga |  | Programa de apoyos que será detallado en los próximos días  | Aumentos de acuerdo a la inflación esperada y de la productividad. Exención del ISR a quien percibe hasta dos salarios mínimos | Disminución de 35% a 34% en el ISR. reducción del withholding tax del 15% al 4.9% flexibilización en el pago de adeudos fiscales y del impuesto al activo |

***Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPC)***

Al igual que el PECE, este acuerdo es producto de la concertación entre los grupos obrero, campesino y empresarial, partiendo de que la participación de cada uno de ellos es fundamental para incrementar la productividad y la calidad de los bienes y servicios que circulan en la economía.

El compromiso en el ANEPC es impulsar, a través de sus propias organizaciones y en el ámbito de sus respectivas competencias, los siguientes objetivos:

- modernización de las estructuras organizativas del entorno productivo, entre otras, las empresariales, sindicales y gubernamentales
- superación y desarrollo de la administración
- énfasis en los recursos humanos:
  - capacitación permanente
  - condiciones del lugar de trabajo
  - motivación, estímulo y bienestar de los trabajadores
  - remuneraciones
- fortalecimiento de las relaciones laborales
- modernización y mejoramiento tecnológico, investigación y desarrollo
- entorno macroeconómico y social propicio a la productividad y a la calidad (CUADRO 12)

***Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLC)***

Si bien la incorporación de nuestro país a un bloque comercial se inserta en la tendencia a la globalización internacional de la economía, para el desarrollo nacional ofrece expectativas positivas (como el incremento del empleo fronterizo, la atracción de inversiones o la reducción de los precios de aquellos bienes de capital que hasta ahora tenemos que importar), aunque para las empresas mexicanas representa el reto más grande que hayan tenido que afrontar: el de ser competitivas ante economías desarrolladas.

**CUADRO 12**  
**Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad**  
**(Puntos Básicos)**

**1.- Modernización de las estructuras organizativas del entorno productivo**

- simplificar tramos jerárquicos
- desarrollar metas de productividad
- atender las necesidades del consumidor en cuanto a la calidad y el precio
- utilizar insumos y materia prima de calidad
- inducir e involucrar al trabajador en las actividades de la empresa

**2.- Superación y desarrollo de la administración**

- el sector educativo formará administradores mejor preparados y fomentará su capacitación y actualización continua

**3.- Importancia de los recursos humanos**

- dar capacitación y adiestramiento permanente a todos los niveles de trabajadores
- mejorar el ambiente y seguridad en el trabajo
- motivar al personal con base en su productividad y que esto se vea reflejado en sus remuneraciones

**4.- Fortalecimiento de las relaciones laborales**

- buscar que el diálogo entre empresarios y trabajadores permita fijar y alcanzar las metas de productividad y calidad
- fomentar la participación de los trabajadores y sindicatos para mantener e incrementar la generación de empleo

**5.- Modernización y mejoramiento tecnológico, investigación y desarrollo**

- promover una cultura tecnológica en la educación básica
- capacitar a los trabajadores en el manejo de recursos tecnológicos
- estrechar relaciones con empresas de otros países en relación a la productividad y calidad

**6.- Entorno macroeconómico y social propicio a la productividad y a la calidad**

- el gobierno se compromete a promover políticas que favorezcan la estabilidad de precios, la recuperación del poder adquisitivo, la inversión y el crecimiento
- dar especial atención a la educación e investigación tecnológica y promover la eficiencia y calidad de los servicios públicos
- promover la calidad y competitividad a través de la concertación entre sectores productivos

Los objetivos generales del TLC, son:

- eliminar barreras al comercio
- promover condiciones para una competencia justa incrementar las oportunidades de inversión
- garantizar los derechos de propiedad intelectual
- fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral

Asimismo, los compromisos que adquieren las tres naciones para fomentar el desarrollo de la región, son:

- promover el empleo
- promover el crecimiento económico
- aumentar los niveles competitivos de la región
- expandir el comercio
- favorecer inversiones en la zona de libre comercio
- proteger el medio ambiente

### ***La Calidad Total***

Como se ha visto, para hacer frente a la apertura comercial, a la globalización de los procesos productivos y a los nuevos bloques económicos, las empresas mexicanas, ya sean públicas, privadas o sociales están obligadas a ser más productivas y elaborar bienes y servicios con mayor calidad.

Esta necesidad ha hecho que México, como muchos otros países, se interese en los logros obtenidos en Japón, país que después de la segunda Guerra Mundial logró una recuperación impresionante mediante la aplicación de los conceptos de Calidad Total en sus procesos productivos.

La divulgación de la Calidad Total en nuestro país comenzó durante los setenta pero no había tenido gran éxito; sin embargo, la situación actual ha hecho que instituciones privadas, públicas, centros académicos, empresas, etc., estén interesados en promover estos conceptos.

Es así que dentro de los programas de la actual administración el término de Calidad Total, empieza a cobrar relevancia. El Lic. Carlos Salinas de Gortari externó que "la Calidad Total es concepto y práctica a su vez, por lo que hay que convertirla en cultura. Esto es indispensable, ya que el mundo de hoy es renovada competencia debido a la dinámica que están teniendo, no sólo los mercados sino sobre todo los procesos productivos".<sup>33</sup>

<sup>33</sup> SALINAS de Gortari, Carlos. Entrega del Premio Nacional de Calidad 1990; Monografías 6. Fundación Mexicana para la Calidad Total.

Como estímulo a la práctica de esta teoría, en julio de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), un acuerdo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) en el que se estableció el Premio Nacional de Calidad, precisamente cuando México se incorpora al GATT, implicando que la industria nacional, después de más de cuarenta años de sobreprotección estatal, se enfrentaba a la competencia de mercados internacionales. En 1988 este reconocimiento se incorpora en los artículos 80 y 81 de la Ley Federal de Metrología y Normalización, quedando avalado por el Congreso de la Unión.

En noviembre de 1989, mediante decreto presidencial publicado en el D.O.F. se determinan los "Procedimientos para la selección de los acreedores, el otorgamiento y uso del Premio Nacional de Calidad". Desde entonces, el procedimiento inicia con la emisión de la convocatoria e invitación para que participen las empresas nacionales, que estén aplicando un proceso de Calidad Total en sus áreas de producción, administración y/o distribución, siendo requisito que estén dispuestas, en caso de resultar premiadas, a dar a conocer públicamente sus sistemas y procesos, así como sus logros en la materia.

Asimismo y derivado del PND, se elaboró el Programa Nacional de Capacitación y productividad (PNCP) 1991-1994, el cual reconoce que internacionalmente desde hace dos décadas se ha introducido el concepto de Calidad, en el que la participación de empresarios y trabajadores se hace indispensable para mejorar la productividad basándose en el mejoramiento continuo del proceso de producción de bienes y servicios, Dado que se considera a la productividad como un medio para aprovechar nuestros recursos, sobre todo el humano, la Calidad Total es una herramienta que permitirá avanzar en la modernización del país.

Como se analizó en el capítulo anterior, en este Programa se reconoce que la Calidad Total influye en todos los ámbitos de la vida humana, como son el entorno familiar, laboral y social, por lo que se propone el desarrollo de un Movimiento Nacional de Calidad que sea el eje para promover, en México, la cultura de calidad que permita "producir bienes y servicios que se encuentren en condiciones de competir a escala mundial. Atender y anticipar sistemáticamente las preferencias de los consumidores, así como desarrollar, en función de ellas y de manera eficiente los ajustes requeridos en los procesos productivos y las tecnologías en uso...(como) condiciones esenciales para enfrentar este reto".<sup>34</sup>

Acorde con los principios de Calidad Total, se menciona que para lograr una mayor productividad lo más importante son las personas, por ser quienes con los equipos, trabajo, intelecto, análisis y creatividad producen los bienes y servicios, por lo que la capacitación y la educación de los trabajadores, en este como en otros programas y acuerdos (como el caso del AMEPC), tienen gran relevancia como medio para lograr un cambio cultural orientado a la calidad.

---

<sup>34</sup> PNCP punto 4.3.

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

### III

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU INCURSIÓN EN LA CALIDAD TOTAL

*¿Nos hallamos en aptitud de resolver un cúmulo de problemas que afectan al común de los hombres, mediante instrumentos y técnicas sociales y económicas que puedan lograr una mejor redistribución de los ingresos y, por consiguiente, una mayor aproximación a las metas de justicia social que todos perseguimos? ¿Debemos confesarnos impotentes para conseguir estos propósitos?*

Jesús Reyes Heróles

#### 1.- La Seguridad Social en los Estados Modernos

**D**e acuerdo a la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Seguridad Social consiste en la "... protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en la forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con sus hijos..."<sup>1</sup>

A lo largo de la historia de la humanidad ha existido la necesidad de dar protección a los grupos más necesitados o susceptibles de la sociedad; esta protección ha consistido en diversos beneficios y la labor de proporcionarlos se ha llevado a cabo, en formas conjunta o separada, por instituciones públicas, privadas y sociales. La participación de estas instituciones en la Seguridad Social y las modalidades que ésta ha asumido, han evolucionado conforme el propio Estado y la sociedad lo han hecho. Es decir, a cada momento histórico corresponde una determinada relación entre el Estado y la sociedad, que a su vez, delimita las necesidades y expectativas de lo que ahora entendemos como Seguridad Social.

Asimismo, aún cuando actualmente existen organismos internacionales -como la OIT o la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS)-, que procuran instituir mundialmente las condiciones mínimas de Seguridad Social, cada Estado establece los parámetros y beneficios de

---

<sup>1</sup> OIT. Introducción a la Seguridad Social. p. 3.

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

su propio régimen. De esta manera, el concepto y la cobertura de la seguridad social varían de un país a otro, ya que necesariamente estarán condicionados por la Constitución, los recursos económicos y políticos, y el proyecto social de cada nación.

Al respecto, las posturas de la sociedad ante el Estado, varían desde aquéllas en las que se demanda la existencia y efectividad de un Estado Social, hasta las que simplemente aceptan las políticas sociales efímeras y poco profundas conducidas por sus respectivos gobiernos.

Un Estado Social asume como propia la función social: combate a la pobreza, asistencia pública, desarrollo integral, seguridad social, en tanto que en un Estado cuyo gobierno aplica determinadas políticas sociales, los beneficios quedan limitados o dirigidos exclusivamente a determinados sectores electorales o bien, se destinan a atender compromisos del grupo en el poder.<sup>2</sup>

### **a) Antecedentes**

En las sociedades primitivas, la protección social formaba parte de la esencia misma de la organización e los grupos. El instinto humano de la propiedad, sumado a la necesaria asociación de los individuos para allegarse los sustentos primarios (alimentación, vivienda, reproducción y ayuda mutua), determinaron la evolución de esas hordas con base en la supervivencia de los físicamente mejor dotados.

Al evolucionar estas sociedades, en sus estructuras económica y política se denota la organización en torno a la familia patriarcal, integrada por miembros de una misma ascendencia, en donde el hombre de mayor edad detentaba la autoridad, dirigía las relaciones con los otros grupos (genos) y era el enlace con sus dioses. Al ser todos una misma familia dentro del grupo, la protección social se garantizaba en forma natural, quedando sólo expuestas a las privaciones propias de las guerras entre comunidades (escasez, orfandad, pérdida de bienes), que en los casos extremos, derivaron en la pérdida de la libertad de los vencidos, para convertirse en esclavos de los vencedores.

En las sociedades esclavistas de la antigüedad,<sup>3</sup> la supresión de las libertades de los grupos desposeídos en beneficio de los propietarios, exhibe en sí misma la gran desigualdad entre ambas partes. En ese modo de producción, la mano de obra se explotaba al máximo y los gastos que para su manutención erogaba el dueño eran mínimos, ya que tan solo cubrían lo esencial para su subsistencia. El excedente económico era tal, que permitía desahogadamente la reproducción del sistema.

La protección social para los amos, dueños también de las fuerzas militar y política, se daba en el seno de las propias familias, ya que éstas, holgadamente podían hacerse cargo de sus ancianos, sus enfermos, o en caso dado de sus huérfanos. En tanto, para los esclavos la asistencia social era nula. Dadas las malas condiciones laborales y salubres (en minas, obras públicas, canteras) sus riesgos de trabajo eran muy altos y su vida productiva muy corta.

<sup>2</sup> AGUILAR, Luis F. Conferencia de México sobre el Desarrollo Social y Pobreza, periódico Excélsior, 13 de sept. de 1993 primera plana.

<sup>3</sup> Refiriéndose a las sociedades anteriores a la Era Cristiana (Egipto, Grecia, Roma...), aún cuando todavía en el siglo XVIII d.c., algunos Estados reconocían la existencia legal de esclavos (Estados Unidos, Brasil, Cuba).

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

---

Al desarrollarse las fuerzas productivas, las condiciones de vida de los esclavos, fueron cambiando paulatinamente. Estos cambios se hicieron más notorios a partir del Cristianismo, que si bien no acabó con la esclavitud, si contribuyó a mejorar los niveles de bienestar de algunos grupos, aquellos que en el devenir histórico se transformarían en siervos feudales.

La teología cristiana condicionó el desarrollo de Occidente durante la Edad Media (siglos del V al XV). Los principios sociales del Cristianismo, conforme a la opinión de Carlos Marx, "...han justificado la esclavitud clásica, han glorificado la servidumbre medieval (...) predicando la necesidad de una clase dominante y de una clase dominada, y para esta última, se conforman con formular piadosamente el deseo de que la primera sea caritativa..."<sup>4</sup>

La concepción de lo social dentro de la Edad Media incluía la asistencia a los más necesitados como llana bondad cristiana y no como un derecho humano o necesidad de la comunidad.

Las crisis económica y política del régimen feudal, permitieron la constitución de gremios de artesanos que emigraron poco a poco a las ciudades, en donde al mismo tiempo se desarrollaban las burguesías comercial y bancaria. A la postre, éstas encabezaron a los estratos sociales más bajos de la población, disputaron y ganaron el poder a la nobleza y el clero, controlando los medios de producción.

En esta nueva estructura, diversas fundaciones religiosas prestaban refugio provisional y cierto sustento a los grupos más pobres; por otra parte, al interior de los gremios comenzó a generarse una identificación de clase tal, que sus integrantes se solidarizaban ante la adversidad de algunos de sus miembros y la familia de éste.

Tanto las instituciones como los gremios, ejercían las funciones sociales referidas sin contar con el apoyo del Estado. No obstante, a partir de la evolución de las ciudades, algunos Estados se vieron en la necesidad de empezar a intervenir en la mitigación de la pobreza, a riesgo de no poder controlar los conflictos sociales que ésta podía desencadenar.

Originalmente, esta intervención no fue más que un paliativo a la complicada situación social, dado que únicamente se proporcionaba asistencia a los solicitantes que demostraban haber agotado sus recursos personales y no tener familiares en posibilidades de ampararlos. Aceptar la ayuda del Estado muchas veces implicaba la pérdida de los derechos civiles y cuando se trataba de cónyuges su forzoso envío a asilos diferentes. Por razones como éstas, a la beneficencia estatal sólo acudían aquellos que ya no tenían ninguna otra posibilidad.

Con la llamada revolución industrial (finales del siglo XVIII), en lo económico se redujeron drásticamente los tiempos y costos de producción. Con el aprovechamiento de los motores de combustión interna, el acero y las innovaciones en los medios de transporte y comunicación, la producción anteriormente doméstica y artesanal se trasladó inicialmente a talleres no domésticos, que se desarrollaron hasta convertirse en grandes fábricas.

---

<sup>4</sup> Citado por PUIGGROS, Rodolfo. - Génesis y desarrollo del feudalismo, p. 115.

## LA SEGURIDAD SOCIAL

### Y LA CALIDAD TOTAL

En consecuencia los antiguos artesanos se transformaron paulatinamente en obreros. No obstante, la capacidad de producción de la nueva maquinaria desplazó una fuerte cantidad de mano de obra, provocando un creciente desempleo.

Por lo que toca a los ámbitos social y político, esa industrialización modificó también las formas de organización y comportamiento. Como resultado del creciente desempleo se abarató la mano de obra, incrementando los niveles de pobreza aún en los hogares de los obreros que contaban con un empleo. Ello impulsó a que las mujeres y los niños procuraran conseguir trabajos complementarios en las mismas fábricas.

La situación continuó agravándose, provocando entonces una serie de movimientos sociales tales como el Ludismo (obrero sin trabajo que se amotinaban y asaltaban las fábricas para destruir la maquinaria que les había desplazado) o bien, movimientos político-sociales como el Cartismo (consistente en gestionar ante el Parlamento Inglés "cartas" firmadas por millones de trabajadores, pidiendo el nombramiento de representantes obreros ante el mismo, a fin de exponer libremente su situación laboral).

En los albores de la industrialización "...los obreros de las fábricas dependían por completo para su sustento del cobro regular de sus salarios ..., si dejaban de percibirlos al quedar desempleados, caer enfermos, sufrir un accidente del trabajo, o alcanzar una edad demasiado avanzada para trabajar, podían verse reducidos a la indigencia..."<sup>5</sup>

En esta época se desarrolló el liberalismo, el cual pretendía que el mercado fuera el regulador de la economía; en lo social, correspondía a los propios trabajadores solucionar por sí mismos sus dificultades, con base en el desarrollo de sus capacidades económica y organizativa. Ante estas premisas la situación social era caótica, dado que con los escasos ingresos que se obtenían y la falta de seguridades laborales, "... los trabajadores estaban totalmente enfrascados en su lucha por sobrevivir hasta el día siguiente y apenas si tenían tiempo para pensar en riesgos relativamente alejados en el tiempo (...) y de todos modos, poco o nada podían ahorrar para defenderse de peligros tan reales como la enfermedad y el desempleo..."<sup>6</sup>

La realidad social descrita, llevó a los filósofos y políticos de la época a plantearse las formas de organización que serían las óptimas para la generación y distribución de la riqueza. Al respecto encontramos ideologías con tendencias inclusive encontradas: las que optaron por fortalecer el libre desarrollo del capital; el Socialismo Utópico que buscaba proporcionar a los trabajadores mejores salarios y mejores lugares de trabajo, ayudas económicas, escuelas para sus hijos, pensiones para jubilados y accidentados; o bien el Socialismo Científico, que señala al socialismo como la consecuencia final del capitalismo y del imperialismo económico.

No obstante, tanto en el liberalismo a ultranza, como en el naciente socialismo sumados a los movimientos sociales de la época, obligaron al Estado a abandonar paulatinamente su postura liberal para actuar como corrector de las desigualdades sociales y por ende, como regulador de

<sup>5</sup> O.I.T., op. cit., p. 2.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

## LA SEGURIDAD SOCIAL

### Y LA CALIDAD TOTAL

la economía para mantener un equilibrio entre las clases sociales basado en las ideas de libertad e igualdad.

Durante el gobierno de Bismarck (1883-1889), en Alemania se constituyó el primer régimen del Seguro Social, financiado exclusivamente con aportaciones de los trabajadores. La administración de este régimen se muestra en el CUADRO 13.

| <b>CUADRO 13</b>   |                          |
|--|--------------------------|
| <b>Administración del Seguro Social en Alemania</b>      |                          |
| <b>(1883-1889)</b>                                       |                          |
| <b>BENEFICIOS</b>  | <b>ADMINISTRADORES</b>   |
| Seguro de enfermedad                                     | Sociedades mutualistas   |
| Seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional | Asociaciones de patronos |
| Seguro de vejez e invalidez                              | Autoridades Provinciales |

Este sistema alemán es el antecedente más completo de la seguridad social que se haya dado con anterioridad a las revoluciones sociales y económicas del presente siglo. De hecho, éste fue imitado en el resto de los países europeos y en el primer tercio de este siglo se extendió también hacia América Latina, Estados Unidos y Canadá. Después de la Segunda Guerra Mundial, se implantó en países africanos y asiáticos.<sup>7</sup> Necesariamente en cada nación el modelo de Seguro Social contiene las adecuaciones congruentes con sus características políticas, económicas y sociales.

Así, en la extinta U.R.S.S. y otros en países socialistas, los trabajadores no pagaban cotización alguna para tener derecho a los beneficios del Seguro Social, ya que las empresas y el Estado asumían la totalidad de sus costos; en tanto, la participación de la iniciativa privada es fundamental en las economías de Occidente para el desarrollo de sus sistemas de Seguridad Social.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la instauración de regímenes de Seguridad Social es fundamental para cumplir los programas de reconstrucción de las naciones, amén de considerarse un reclamo social irrenunciable en los más de 60 países que durante ese periodo se independizaron.<sup>8</sup>

En general, los Estados benefactores pretendieron mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y asumieron la dirección de las estrategias económicas, políticas y sociales que consideraron necesarias para tal efecto. Esta situación se mantuvo hasta los años setenta, cuando la crisis económica y des aceleración del crecimiento dieron lugar al neoliberalismo, en el que para evitar los excesos del Estado Benefactor, se promovió que nuevamente la economía pasara a la

<sup>7</sup> *ibídem.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 132.

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

---

dirección del sector privado, lo que implicó una serie de adecuaciones políticas y sociales para limitar la intervención estatal.

### **b) La Seguridad Social en los Estados Contemporáneos**

Hasta antes de la crisis del Estado Benefactor, la mayoría de los sistemas de Seguridad Social - sostenidos indistintamente con recursos públicos, de los trabajadores y de los patronos-, mantuvieron una situación financiera próspera y adquirieron considerable popularidad, inclusive, las primeras generaciones que en específico se beneficiaron con los seguros sociales llegaron a percibir sumas superiores a las aportaciones que habían efectuado durante tiempos de servicios relativamente cortos. Sin embargo, de acuerdo con el FMI,<sup>9</sup> las reservas acumuladas de los sistemas de Seguridad Social muchas veces se utilizaban para subsanar los déficit gubernamentales, dejando de producir intereses. Además se demostró la falta de capacidad para efectuar el cálculo actuarial entre los recursos con que se contaría en el futuro contra aquellos que realmente serían requeridos; simplemente las proyecciones inflacionarias no sucedieron como estaban previstas.

Al principio el problema no se hizo notorio dado que las nuevas generaciones que se incorporaban a la fuerza laboral aportaban más recursos para el conjunto de fondos, que en esos momentos se usaba para pagar pensiones de las generaciones anteriores que ya estaban en edad de recibirlos. Asimismo, cuando se presentaba alguna dificultad financiera, los sistemas de Seguridad Social optaban por incrementar, en forma escalonada, las tasas de aportaciones de los trabajadores y patronos.

Por su parte la Asistencia Social, destinada a los grupos más pobres de cada nación tomó diferentes formas de acuerdo a los objetivos de desarrollo de cada una de éstas. Así, en las naciones industrializadas ésta procuraba la distribución más equitativa de la riqueza a través de los llamados impuestos progresivos y el otorgamiento de subsidios especiales a los grupos económicamente más débiles. Mientras que en las naciones subdesarrolladas, por razones de equidad se generalizó el uso de controles de precios de los productos de primera necesidad, así como de topes a las tasas de interés. En estas naciones, los presupuestos estatales debían cubrir el financiamiento de los subsidios sociales y económicos requeridos, tanto por la sociedad, como por la industria, el comercio y la agricultura.

En términos económicos, la crisis del Estado Benefactor, como lo hemos referido, tuvo implicaciones que requirieron la estabilización y la reorganización, no sólo de los esquemas productivos, sino también de las tendencias políticas y de la sociedad. Se puede decir que en algunos Estados se ha dirigido efectivamente una reforma estructural, entendiéndola como una serie de acciones económicas, políticas y sociales que modifican las condiciones de desarrollo de los diferentes Estados y que necesariamente implican períodos de ajuste antes de llegar a sus objetivos finales.

---

<sup>9</sup> F.M.I. Revista Finanzas y Desarrollo, junio de 1993 p. 20.

## LA SEGURIDAD SOCIAL

### Y LA CALIDAD TOTAL

Las reformas estructurales asumidas en los diferentes Estados normalmente incluyen:<sup>10</sup>

- liberación de precios
- liberación de las tasas de interés y el tipo de cambio
- las reformas financiera y fiscal
- la reestructuración o privatización de las empresas de propiedad estatal
- liberación del comercio exterior

A corto plazo, esta serie de medidas ha impactado en forma adversa los ingresos y el empleo, corriendo el riesgo de generar mayores conflictos sociales dentro de períodos ya de por sí complejos.

La aceptación social de las reformas estructurales, no ha sido fácil de dirigir por parte de los gobiernos nacionales. No obstante, éstos han tenido que llevarlas a cabo para tener la oportunidad de allegarse los recursos económicos que les ofrecían organismos internacionales como el FMI o el BID, que exigían la adaptación de las medidas de ajuste referidas para garantizar las inversiones a realizar.

Estas mismas instituciones financieras, a partir del delicado panorama social observado en la segunda mitad de los años ochenta, comenzaron a promover la implantación de medidas políticas y sociales como complemento a las anteriores, que esencialmente fueron económicas.

En este contexto, la Seguridad Social se convierte en una prioridad política, en tanto que encierra la función de proteger de los efectos propios del periodo de ajuste económico las condiciones de vida, alimentación y salud de la población.

En la década de los ochenta, ante la crisis económica agravada por la caída de los precios internacionales del petróleo, la falta de equilibrio financiero de los sistemas de Seguridad Social se hizo más evidente y delicada, sobre todo en las economías en desarrollo, donde las crecientes presiones inflacionarias, el nivel de endeudamiento (cada vez mayor), y la pronunciada desaceleración del crecimiento, se sumaron a la escasez generalizada de ciertos productos.

Las instituciones de seguridad social han experimentado presiones financieras. El valor real de sus prestaciones se ha reducido por la inflación, ha sido necesario el aumento en las tasas de impuestos sobre las nóminas y dotarlas de fondos presupuestarios para asegurar su solvencia financiera.

Los problemas financieros referidos se agravaron dado que para mitigar los conflictos sociales se dio acceso, con pocas restricciones técnicas, a los mecanismos de Seguridad Social a grupos que no contaban con esta prestación. Esta situación pronto se hizo insostenible en las economías más frágiles, sobre todo considerando que a partir de la desaceleración del crecimiento económico, una parte de la población económicamente activa ingresó a la llamada economía subterránea o informal, provocando la disminución del número de cotizaciones por parte de los patrones y los

<sup>10</sup> Ibid, p. 22.

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

trabajadores; no obstante, muchas personas siguen amparadas por algunas modalidades de la Seguridad Social, ya sea como derechohabientes por parte de sus familiares o bien por recibir otro tipo de asistencia pública, social o privada.

Los cambios políticos y económicos de la presente década han llevado a que en naciones postsocialistas de Europa, los sistemas de Seguridad Social estén prácticamente arruinados. Las antiguas empresas del Estado han tenido que condicionarse a las fuerzas del mercado, eficientando sus procesos de producción y con ello despidiendo al personal excedente que tradicionalmente habían mantenido, sobre todo, porque no existía en esas economías la visión de un seguro de desempleo o similar que previera tener desempleadas a personas en edad productiva. Si bien se sabe que anteriormente a la apertura de esas economías, existía ya la pobreza de algunos de sus grupos, ésta no era tan notoria dado que a toda la población, independientemente de su condición social, recibía un subsidio especial en los precios de los productos destinados a satisfacer sus necesidades básicas. Ante la escasez derivada de los desequilibrios productivos y comerciales de estas economías en transición, los subsidios referidos han tenido que ser más selectivos, causando con ello conflictos sociales. Por otra parte, en esas naciones, los programas de Seguridad Social estaban dirigidos exclusivamente por empresas estatales que ahora deben sujetarse a las rigurosas presiones del mercado y restringir, sus prestaciones.

Las fuertes transformaciones económicas, políticas y sociales del mundo contemporáneo (analizadas en el segundo capítulo de esta tesis), precisan que los sistemas de Seguridad Social se ajusten a sus propios niveles de desarrollo y en especial, a las condiciones del mercado laboral al que correspondan. A la vez deberían procurar la equitativa distribución de las prestaciones y los costos entre las generaciones actual y futura, a fin de evitar desequilibrios como los que ahora existen.

### **c) Organización de la Seguridad Social**

La Seguridad Social en el mundo contemporáneo de manera general, se concibe integrada por una serie de organismos públicos, privados y sociales que atienden la necesidad de proporcionar, a la mayor parte posible de la sociedad, las condiciones mínimas de salud, asistencia a los ancianos, a los minusválidos y a los enfermos. Dependiendo del grado de desarrollo de cada Nación y los recursos económicos y humanos con los que cuente, se cubren otros aspectos como lo son: la procuración de vivienda digna, la capacitación, el cuidado de los menores, difusión cultural, recreación y actividades deportivas, entre otros.

Las diferentes posturas para satisfacer las necesidades de Seguridad Social, nos remiten a esquemas integrados por diferentes tipos de instituciones, las dos más importantes, y que normalmente coexisten en los Estados contemporáneos, son el **Seguro Social** y la **Asistencia Social**,<sup>11</sup> cuyos aspectos fundamentales se exponen a continuación:

---

<sup>11</sup> OIT "La Seguridad Social en la Perspectiva del Año 2000".

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

---

### ***Seguro Social***

- el financiamiento se asegura mediante cotizaciones, por lo común, tanto de los empleadores como de los trabajadores. En algunas ocasiones el Estado contribuye con un subsidio o aporte adicional del erario;
- la afiliación es obligatoria, salvo contadas excepciones
- las cotizaciones ingresan en cajas especiales a cuyo cargo está el pago de las prestaciones
- los fondos que no se necesitan para pagar las prestaciones corrientes se invierten a fin de que produzcan ingresos suplementarios
- el asegurado adquiere derecho a las prestaciones en virtud de las cotizaciones que ha pagado, sin que deba demostrar para ello su carencia de recursos
- el monto, tanto de las cotizaciones, como de las prestaciones, normalmente guarda relación con los ingresos que el afiliado percibe o percibía
- los regímenes de seguro de accidente del trabajo y enfermedad profesional son por lo regular financiados en su totalidad por los empleadores, aunque a veces hay un aporte de fondos públicos.

### ***Asistencia Social***

Protege a aquellas personas que, por una u otra razón, quedan excluidas de aplicación del seguro social o que perciben de éste prestaciones insuficientes para cubrir sus necesidades.

- el gobierno que administra el régimen sufraga la totalidad de su costo
- la percepción de las prestaciones es un derecho reconocido por la ley cuando se dan los casos de necesidad prescritos
- al evaluar la necesidad se tienen en cuenta los otros ingresos que percibe la persona y los recursos que posee
- las prestaciones que se conceden tienen como objetivo aumentar el total de los ingresos de los beneficiarios hasta cierto mínimo fijado por la sociedad, tomando en cuenta factores como el tamaño de la familia y determinadas obligaciones fijas ineludibles
- las prestaciones no guardan relación con las ganancias anteriores de los beneficiarios ni con sus niveles de vida normales
- entra en acción sólo al presentarse determinados problemas
- puede ejercerse cierta discreción al fijar el monto de sus prestaciones.

Otras instituciones que integran a los esquemas de Seguridad Social contemporáneos son prestaciones financiadas directamente por el Estado: de carácter uniforme (pensiones para todos los ancianos o los huérfanos), prestaciones familiares (ayuda para la manutención de los hijos o cajas de previsión), prestaciones proporcionadas por los empleadores (préstamos para adquisición de bienes muebles e inmuebles, pago de asistencia médica especializada), y servicios sociales (cuidado y bienestar de los menores, servicios e instalaciones especiales para los ancianos y minusválidos).

Los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, de acuerdo con las nueve ramas básicas definidas por la OIT en 1952, otorgan algunos de los siguientes beneficios:<sup>12</sup>

- asistencia médica
- prestaciones monetarias de enfermedad
- prestaciones de desempleo
- prestaciones de vejez
- prestaciones en caso de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional
- prestaciones de maternidad
- prestaciones de invalidez
- prestaciones a sobrevivientes
- prestaciones familiares.

Los países integrantes de la OIT deben prestar mínimamente tres de estos servicios, entre los cuales debe estar incluido alguno de los siguientes:

- desempleo
- vejez
- accidente de trabajo y enfermedad profesional
- invalidez
- sobrevivientes.

Por otra parte, la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) está integrada por instituciones y organismos administradores de una o varias ramas de la Seguridad Social, incluyendo a las mutualistas, a diferencia de la OIT, que se integra con representantes de los Estados miembros.

En 1990 la AISS agrupaba a 348 miembros de 126 países.<sup>13</sup> Su Asamblea General se reúne cada

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> ISSSTE. Memoria del Segundo Congreso Interamericano de Seguridad Social.

tres años y en ella se exponen los avances y las tendencias generales de la Seguridad Social, permitiendo el intercambio de opiniones y experiencias. En este sentido la AISS funge como un organismo técnico dentro de la Seguridad Social internacional, sus actividades se realizan por medio de comisiones permanentes que comprenden:

- seguro de asistencia médica y de enfermedad
- seguro de accidente del trabajo y de enfermedad profesional
- seguro de desempleo y conservación del empleo
- seguro de vejez, de invalidez y de sobrevivientes
- prestaciones familiares
- prevención de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales
- organización y métodos
- otros asuntos comunes a todas las ramas, como las cuestiones jurídicas, actuariales y estadísticas.

## **2.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

### **a) Antecedentes**

Los antecedentes de la Seguridad Social que se conocen en México, se encuentran en sociedades precolombinas (como la mexicana, tecpaneca y texcocana) en las que se brindaba cierta asistencia a los miembros más desprotegidos o incapacitados, así como a los ancianos. En ellas destaca el arraigo de la ayuda comunitaria, que incluso en nuestros días, sigue vigente en las sociedades indígenas (la Guelaguetza, por ejemplo).

En los orígenes de la época colonial, Hernán Cortés asignó pensiones a quienes habían prestado sus servicios durante la conquista de México. Durante el Virreinato, en donde el coloniaje y sus instituciones sustentadas en la desigualdad impuesta por las Leyes de Indias prácticamente transformaban a los peones y jornaleros en siervos, se instituyeron las cofradías (congregaciones organizadas en torno a las iglesias), que realizaban obras de piedad cristiana proporcionando apoyo a los grupos más necesitados en caso de enfermedad o muerte. De igual manera se creó lo que aún en nuestros días conocemos como Monte de Piedad, cuyo objetivo inicial era dar apoyo económico a ciertos gremios.

En el México Independiente, quizá siguiendo los modelos europeos de integración de sociedades mutualistas, se crearon instituciones de este tipo. Un antecedente específico de éstas es la "Sociedad de Socorros Mutuos", que en 1853 fue integrada con obreros de la capital del país, quienes pagaban cuotas mensuales a cambio de recibir ayuda en caso de necesidad. Para su época, esta asistencia era bastante desarrollada, ya que incluía la percepción de un salario diario en caso

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

---

de enfermedad, asistencia médica gratuita (tanto a domicilio como hospitalaria) y cobertura de los gastos de funeral si fallecía alguno de sus miembros. Considerando las malas condiciones de trabajo a las que fueron sometidos obreros y campesinos durante la segunda mitad del siglo pasado, el desarrollo de las sociedades mutualistas en nuestro país resultó singular.

En ese periodo la Seguridad Social corrió a cargo de la beneficencia eclesiástica y de los propios trabajadores, quienes en algunos casos enfrentaban la oposición de los patrones, ya que las sociedades mutualistas se consideraban como un avance del sindicalismo. No obstante, algunas de estas sociedades contaron posteriormente con apoyos gubernamentales para su desarrollo, como la "Sociedad Artística Industrial", a la que el presidente Benito Juárez asignó como patrimonio el antiguo Colegio de San Pablo (Hospital Juárez), en la capital de la República.

Asimismo, dentro de las Leyes de Reforma se aprecia cierto interés por parte de los grupos liberales de la época en cuanto a las instituciones que de alguna manera contribuían a la Seguridad Social, presumiblemente influenciados por el pensamiento del Derecho Social iniciado por Ignacio Ramírez (El Nigromante). Concretamente, podemos referirnos a la Ley que secularizaba a los hospitales y a las instituciones de beneficencia y la Ley que reglamentaba la instrucción pública, ambas expedidas en 1861.

Algunas de las sociedades mutualistas referidas, a consecuencia de su propio desarrollo y en ocasiones bajo el auspicio de las logias masónicas de aquellos años, se convirtieron en Sociedades Cooperativas (Sociedad Esperanza de Zapateros, Sociedad Pestalozzi de Maestros, Sociedad Fraternal de Sombrereros, etc.) que se constituyeron e instalaron, no sólo en la capital del país, sino también en ciudades del interior (Cooperativa Textil Poblana, Suprema Hermandad de Calderos en Aguascalientes y Asociación Potosina de Obreros, entre otras).

La Cooperativa más importante del siglo pasado fue la de "El Gran Círculo de Obreros" (fundada en 1871), que inicialmente se integró con sastres de la capital y que poco a poco permitió la incorporación de obreros de todas las ramas productivas a lo largo del país. Esta cooperativa llegó a contar con ocho mil asociados, logrando por ello obtener el reconocimiento y apoyo del gobierno.

Por otro lado, dentro de la evolución de la Seguridad Social cabe destacar la existencia de la "Sociedad Nacional Cooperativa de Ahorros y Construcción de Casas" (1896) y la "Compañía Cooperativa de Ahorros y Préstamos y Construcciones, La Protectora", que aparte de otorgar asistencia médica a sus miembros, fomentaban la construcción de casas para los trabajadores y empleados.

No obstante los beneficios proporcionados por la asistencia pública, la beneficencia, las sociedades mutualistas y cooperativas de la época, las condiciones laborales de obreros y campesinos siguieron empeorando bajo el dominio de los hacendados y empresarios que explotaban al máximo la mano de obra, sin existir consideraciones específicas en cuanto a la Seguridad Social.

Durante el porfiriato (1876-1910), si bien se logra un crecimiento económico real, la desigualdad social se agrava considerablemente. Los obreros vivían en condiciones de máxima explotación,

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

trabajando jornadas de hasta veinte horas diarias y en lugares insalubres, percibían salarios ínfimos, recibían malos tratos por parte de los patrones y carecían de garantías individuales y de trabajo, de ayuda social y asistencia médica. Asimismo, el gobierno, comprometido sobretudo con la burguesía, instrumentaba las medidas necesarias para impedir cualquier tipo de agrupación obrera, ya que éstas se consideraban subversivas y revolucionarias.

Por su parte, los campesinos padecían la explotación extrema. Mediante el sistema de vales y "tiendas de raya" los hacendados les vendían productos de mala calidad a costos elevados, obligándolos así a endeudarse constantemente. Las condiciones de vida y laborales de los campesinos eran similares a las de los siervos del feudalismo, en donde no existía la menor garantía o seguridad social.

La gran desigualdad social de la época, sumada a la falta de espacios para la participación política conducen al movimiento revolucionario. Si bien los intereses políticos son los que conducen los inicios de la Revolución, son los grupos más débiles de la sociedad los que ejecutan la lucha armada. Es precisamente la participación de éstos, la razón por la que los postulados básicos de las diversas etapas de la Revolución incluyeron la búsqueda de mejores condiciones sociales para mitigar la desigualdad y garantizar el desarrollo del nuevo Estado.

Así, los postulados de la Constitución Política de 1917 atienden aspectos sociales de gran trascendencia y que hasta entonces no habían sido considerados con la importancia que merecen. Destacar entre ellos el artículo tercero que estipula la educación gratuita, laica y obligatoria, eliminando la intervención del clero en asuntos educativos; el Artículo 27, que cambia las normas de la propiedad privada para supeditarla al interés colectivo y nacional; y el Artículo 123, que establece las normas de trabajo salvaguardando los derechos de los trabajadores.

Las leyes, reglamentos y normas que derivan de estos postulados y la creación y funcionamiento de las instituciones públicas que se encargaron de cumplirlos, perfilaron la nueva orientación del papel del Estado, con un carácter claramente social, obligando a conseguir el bienestar del pueblo.

Dentro de la regulación de las relaciones capital-trabajo y los derechos de los trabajadores, en la fracción XXIX del citado Artículo 123, se establece lo relativo a la Seguridad Social, que a la letra dice: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, y otros sectores sociales y sus familiares".

Para reglamentar esta disposición, en 1943, entra en vigor la Ley del Seguro Social y se crea el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) mismo que dirigió sus prestaciones a los trabajadores urbanos que tenían ingresos estables y controlados, cubriendo enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte. A medida que se desarrollaron los sistemas de Seguridad Social se rompieron los esquemas tradicionales para incluir otros no contemplados en la Ley original. Así, por ejemplo, en 1960 se dio apoyo a la vivienda y en esa década se incluyeron prestaciones adicionales como son cultura y recreación.

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

Estas adiciones dieron lugar a que en 1973 se promulgara la nueva Ley del IMSS cuyo objetivo fue "fomentar el derecho humano a la salud, asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".<sup>14</sup>

En 1959 derivado de la adición del apartado B, que garantiza los derechos de los servidores públicos, el presidente Adolfo López Mateos presentó la iniciativa de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado que dio lugar a la creación, en 1960, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Los antecedentes del ISSSTE se remontan a 1925 cuando se promulgó la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual creó la Dirección del mismo nombre, teniendo como objetivo "trabajadores del Estado en universales, obligatorias y equitativas"<sup>15</sup>

En 1947 se modificó la Ley de Pensiones y la Dirección antes mencionada se transformó en organismo público descentralizado, con personalidad jurídica patrimonio propios, desapareciendo en 1960 al crearse el ISSSTE.

En los setenta se creó el FOVISSSTE, que otorga créditos para viviendas, las estancias infantiles y el centro de capacitación administrativa.

En 1986 se modificó la Ley para incluir prestaciones sociales y complementarias como el sistema de tiendas, comedores, centros turísticos, velatorios, servicios sociales, culturales y recreativos.

El IMSS y el ISSSTE son los principales organismos que brindan seguridad social, la cual atiende el "bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación; protege el poder adquisitivo de su salario, otorga apoyos financieros ; y garantiza la protección en caso de accidente, jubilación, cesantía y muerte."<sup>16</sup>

### **b) Organización y funcionamiento**

#### ***El Instituto Mexicano del Seguro Social***

El IMSS es un organismo público descentralizado, en el que su estructura y funcionamiento se basa en la participación conjunta los sectores empresarial, gubernamental y de los trabajadores.

De acuerdo con la Ley del Seguro Social, son sujetos del régimen obligatorio todas las personas vinculadas a otras por la relación de trabajo; los miembros de las sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados y otros grupos que suscriban convenios específicos con el Instituto, a quienes se les brindan los seguros de: riesgo de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías; y el de retiro.

<sup>14</sup> GALLAGA, García, Roberto. El concepto de seguridad social y las prestaciones sociales complementarias. *La Seguridad Social y el Estado Moderno* p. 80.

<sup>15</sup> ISSSTE en transformación con el México moderno p. 9.

<sup>16</sup> PND punto 6.2.3.

**LA SEGURIDAD SOCIAL**  
**Y LA CALIDAD TOTAL**

---

Dentro de la estructura orgánica del Instituto existen dos niveles fundamentales: el central, compuesto por órganos administrativos con función normativa; y el delegacional, en el que descansa la función operativa. (ver organograma 1)

El nivel delegacional está compuesto por 36 delegaciones, 32 denominadas regionales, cuyo ámbito de competencia, en la mayoría de los casos, es equivalente al territorio de los estados de la República y las cuatro restantes localizadas y con jurisdicción en el D.F.

La población derechohabiente del Instituto se integra de la siguiente manera: un poco más de 26% por los asegurados permanentes; casi dos terceras partes por sus familiares, y el 10% restante por los asegurados eventuales, los pensionados y sus familiares.<sup>17</sup>

El Instituto en el ámbito de salud protege potencialmente a 49 millones de mexicanos a través del régimen ordinario, de los esquemas modificados y del Programa IMSS-Solidaridad, para lo cual cuenta con la siguiente infraestructura:<sup>18</sup>

- 28 000 camas hospitalarias
- 12 733 consultorios
- 1 910 peines de laboratorio
- 1 691 unidades de atención media
- 888 quirófanos
- 750 salas de rayos X
- 488 salas de expulsión
- 226 hospitales generales
- 40 hospitales de alta especialidad
- 10 centros médicos regionales

Para el otorgamiento de las prestaciones sociales, se dispone de las instalaciones que a continuación se mencionan:<sup>19</sup>

- más de 1000 centros de extensión de conocimientos
- 373 guarderías
- 126 centros de seguridad social
- 74 teatros

---

<sup>17</sup> Narro Robles, José. *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*. p. 77.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibid* p. 74.

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

---

- 24 centros deportivos
- 16 velatorios
- 4 centros vacacionales

El Programa IMSS-Solidaridad tiene sus antecedentes en la ley del IMSS que se promulgó en 1973, en la se sientan las bases para la extensión de la seguridad social mediante la fórmula de la solidaridad social.

En 1973, a través de un convenio con la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el IMSS extendió sus servicios a núcleos de población rural. En 1983 al desintegrarse COPLAMAR, el IMSS asumió toda la responsabilidad operativa del programa.

A partir de 1989 IMSS-Solidaridad fue incorporado al presupuesto del Programa Nacional de Solidaridad. No obstante, el IMSS mantuvo la responsabilidad operativa, logística y de administración del mismo. Actualmente, este programa atiende a 11 millones de mexicanos y fundamenta su trabajo en la participación comunitaria, el fomento a la salud mediante acciones preventivas y la incorporación del personal que tradicionalmente ha atendido la salud de esas comunidades. Los pacientes atendidos no pagan por los servicios, pero hacen una retribución al mismo mediante trabajo comunitario y su participación en las actividades que se realizan para fomentar la salud, prevenir la enfermedad o mejorar el ambiente.

### ***El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado***

El ISSSTE es un organismo público descentralizado en el que participa el sector gubernamental y el de los trabajadores al servicio del Estado y cuyo objetivo es otorgar los servicios de la Seguridad Social a los servidores públicos. Esto incluye a quienes laboran en las dependencias y entidades de la administración pública federal; a los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales que han establecido los convenios correspondientes; a los servidores públicos de los poderes Legislativo y Judicial y; a otros cuyas agrupaciones o entidades, por acuerdo de la Junta Directiva del ISSSTE, se incorporen a este régimen.

Conforme al artículo tercero de la Ley del ISSSTE, éste debe brindar al trabajador o pensionista y a sus familiares derechohabientes, (el cónyuge o concubina, los hijos menores de 18 años y los ascendientes que dependen económicamente del asegurado) los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- seguro de enfermedades y maternidad
- seguro de riesgos de trabajo
- seguro de jubilación, invalidez, muerte y cesantía
- seguro de retiro

- prestaciones sociales y culturales
- prestaciones económicas
- servicios para el bienestar y desarrollo infantil
- servicios funerarios
- servicios para jubilados y pensionistas
- servicios de medicina preventiva y rehabilitación física y mental.

El ISSSTE, al igual que el IMSS, tiene una estructura corporativa, cuyo nivel central cumple funciones administrativas y normativas, encabezado por tres órganos de gobierno: la Junta Directiva, la Comisión de Vigilancia y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Cuenta con cinco áreas sustantivas: Médica, Prestaciones Económicas, Servicios Sociales y Culturales, Protección al Salario y FOVISSSTE; y ocho de regulación y apoyo (ver organograma 2). A nivel descentralizado cuenta con 31 delegaciones estatales y 4 delegaciones regionales en el Distrito Federal, encargadas todas ellas, de funciones operativas.

El ISSSTE, en conformidad con lo establecido en el PND, formuló su Programa Institucional 1989-1994, planteando tres objetivos generales a mediano plazo:

- asegurar el otorgamiento y la cobertura de las prestaciones básicas que ofrece, es decir, mejorar la atención médica, garantizar las pensiones, ampliar el número de créditos personales y de vivienda, así como de estancias infantiles y una mayor protección del salario de los trabajadores;
- aumentar la calidad, oportunidad y calidez de los servicios mejorando la eficiencia administrativa; y
- promover una distribución equitativa de sus beneficios entre la derechohabiente a nivel nacional.

Durante 1992, el ISSSTE atendió a 8.5 millones de derechohabientes, contando con la siguiente infraestructura:<sup>20</sup>

- 1 077 unidades de medicina familiar
- 114 estancias de bienestar infantil
- 88 clínicas
- 31 agencias de TURISSSTE
- 25 centros comerciales, 235 tiendas y 86 farmacias
- 11 hospitales regionales

---

<sup>20</sup> LOZOYA Thalman, Emilio. Cuarto informe de labores del ISSSTE.

**LA SEGURIDAD SOCIAL**  
**Y LA CALIDAD TOTAL**

---

- 2 teatros
- 1 revista
- 1 Centro Nacional de Capacitación y Productividad

En total existen 240 dependencias y entidades que están incluidas en el sistema. De la población derechohabiente el 39% se encuentra en el D.F. y la mayor parte de los trabajadores (87%) cotiza en todos los seguros, entanto el 12% lo hace únicamente para tener derecho a los servicios médicos que se ofrecen.<sup>21</sup>

**c) Situación actual de las Instituciones de Seguridad Social**

Como se mencionó en el capítulo anterior, el crítico entorno económico de finales de los años setentas y la década de los ochenta repercutió negativamente en los esquemas de seguridad social en nuestro país y en resto del mundo. Esta crisis llevó a cuestionar la labor de las instituciones de Seguridad Social y estudiar la posibilidad de disminuir sus funciones, a fin de reducir costos y para prestar un mejor servicio a los derechohabientes; en este sentido se pretendía dar prioridad a las prestaciones cuyo servicio corresponde al cumplimiento de una obligación legal.

En el caso de México esta crisis condicionó la contracción del gasto público que aunada a la reducción paulatina del ingreso real de los trabajadores, impactaron desfavorablemente a los recursos destinados a sufragar los gastos de la Seguridad Social, precisamente cuando de la sociedad surgían presiones adicionales de demanda de nuevos afiliados y un aumento en el número de prestaciones brindadas.

En el ámbito macroeconómico, los desajustes estructurales, fiscales y de endeudamiento, condujeron a que el gobierno iniciara en 1983 un proceso de ajustes estructurales entre los que destaca la reforma del Estado, cuya tesis central es que éste cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales.

En el PND 1989-1994 la Seguridad Social está incluida dentro de la estrategia de modernización, en lo relativo al mejoramiento productivo del nivel de vida, en particular en la atención a las demandas prioritarias del bienestar social procurando que estas sean competitivas, eficientes y mantengan la calidad de los servicios prestados en un período de restricciones financieras.

En este sentido se ha buscado fortalecer el equilibrio financiero de la Seguridad Social mexicana. Para ello, en lo que va de la actual administración se han realizado diversas acciones, entre ellas se pueden mencionar el incremento de las cuotas para los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte en el IMSS; o bien la redistribución de las aportaciones de los trabajadores, así como de las dependencias y entidades de la administración pública, en el caso del ISSSTE.

Por otra parte, en ambas instituciones se han reducido los inventarios; la contratación de personal se ha orientado a las áreas sustantivas; y se ha buscado aprovechar al máximo la infraestructura existente, reforzando los sistemas de conservación y mantenimiento.

---

<sup>21</sup> NARRO Robles, José. op. cit. p. 79.

## **LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL**

Las dos grandes instituciones de Seguridad Social han llevado a cabo un proceso de reestructuración de su administración, procurando eliminar áreas innecesarias, fortaleciendo la descentralización y la simplificación de los trámites y procedimientos.

En los servicios médicos se ha dado mayor énfasis a las acciones de medicina preventiva y se les ha dotado de equipos y tecnologías modernos, ejemplo de esto es la inauguración del Centro Médico Nacional siglo XXI del IMSS y la remodelación del Hospital 20 de noviembre del ISSSTE. Asimismo, se ha impulsado la actualización y capacitación del personal, en la que se han incluido técnicas de planeación estratégica y de calidad.

Dentro de las modificaciones legales realizadas cabe destacar la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que busca apoyar al actual sistema de pensiones, que en nuestro país se caracteriza por ser de reparto simple. Esto significa que lo que cotizan los trabajadores en activo se distribuye entre los que se han retirado. Este sistema funcionó cuando las instituciones iniciaban el proceso de jubilación y contaban con población trabajadora joven, pero las bajas cotizaciones, los cambios demográficos y el no haber constituido las reservas adecuadas hicieron necesario crear el SAR con las siguientes características:<sup>22</sup>

- es un seguro adicional
- beneficia a todos los trabajadores afiliados al IMSS o ISSSTE
- permite que existan incorporaciones voluntarias al sistema, o que se puedan efectuar depósitos adicionales a los marcados por la ley
- su cuota es equivalente a 2% del salario base de cotización y queda a cargo del patrón
- se eleva el límite superior del salario base de cotización a 25 salarios mínimos
- con los recursos del SAR se abren cuentas individuales a nombre de cada uno de los trabajadores en las instituciones de crédito del país
- se incorpora a la cuenta la aportación que por concepto de INFONAVIT o FOVISSSTE se debe hacer para cada trabajador
- los depósitos existentes en cada cuenta generan intereses a una tasa real que no puede ser menor a 2% anual, efectuando los cálculos conforme al índice nacional de precios al consumidor
- los fondos disponibles en la cuenta del trabajador pueden retirarse en su totalidad bajo tres circunstancias: cuando el mismo cumple 65 años, cuando recibe una pensión y, a través de sus beneficiarios, en caso de muerte del trabajador
- la ley prevé la posibilidad de un retiro parcial de hasta 10% en caso de cesantía
- los fondos que se depositan en las cuentas, así como los intereses que generan, están exentos del impuesto sobre la renta.

<sup>22</sup> ibid p. 97-98.

Como parte de los programas de modernización, el actual régimen presidencial puso énfasis en el PND en la elevación en los servicios de salud, buscando incrementar la "calidad y calidez" de los mismos. Cabe señalar que en nuestro país han existido esfuerzos tendientes a procurar la garantía de la calidad de la atención médica, que se define como el "conjunto de acciones sistematizadas y continuas tendientes a prevenir y/o resolver oportunamente problemas o situaciones que impidan el mayor beneficio o que incrementen los riesgos a los pacientes, por medio de cinco elementos fundamentales de la organización: evaluación, monitoría, desempeño, desarrollo y cambio".<sup>23</sup>

A finales de la década de los cincuenta en el Hospital de La Raza del IMSS se inició de manera extraoficial la revisión de expedientes clínicos. Este trabajo derivó en la creación de la Comisión de Supervisión Médica del IMSS que en 1972 se convirtió en un área de evaluación médica. En la década de los setenta, la evaluación médica se extendió al ISSSTE y al DIF.

La primera experiencia de garantía de calidad como tal, se dió a partir de 1985 con la implantación de círculos de calidad en el Instituto Nacional de Perinatología. Posteriormente, en el Hospital Adolfo López Mateos del ISSSTE se crearon círculos de calidad, aunque su labor se dirigió primordialmente a un proceso de planeación estratégica. En la década de los ochenta en la Secretaría de Salud se llevó a cabo un esfuerzo por regular la prestación de los servicios, se generaron normas técnicas y se impulsó la investigación de la calidad en el Centro de Investigaciones en Salud Pública.

En 1989 se creó la Unidad de Estudios en Calidad de la Atención Médica en el Instituto Nacional de Salud Pública, que empezó a impulsar la educación sobre el tema y a proporcionar asesoría a diversas instituciones nacionales, tanto del sector público como privado.

Actualmente la Secretaría de Salud ha publicado una norma técnica para evaluar la calidad de la atención médica y existen, tanto en el IMSS como en el ISSSTE, proyectos para el desarrollo de la garantía de la calidad.

En el ISSSTE a principios de 1991 se llevó a cabo una encuesta entre usuarios y prestadores de servicios médicos del ISSSTE sobre la calidad de la atención, en coordinación con el INEGI. La encuesta permitió saber que 55% de los usuarios de consulta externa y casi 70% de los pacientes de hospitalización, consideraban que los servicios habían mejorado en los últimos dos años.<sup>24</sup> En forma paralela se creó el Comité de Eficiencia y Calidad en la Atención Médica (CECAM) que entre otras acciones llevó a cabo la integración de indicadores básicos de gestión, el sistema automatizado de administración hospitalaria y el proyecto de acreditación de unidades médicas.

Además, se puso en marcha el Programa de Garantía de Calidad Total de los servicios médicos en los 11 hospitales regionales a partir de la constitución de comités, cuyo objetivo era mejorar los niveles de calidad de los servicios. En forma paralela la Subdirección General de Protección al

<sup>23</sup> RUELAS Barajas, Enrique. La garantía de calidad en las instituciones de seguridad social. La seguridad social y el Estado moderno. p. 416.

<sup>24</sup> ALARCÓN Martínez, Gustavo. Intervención en el primer simposio internacional sobre Calidad Total de la atención hospitalaria. 12 de agosto de 1991.

Salario inició la implantación de una estrategia de Calidad Total en el sistema ISSSTETIENDAS, el cual se analizará en la segunda parte de este trabajo.

### **3.- LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y SUS EXPECTATIVAS CON LA CALIDAD TOTAL**

La participación estatal en diversas ramas productivas en México corresponde a un proceso histórico (cap. II) en el que se han tenido que establecer las bases del desarrollo a partir de la atención de áreas o actividades, que en determinado momento, se han considerado estratégicas (petróleo, electricidad) o prioritarias (educación, seguridad social).

Hasta la década de los setentas la participación estatal había sido poco cuestionada. Coincidiendo con la tendencia neoliberal que se desarrolló internacionalmente durante los años ochentas y la crisis económica que a partir de entonces pareciera ser incontrolable, se considera que el Estado mexicano se ha excedido en funciones y que por ello, amén de otras circunstancias de carácter meramente político, no es capaz de brindar la calidad y la cantidad idóneas de servicios para satisfacer las necesidades sociales.

En paralelo, la crisis económica referida aceleró los procesos para la desincorporación de empresas paraestatales y por ende, el traslado de actividades hasta entonces estatales a manos de los sectores social y privado. Por otra parte, el Estado ha tenido que fortalecer su participación en funciones sociales a fin de garantizar el cumplimiento de políticas de beneficio general.

La presente administración, a través del liberalismo social (cap. II-b), parte de la premisa de que la evolución del mercado por sí misma no es capaz de garantizar el desarrollo social. En este contexto se pretende que el Estado se comprometa en lo social, pero que a la vez, permita y fomente, paulatinamente, una mayor corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad.

La Seguridad Social actualmente requiere mantener e incrementar la calidad de los servicios que ofrece y estudiar la viabilidad de que en el futuro los sectores social y privado participen de manera complementaria en la prestación de algunos de ellos.

Si bien, ante la crítica situación financiera que afronta el sistema de Seguridad Social, la permanencia de los servicios tradicionales es motivo de cuestionamiento por parte de los contribuyentes y el sector empresarial, al mismo tiempo, sus beneficiarios demandan mayor cobertura y mejor calidad.

Hacia el interior de las instituciones de Seguridad Social se reproduce el mismo fenómeno que se origina en el Estado ante la multiplicidad de actividades: la fuerte tendencia hacia la ingobernabilidad. Las prestaciones de Seguridad Social han sido concentradas de manera tal, que tanto en el IMSS como en el ISSSTE (cap. III-2) poseen estructuras de gran tamaño para tratar, fallidamente, de generar el volumen de atención que se les demanda. Esto ha originado que den prioridad a la cantidad por sobre la calidad en los servicios y en consecuencia, que éstos no se brinden en forma satisfactoria.

Las características históricas de la Seguridad Social en nuestro país, permiten concluir que ésta afronta tres problemas básicos:

- desequilibrio financiero
- falta de capacidad para dar mayor cobertura
- baja calidad en los servicios

Las causas que originan estos problemas corresponden, tanto a condiciones que afectan a la Administración Pública en general (restricciones presupuestales, burocratismo, incredulidad de la sociedad en su eficacia), como a las necesidades y consecuencias de su propia operación. No obstante, se pueden señalar medidas que resultarían idóneas para su mejoramiento, como son:

- reestructuración y saneamiento financiero
- simplificación de los procedimientos y trámites administrativos
- capacitación y actualización del personal e identificación del mismo con la institución a la que pertenece
- establecimiento de servicios de mejor calidad
- descentralización y reordenación de los servicios

Lo más sencillo pareciera ser "inventar" nuevamente a estas instituciones, ya que por décadas ha sido imposible subsanar totalmente los problemas que enfrentan. Sin embargo, los panoramas político, económico y social de nuestro Estado (cap. II), precisan la continuidad de estas instituciones, adaptándolas al momento histórico que vivimos sin perjuicio de las prioridades sociales que ellas se encargan de atender.

En ese sentido las instituciones de Seguridad Social no deben ser susceptibles a cambios drásticos en cuanto a su operación y cobertura, menos aún a la enajenación de sus funciones. Lo que se requiere es un replanteamiento de su organización y estructura así como elaborar políticas congruentes de productividad y calidad en los servicios.

Como puede apreciarse, más allá de demagogias, debe considerarse prioritario el mejoramiento del sistema de Seguridad Social nacional. En sexenios anteriores éste ya se ha puesto en práctica con distintos métodos, pero los resultados han sido poco sustantivos.

Actualmente, el método más desarrollado a nivel mundial, en cuanto a mejoramiento administrativo es la Calidad Total (cap. I), que como hemos analizado, incorpora las distintas técnicas administrativas de mayor utilidad y es factible de aplicar en cualquier organización.

Incorporar mejor calidad a los servicios de Seguridad Social permitiría recuperar la confianza en sus instituciones, puesta en riesgo por las crisis económicas y los consecuentes recortes presupuestales al sector social, al ofrecer mejores servicios y eficientar el uso de los recursos e infraestructura con la que cuentan. Esto significa, inculcar una filosofía que promueva las acciones preventivas y de fomento, aplicable a todo el sistema de Seguridad Social, para disminuir sus

**LA SEGURIDAD SOCIAL**  
**Y LA CALIDAD TOTAL**

---

costos y las repercusiones políticas y sociales que implica la recurrencia de los riesgos.

Un cambio de cultura, a través de los conceptos de Calidad Total, podría llevar a concebir a la Seguridad Social como un instrumento para proteger, fomentar y desarrollar los recursos humanos, que constituyen el capital más importante de toda nación. Para ello, sería necesario que se aplicaran conjuntamente políticas sociales acertadas y la metodología específica que señala la Calidad Total. Es decir, las políticas sociales como estrategia, sumadas a las técnicas y postulados de la Calidad Total, podrían contribuir a que las instituciones de Seguridad Social alcanzaran un equilibrio financiero, logaran la universalidad de los servicios y la plena integración de la Seguridad y Asistencia sociales (cap. III, 1-b), garantizaran la calidad y la calidez de los servicios, fomentaran la capacitación permanente de los trabajadores al servicio de la seguridad social, difundieran acciones preventivas para disminuir enfermedades y riesgos de trabajo, establecieran seguros complementarios para que el trabajador pudiera obtener una remuneración más amplia, ante la eventual desocupación, el retiro, o bien para la educación de sus hijos.

La administración vía Calidad Total implica crear conciencia sobre la filosofía, ventajas y requerimientos de este proceso; el desarrollo de un conjunto de atributos y valores; la asimilación de metodologías apropiadas y, la aplicación de técnicas de análisis que aseguren el mejoramiento continuo en todas las actividades de una organización. Si se integran estos principios a las condiciones que marca la política social vigente, los servicios ofrecidos podrían satisfacer las necesidades y expectativas de bienestar social.

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

# **SEGUNDA PARTE**

**APLICACIÓN DE LA CALIDAD  
TOTAL EN EL SISTEMA DE TIENDAS  
Y FARMACIAS DEL INSTITUTO DE  
SEGURIDAD Y SERVICIOS  
SOCIALES DE LOS TRABAJADORES  
DEL ESTADO (ISSSTE)**

## IV EL SISTEMA COMERCIAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)

*“En nuestro días se piensa que el mejor estímulo que un hombre puede tener para la producción es la certidumbre, la seguridad de la cuna a la tumba; este es el mayor incentivo y el móvil más positivo con que el hombre cuenta para incrementar su productividad y contribuir, en la medida de sus esfuerzos, a la sociedad en que vive”.*

Jesús Reyes Heróles

### 1.- ANTECEDENTES Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE TIENDAS Y FARMACIAS DEL ISSSTE

#### a) Antecedentes

**E**n 1953, el presidente Adolfo Ruiz Cortines inauguró la primera tienda dedicada a dar atención exclusiva a los servidores públicos y sus dependientes. Esta unidad comercial era administrada por la entonces Dirección General de Pensiones y Retiro. En 1960, al crearse el ISSSTE dicha unidad comercial se incorporó al patrimonio de este Instituto, quedando adscrita al área de Servicios Sociales.

En la década de los setenta el Instituto comenzó a trabajar con delegaciones regionales y después se creó una por cada estado de la República; al igual que otras funciones del Instituto la operación de las tiendas se desconcentró hacia las delegaciones estatales.

A finales de 1982 el ISSSTE contaba con 149 tiendas de diversos tamaños en todo el país. Ante estas dimensiones se formuló un plan para la reorganización del sistema comercial que dio lugar a la creación de la Subdirección General de Tiendas que se encargaría de coordinarlo, misma que posteriormente se denominó Subdirección General de Protección al Salario.

Inicialmente la Subdirección General contaba con tres áreas sustantivas: Operaciones, Abasto y Finanzas, y dos de apoyo: Administración y Programación y Organización.

Con esta estructura se procedió a “profesionalizar la operación... especializar las áreas de

**LA SEGURIDAD SOCIAL**  
**Y LA CALIDAD TOTAL**

compras y actualizar el catálogo de proveedores, a reorganizar las finanzas y establecer esquemas presupuestales y contables modernos; a implantar sistemas de programación e información, así como esquemas de evaluación, control y seguimiento de programas."<sup>1</sup>

El crecimiento del número de unidades comerciales y del volumen de ventas, y como parte del programa de desconcentración del Instituto que se llevó a cabo entre 1983 y 1985, propiciaron la creación de las Subdelegaciones de Protección al Salario

Según lo establecido en los artículos tercero fracción XVII; 137 y 138, fracción I de la Ley del Instituto, Protección al Salario es una de las áreas sustantivas del ISSSTE al ser la encargada de apoyar el poder adquisitivo de los servidores públicos y derechohabientes.

**b) Organización**

En 1990, como parte de la modernización administrativa y para incrementar la eficiencia del sistema comercial del ISSSTE, la Subdirección General de Protección al Salario llevó a cabo una reestructuración para adecuarla a sus características actuales, que le permitieran cumplir con el objetivo de contribuir a la protección del poder adquisitivo del salario de los derechohabientes, proporcionando a precios módicos productos básicos y de consumo para el hogar en todas sus unidades comerciales, que para 1992 sumaban 255 centros comerciales y tiendas, y 89 farmacias.

Como se muestra en el organograma 3 esta Subdirección General se encuentra integrada por seis subdirecciones (Corporativo) que cumplen las siguientes funciones:

***Subdirección de Abasto***

Programar y coordinar la compra y suministro de mercancías para su venta en los centros comerciales, tiendas y farmacias, seleccionando a los proveedores líderes a nivel nacional y regional, teniendo como criterios básicos el precio, la calidad, la capacidad de entrega y rotación de productos, a fin de garantizar las condiciones más favorables para el sistema comercial.

***Subdirección de Coordinación Operativa***

Planear, de conformidad con los objetivos previstos y la normatividad vigente, el funcionamiento del sistema comercial mediante la supervisión y evaluación normativa. Asimismo, controlar las concesiones (locales adyacentes a las unidades comerciales, o venta directa en las mismas por parte de los proveedores) y generar estudios técnicos e indicadores de productividad que contribuyan al aprovechamiento racional de los recursos y a la prestación de un mejor servicio al cliente.

***Subdirección de Programación y Organización***

Coordinar las acciones en materia de planeación, integración, seguimiento y evaluación de los programas generales y específicos. Establecer los sistemas de organización y procedimientos que permitan el logro del objetivo de la Subdirección General, así como dirigir y coordinar los procesos de registro, generación y sistematización de datos en los sistemas de cómputo.

<sup>1</sup> Manual de Organización de la Subdirección General de Protección al Salario. p. 5-6

***Subdirección de Recursos Financieros***

Planear, coordinar y controlar el desarrollo de los sistemas financieros, contables y presupuestales, a fin de lograr su eficiencia en el registro, aplicación, custodia y control de los recursos financieros que obtenga la Subdirección General.

***Subdirección de Operación del Valle de México***

Dirigir, coordinar y controlar las acciones en materia de operación, administración, abasto y finanzas necesarios para el eficiente funcionamiento del subsistema comercial del Valle de México.

***Subdirección de Administración y Servicios***

Planear, coordinar y controlar las acciones que le permitan proporcionar de manera adecuada y oportuna los recursos humanos, técnicos y materiales así como los servicios que requieren las unidades administrativas y comerciales de la Subdirección General para su eficiente funcionamiento.

Como se ha mencionado, Protección al Salario cuenta con una Subdelegación en cada estado de la República la cual se encarga de operar las unidades que existen en cada entidad federativa en coordinación con el Corporativo.

Respecto a las unidades comerciales éstas se encuentran clasificadas de acuerdo a los metros cuadrados de piso de venta en centros comerciales, (organogramas 4 y 5) semicentros, tiendas (A y B) y farmacias (A y B), cada tipo de unidad tiene un patrón específico de organización.

**2.- Operación durante el periodo 1989-1992**

En 1989 el sistema comercial del Instituto contaba con 13 mil empleados y ventas anuales de alrededor de un billón de pesos. Asimismo, se distinguía de las otras áreas del Instituto por contar con características derivadas de su dinámica comercial y, al mismo tiempo, enfrentar problemas tales como: descontrol, corrupción, bases comerciales no rentables, tendencias al desabasto, sobreinventarios, falta de coordinación entre las áreas del Corporativo y de éste con las Subdelegaciones conflictos laborales. Esta situación condujo a una quiebra técnica-presupuestal en 1988 y 1989, que originó restricciones para planes de expansión e inversión.

Derivado de lo anterior, en el transcurso de 1989 se determinó suspender el crecimiento y destinar los recursos disponibles para consolidar lo existente. Para ello se plantearon 10 lineamientos a mediano plazo:

- en el abasto, políticas y negociaciones transparentes
- en la operación, criterios comerciales adecuados y una rotación de inventarios
- en lo financiero, mejor manejo de los recursos y búsqueda del punto de equilibrio
- en la programación racionalizar y consolidar el crecimiento

## LA SEGURIDAD SOCIAL

### Y LA CALIDAD TOTAL

- en precios, niveles competitivos en un mayor número de productos
- en cuanto a controles, actualizarlos para contar con normas precisas
- en la ejecución, contar con esquemas eficaces de lineamientos, coordinación, supervisión y apoyo
- en la organización administrativa, adecuar las estructuras y tener mejor capacidad
- en cuanto a productividad, llevar a cabo proyectos de selección, capacitación, promoción y estímulos al personal
- dar atención prioritaria a los derechohabientes.

Para alcanzar estos propósitos se llevaron a cabo una serie de acciones, a continuación describiremos las más importantes.

Por lo que se refiere al abasto, en marzo de 1989 se creó el **Comité de Compras y Proveedores**, en el que se deciden las altas y bajas de los mismos, buscando las mejores condiciones de compra y una mayor coordinación entre abasto, operación y recursos financieros.

La supervisión a las unidades comerciales puso especial énfasis en el cumplimiento de la normatividad, mejorando los procedimientos y sistemas de supervisión; también se renovó y profesionalizó al grupo de supervisores y se involucró a los subdelegados en esta actividad. Se empezaron a aplicar en forma creciente criterios comerciales en el manejo de inventarios, organización de bodegas, piso de venta y en el desplazamiento de mercancías para un mejor control de los niveles de sobreinversión y desabasto.

Se inició la creación de una estructura informativa procesada mediante equipo de cómputo para facilitar el control, la administración, la evaluación y el establecimiento de políticas comerciales adecuadas, lo que implicó la modernización del área de informática.

En cuanto a la infraestructura, se dio atención prioritaria al mantenimiento de los centros de trabajo y reposición de equipo indispensable para la operación comercial (por ejemplo, máquinas registradoras).

Estas y otras medidas permitieron que al finalizar 1989 se revirtiera la tendencia a la baja en las ventas. Se lograron abatir los niveles de sobre inventario e incrementar la diversidad de productos para la venta como resultado de trabajo del Comité de Compras y Proveedores que también permitió sostener precios más bajos en artículos electrónicos y de línea blanca.

En paralelo, se diseñaron programas de capacitación para que los trabajadores contaran con las habilidades requeridas por la operación comercial y se introdujeron nuevos procedimientos y evaluaciones para el reclutamiento y selección del personal.

En 1990 se puso especial énfasis en:

- desarrollar e implantar sistemas de control y cómputo
- mejorar la coordinación entre las delegaciones y las áreas centrales
- mejorar el nivel de abasto en regiones o localidades lejanas fuera de las líneas de distribución de los proveedores
- constituir y operar Comités locales de Compras
- establecer medidas para abatir mermas
- evaluar las unidades para determinar cierres o reubicaciones
- intensificar las acciones de capacitación
- agilizar la adquisición de activos y prestación de servicios.

Varias de estas acciones se llevaron a cabo dentro de la estrategia de Calidad Total que se introdujo ese año.

Nuevamente en 1990 se dio un incremento en las ventas sobre pasando los **1.8 billones de pesos**. Esto, junto con la disminución de mermas y sobreinventarios, mejoró sustancialmente la situación financiera, permitiendo invertir en mantenimiento de equipo y capacitación. La mejoría financiera registrada en el sistema comercial permitió no requerir ya de las aportaciones que los empleados federales hacían al rubro de protección al salario. Asimismo, se logró:

- mejorar la imagen del sistema ISSSTETIENDAS
- avanzar en el control de desviaciones
- controlar el desbordamiento
- mejorar el abasto
- abatir la sobreinversión en inventarios
- lograr, desde finales de 1990, el punto de equilibrio gracias al crecimiento real de la operación comercial sumada a sus rendimientos financieros
- ampliar y afianzar la coordinación y la congruencia entre las áreas de abasto, operación, programación, organización y recursos financieros.

En 1991 las ventas se incrementaron a casi **2.9 billones de pesos** sin aumentar el número de trabajadores ni de unidades de venta, esto significó un incremento sustancial en la productividad por empleado y por metros cuadrados de piso de venta. Entre las acciones y los logros de este año destacaron:

- la mejor situación financiera permitió pagos oportunos a los proveedores y por ende, una mejor relación con ellos

- se prosiguió la racionalización en el número de unidades, invirtiendo sólo en algunas obras y en la remodelación de inmuebles y renovación de equipos de comercio, cómputo y transporte
- se apoyó la depuración de plantillas de personal conforme a las necesidades apremiantes de cada tipo de centro de trabajo. Continuó el programa de capacitación y la organización de reuniones nacionales de subdelegados.
- se creó el Subcomité de Contratación de Servicios y Adquisición de Bienes Muebles para agilizar la solución de problemas en el surtimiento de bienes y muebles o la prestación de servicios.
- se contrató una Fianza Global de Fidelidad que cubra a todo el personal de Protección al Salario.

A pesar de los logros alcanzados, el crecimiento de los volúmenes de operación produjo nuevos problemas, por lo que se decidió dar prioridad al programa de sistematización, el cual implicó grandes esfuerzos en cuanto a capacitación, equipamiento y cambios en los procedimientos. Para ello, se contrataron los servicios de consultores externos a quienes se les encargó el diseño del **Sistema Integral de Información y Control (SIIC)**. Por la importancia del SIIC para la mejoría de los procedimientos esenciales de la organización, este sistema se analiza en el inicio del presente capítulo.

En 1992 el objetivo fue consolidar los resultados obtenidos durante los tres años anteriores, incrementando la productividad y la eficiencia, a fin de aprovechar al máximo la infraestructura física y los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros. Este año las ventas sumaron **3.2 billones de pesos**. Los principales indicadores financieros e índices de productividad alcanzados durante esos cuatro años se muestran al final de este trabajo.

De acuerdo a las experiencias adquiridas en el periodo 1989-1992, el propósito para los siguientes años era brindar a los usuarios un servicio social sustentado, hasta donde fuera posible, en criterios predominantemente comerciales; es decir, mantener la competitividad del sistema en el mercado con proveedores y productos líderes, a los precios más bajos posibles, procurando garantizar un abasto oportuno y regular.

Cabe señalar que desde 1991 los progresos del Instituto en materia comercial, recibieron presiones de organismos privados que cuestionaban su viabilidad y sugerían su privatización. Estas presiones, aunadas a las restricciones que se tienen dentro de la misma organización para la operación comercial y las diferencias con las cadenas privadas, forzaron el análisis sobre la posibilidad de que ISSSTE TIENDAS tuviera una gestión diferente y más autónoma con respecto al conjunto del Instituto, que le permitiera una operación más ágil y semejante a la de otras cadenas comerciales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En la práctica, sin embargo esto no resulta nada sencillo, ya que implica cambios en los aspectos políticos, sindicales, administrativos, orgánicos y financieros. Por ejemplo, tendrían que modificarse los esquemas de desconcentración, de remuneración y estímulos, de contratación de servicios y de recursos humanos, para así estar en posibilidad de romper diversas limitaciones propias del sector público. PÉREZ GARCÍA, Carlos. Tercer Informe de la H. Comisión de Vigilancia del ISSSTE. 16 de octubre de 1991 p. 41.

### **3.- EL SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN Y CONTROL (SIIC)**

Como ya se mencionó, Protección al Salario emprendió diversas acciones para mejorar sus controles y procedimientos con el propósito de eficientar la administración del sistema comercial en su conjunto. Dentro de estas acciones destacó el proyecto de automatización de la información generada por las áreas corporativas, las subdelegaciones y las unidades comerciales, al que se denominó **Sistema Integral de Información y Control (SIIC)**, que se implantó con la asesoría de un despacho de consultoría externo.<sup>3</sup> Para conducir este proyecto se creó una estructura basada en lo siguiente:

#### ***Responsable del Proyecto***

Fungió como tal el Subdirector General siendo el encargado de tomar las decisiones a nivel estratégico, aprobar los resultados de cada fase del proyecto, dirigir el Comité y aprobar los recursos requeridos para su ejecución.

#### ***Comité de Proyecto***

Integrado por los seis subdirectores de área, teniendo como objetivo resolver los puntos y decisiones que afectaran a más de un área en sus políticas o procedimientos. Entre sus funciones estaba el participar en las juntas de avance y llevar a cabo las decisiones que de ellas derivaran, proveer de recursos humanos y materiales necesarios para el proyecto y aprobar los resultados parciales de cada etapa.

#### ***Coordinador Operativo del Proyecto***

Encargado de coordinar las actividades de cada grupo de trabajo, le correspondía tomar las decisiones tácticas en la ejecución del proyecto por lo que su participación en el mismo era de tiempo completo.

El Subdirector de Programación y Organización fue el responsable de establecer la comunicación y coordinación entre el personal del ISSSTE y los consultores.

Se nombró a cada Subdirector como responsable de la elaboración de los procedimientos y sistemas que tuvieran que ver con su área, a éstos se les denominó módulos o frentes de trabajo.

Debido a las expectativas del SIIC, se decidió que para llevar un adecuado control de los avances, mensualmente se realizaría una reunión del Comité del Proyecto para evaluar el cumplimiento de metas conforme al plan establecido, analizar las desviaciones y determinar las acciones correctivas.

Independientemente, en cada fase del proyecto y por cada módulo se realizaron reuniones semanales para conocer avances y dificultades en las actividades a realizar. Para disminuir la posibilidad de desviación con respecto a lo planeado, se estableció como requisito que los usuarios participaran en el diseño y prueba de los sistemas, capacitarlos en su operación, proporcionarles

<sup>3</sup> Despacho Price Waterhouse.

**LA SEGURIDAD SOCIAL**  
**Y LA CALIDAD TOTAL**

---

oportunamente el equipo y material necesarios para operarlos. Esto significó planear la capacitación de todo el personal involucrado y la entrega del equipo de cómputo para su instalación y funcionamiento antes de la puesta en marcha de los sistemas.

Una vez estructurada la organización del SIIC y establecidos los requerimientos básicos para su operación, se inició su implantación, la cual se dividió en varias etapas cuyos objetivos y desarrollo se describen a continuación:

***Primera Etapa (marzo-abril 1991)***

- análisis de los procedimientos existentes
- especificación de requerimientos de información en las distintas áreas de Protección al Salario
- elaboración del diseño conceptual de operación del sistema automatizado.

***Segunda Etapa (mayo-diciembre 1991)***

- mejorar la oportunidad y confiabilidad de la información financiera de Protección al Salario
- optimizar los flujos de información de Tesorería y Abasto a nivel corporativo, para mejorar las condiciones de compra de producto y obtener mayor oferta y precios competitivos
- desarrollar la infraestructura para la implantación de los sistemas de control de tiendas para 1992.

***Tercera Etapa (enero-mayo 1992)***

Tuvo como metas concluir la programación de todos los sistemas durante el primer trimestre de 1992 y conducir una prueba piloto en una muestra de tiendas, tanto del D.F., como del interior de la República.

Al finalizar esta etapa funcionaban ya la totalidad de los sistemas centrales de Contabilidad, Tesorería y Abasto. La plataforma tecnológica pasó de una situación de obsolescencia a otra competitiva, pues los sistemas implantados demostraron ser funcionales y eficientes en las unidades donde se instalaron, logrando automatizar las transacciones más voluminosas a nivel nacional.

***Cuarta Etapa (junio-octubre 1992)***

Su objetivo fue consolidar los sistemas centrales para que operaran en forma normal de acuerdo a las adecuaciones sugeridas por los usuarios.

Por otra parte, se identificó la existencia de criterios diferentes en la operación de cada unidad comercial, por lo que antes de implantar el sistema automatizado fue necesario uniformar la aplicación de la normatividad existente, relativa a operación y supervisión en todas ellas.

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

Durante la cuarta etapa se capacitaron a más de 5 500 personas, principalmente receptores de productos de venta (r.p.v.) y personal que participa en la toma de inventarios, lo que adicionado a los esfuerzos previos dio un total de 7 000 trabajadores que recibieron capacitación en todo el país.

El objetivo de integrar sistemas, procedimientos operativos y de supervisión, era tener mayores posibilidades de un manejo eficiente y en consecuencia, un incremento en la productividad y mejora en el servicio prestado. Así, al concluir esta etapa los sistemas de Abasto, Tesorería, Contabilidad y Consolidación funcionaron en su totalidad bajo el control de sus operadores.

***Quinta Etapa (prevista de noviembre de 1992 a noviembre de 1993)***

En ella se tenía programado que la implantación se llevaría a cabo de manera gradual, para contar con pequeños tramos de control que permitieran evaluar su grado de éxito y con base en ello, decidir si el programa se aceleraba o no.

La estrategia consideraba tiempos para planear la puesta en marcha de los sistemas en cada centro de trabajo, con la finalidad de prevenir cualquier problema y llevar a cabo las acciones para garantizar, en forma permanente, el funcionamiento del sistema por parte de los usuarios.

Adicionalmente se buscaba que el sistema fuera manejado por los mandos medios para reducir el riesgo derivado del cambio del personal ejecutivo y la adopción de un nuevo modelo de supervisión operativa y normativa para que el Corporativo apoyará la permanencia del SIIC.

Derivado de la sustitución del titular de la Dirección General del Instituto, en enero de 1993,<sup>4</sup> y el paulatino cambio del resto de los servidores públicos superiores y medios del mismo, este proyecto fue suspendido al no considerarse estratégico ni prioritario por parte de la nueva administración.

En suma, durante el periodo de 1989-92 el sistema comercial del ISSSTE pretendió desempeñarse bajo los criterios de eficiencia y productividad señalados en el PRONAMEP (capítulo II de esta tesis), asociando el carácter empresarial inherente a la dinámica comercial en la que se desenvuelve, con el cumplimiento de los objetivos sociales que sustentan existencia. El propósito era ofrecer calidad y oportunidad en los servicios prestados, considerándose que para ello sería necesario profesionalizar a su personal, actualizar sus sistemas de registro, información y control, así como mejorar sus procesos de operación.

---

<sup>4</sup> El Ing. Gonzalo Martínez Corbalá fue designado Director General del ISSSTE en sustitución del Lic. Emilio Lozoya Thalman, quien a su vez fue nombrado Secretario de Energía Minas e Industria Paraestatal.

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

V

LA ESTRATEGIA DE CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN  
DEL SISTEMA COMERCIAL DEL ISSSTE

*"A la Cámara de Diputados: somos objeto de una competencia intolerable por parte de un rival extranjero, quien dispone de una capacidad tan enorme en la producción de luz que puede inundar nuestro mercado nacional a un precio ínfimo. Este competidor no es otro que el sol. Pedimos que se apruebe una ley que ordene cerrar todas las ventanas, aberturas y rendijas por las que la luz del sol suele penetrar en nuestras viviendas en perjuicio de la rentable fabricación con que hemos dotado al país. Firmado: los fabricantes de velas".*

Frédéric Bastiat, 1850

1.- INTRODUCCIÓN

Congruente con las líneas de acción marcadas por el Ejecutivo Federal y la Dirección General del ISSSTE, la Subdirección General de Protección al Salario, como ya hemos visto, inició una serie de acciones encaminadas a mejorar el servicio que presta a los derechohabientes y público en general. Para coordinar dichas acciones se pusieron en marcha algunos proyectos globalizadores entre los que se encuentra la estrategia de Calidad Total.

La relación entre la Calidad Total y la Subdirección General de Protección al Salario inició a mediados de 1990 cuando varios funcionarios de esta área asistieron al I Foro de Calidad Total organizado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

Lo expuesto en dicho Foro originó que los directivos de Protección al Salario se interesaran en los conceptos de Calidad Total tales como orgullo por lo realizado en la organización, mejora continua, planeación, autocontrol, participación de todos los integrantes de la organización, mejora del servicio y reducción de costos, ya que éstos compaginaban con los objetivos que se deseaba alcanzar en ISSSTETIENDAS. Ese interés se materializó al iniciar pláticas con un despacho de consultoría<sup>1</sup> para elaborar una estrategia específica para el sistema comercial del

<sup>1</sup> Despacho Torres Miranda y Asociados.

Instituto, misma que sufrió varias modificaciones hasta que en septiembre de 1990 fue aprobada y se procedió a su implantación.

Como antecedente cabe hacer notar que en julio de ese año, en la I Reunión de Subdelegados de Protección al Salario se expusieron los conceptos y nociones básicos de la Calidad Total a los niveles de mandos medios y superiores de esta Subdirección General.

#### **a) Objetivos de la Estrategia de la Calidad Total**

- mejorar el clima organizacional
- dotar de herramientas gerenciales, organizacionales y administrativas a las personas involucradas en la estrategia de Calidad Total.
- establecer un programa integral de capacitación y desarrollo como apoyo a la estrategia de Calidad Total.
- diagnosticar la situación en que se encontraban las diferentes subdelegaciones, centros comerciales, tiendas y farmacias, tomando como referencia la Calidad Total.
- establecer una estrategia específica para implantar Calidad Total en los centros de trabajo.
- dar seguimiento efectivo de la estrategia de Calidad Total en cada uno de los lugares en donde se implantaría.
- evaluar los resultados en forma cuantitativa.

#### **b) Etapas de Estrategia de Calidad Total**

La estrategia de Calidad Total diseñada se integraba por cuatro etapas que a continuación se describen. Cabe señalar que en el transcurso de su aplicación estas fueron modificadas y adecuadas a la operación real de ISSSTETIENDAS para lograr los objetivos propuestos.

##### ***Primera Etapa***

Concientizar y dotar a los niveles directivos del Corporativo de las herramientas gerenciales, organizacionales y administrativas de las mencionadas para la implantación de la estrategia de Calidad Total.

Tiempo programado: ~~seis~~ meses.

##### ***Segunda Etapa***

Concientizar y dotar de las herramientas mencionadas a los niveles directivos de las áreas seleccionadas para la implantación del programa. La propuesta era seleccionar tres o cuatro subdelegaciones para iniciar la implantación de conceptos de Calidad Total, los resultados de este

**LA SEGURIDAD SOCIAL**  
**Y LA CALIDAD TOTAL**

---

grupo piloto se constituirían en historias de éxito para interesar a las subdelegaciones en la aplicación de estos principios.

Tiempo de duración: ~~seis~~ meses

***Tercera Etapa***

Implantar la estrategia de Calidad Total en las áreas seleccionadas a través de un diagnóstico de calidad que permitiera detectar los puntos fuertes y áreas débiles de los centros de trabajo, obtener puntos de estudio en relación a los costos del incumplimiento y determinar áreas de oportunidad y con base en ellos definir las acciones a seguir.

Tiempo programado: 12 meses.

***Cuarta Etapa***

Contar con personal operativo capaz de desarrollar eficientemente sus funciones. Aquí se incluían los programas de inducción, capacitación y adiestramiento del personal, así como la elaboración del material de apoyo.

Tiempo programado: actividades permanentes

**2.- DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA**

En la primera etapa se impartieron los cursos de: Integración y concientización a la Calidad; Análisis de problemas y toma de decisiones y; Juego de negocios. Los objetivos de cada uno de ellos aparecen en el CUADRO 14.

Estos seminarios se dirigieron a los servidores públicos de mayor jerarquía del Corporativo (Subdirector General, Subdirectores, Asesores, Jefes de Servicio y de Departamento), con la finalidad de introducirlos en los conceptos de Calidad Total. (CUADRO 15)

Estando en marcha el programa de Calidad Total se decidió que antes de dirigir los esfuerzos a nivel nacional (con tres o cuatro subdelegaciones piloto), se iniciaría la implantación en los centros de trabajo del Valle de México, incorporando a los Gerentes y Subgerentes de las unidades comerciales de esta zona en los cursos de inducción. (CUADRO 16)

Una vez que se concientizó al personal directivo del Corporativo y de las unidades comerciales del Valle de México, se inició con la tercera etapa en la que se elaboró un plan para la implantación de la Calidad Total en el Distrito Federal.

Este plan se basaba en la creación de un Comité de Calidad para esta región, mismo que tenía como funciones:

- establecer los lineamientos generales de acción en materia de Calidad Total en las unidades comerciales del Valle de México

**CUADRO 14**  
**Objetivos de los Cursos de Calidad Total**

| Integración y Concientización a la Calidad  | Análisis de Problemas y Toma de Decisiones   | Juego de Negocios   |
|---|--|---|
| <p>Analizar el comportamiento de los miembros de un grupo cuando se trabaja en equipo</p> <p>Demostrar los efectos de la colaboración y la competencia.</p> <p>Analizar cómo los recursos se desperdician cuando se compete, existiendo la oportunidad de cooperar</p> <p>Establecer con claridad el concepto de calidad así como sus beneficios y consecuencias de no tenerla</p> <p>Comprender y ver la utilidad de aplicar los puntos de Calidad de Deming</p> <p>Visualizar los fundamentos de calidad de Crosby y el enfoque japonés</p> <p>Comprender que nuestro producto es el servicio y como se afecta por nuestras actitudes</p> | <p>Problemáticas haciendo una separación de problemas para clasificarlos en tres posibles categorías y darles prioridad</p> <p>Encontrar las causas de los problemas utilizando el análisis de problemas e información pertinente</p> <p>Mejorar la calidad y costos de sus decisiones mediante el análisis de decisiones</p> <p>Proteger contra imprevistos planes y proyectos, reconociendo factores de riesgo mediante el análisis de problemas en potencia</p> | <p>Concientizar a la dirección de la importancia del desarrollo de la organización</p> <p>Determinar los factores primordiales en el desarrollo de la organización</p> <p>Valorar todos los elementos que afectan el efectivo funcionamiento de la organización</p> <p>Definir prioridades de desarrollo organizacional en la empresa</p> |

| <b>CUADRO 15</b>                                   |                            |                      |                 |                           |
|--|----------------------------|----------------------|-----------------|---------------------------|
| <b>Seminarios para el personal del corporativo</b> |                            |                      |                 |                           |
| <b>SEMINARIO</b>                                   | <b>DIRIGIDO A</b>          | <b>PARTICIPANTES</b> | <b>DURACIÓN</b> | <b>FECHA</b>              |
| Integración y Concientización a la Calidad         | • Subdirector General      | 1                    | 20 horas        | septiembre y octubre 1990 |
|  | • Asesores y Subdirectores | 9                    |                 |                           |
|  | • Jefes de Servicio        | 15                   |                 |                           |
|  | • Jefes de Departamento    | 46                   |                 |                           |
| Juego de Negocios                                  | • Asesores y Subdirectores | 9                    | 8 horas         | noviembre 1990            |
|  | • Jefes de Servicio        | 15                   |                 |                           |
|  | • Jefes de Departamento    | 46                   |                 |                           |
|  | • Jefes de Servicio        | 15                   |                 |                           |
| Análisis de Problemas y Toma de Decisiones         | • Jefes de Servicio        | 15                   | 36 horas        | enero-abril 1991          |
|  | • Jefes de Departamento    | 46                   |                 |                           |

| <b>CUADRO 16</b>                              |                   |                      |                 |              |
|---|-------------------|----------------------|-----------------|--------------|
| <b>Seminarios para Gerentes y Subgerentes</b> |                   |                      |                 |              |
| <b>SEMINARIO</b>                              | <b>DIRIGIDO A</b> | <b>PARTICIPANTES</b> | <b>DURACIÓN</b> | <b>FECHA</b> |
| Integración y Concientización a la Calidad    | Gerentes          | 32                   | 20 horas        | febrero 1991 |
|   | Subgerentes       | 72                   |                 | marzo 1991   |
|   |                   |                      |                 | abril 1991   |
| Juego de Negocios                             | Gerentes          | 32                   | 8 horas         | mayo 1991    |
|   | Subgerentes       | 72                   |                 |              |

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

---

- dictaminar sobre la viabilidad de los proyectos de los grupos de mejora
- apoyar las mejoras propuestas por estos grupos y tramitar los recursos necesarios para su realización
- investigar y diagnosticar constantemente las áreas de oportunidad
- informarse de las actividades y resultados de Calidad obtenidos en las unidades comerciales, para apoyar la retroalimentación entre ellos
- entrenar, en su caso, a los grupos de mejora en las técnicas necesarias para el desarrollo de sus metas.

Asimismo, en cada unidad se crearían grupos de mejora coordinados por el gerente. Se detectaría al personal que por su desempeño podría participar como facilitador de calidad para capacitarlo y luego fuera capaz de transmitir estos conocimientos a sus compañeros.

En esta etapa se preveía incluir dentro de la estrategia al los representantes sindicales, iniciando con una presentación introductoria sobre Calidad Total para prevenir un posible rechazo en la implantación de la estrategia y, posteriormente impartir cursos específicos a los dirigentes y más adelante al personal de base.

Se pretendía seleccionar una tienda de tamaño medio en la que se iniciaría de manera integral, la aplicación de los conceptos de calidad para poder manejar las dificultades que surgieran y aprovechar los logros manejándolos como historias de éxito. Al difundirse éstas se motivaría el interés en la Calidad Total en los demás centros de trabajo.

### **a) El Comité de Calidad**

Una vez que los primeros cuatro niveles jerárquicos de la estructura central de Protección al Salario tuvieron las bases de Calidad Total, se procedió a crear un órgano interno que coordinara las actividades necesarias en esta materia. La opción seleccionada fue integrar un grupo permanente en el que participaba un Jefe de Servicios por cada Subdirección, quien fungía como coordinador hacia el interior de su área y a la vez interactuaba con los representantes de las otras subdirecciones en las acciones y toma de decisiones conjuntas.

A éste grupo se le denominó Comité de Calidad y su misión era **“planear, organizar, proponer y coordinar la realización, el seguimiento y la evaluación de acciones tendientes a lograr la excelencia del sistema de tiendas y farmacias del ISSSTE contribuyendo con ello a los objetivos de la Subdirección General de Protección al Salario.”**<sup>2</sup>

Esta misión se ubicó dentro de dos campos de acción: el primero se refería al papel del Comité como mecanismo de apoyo a los altos niveles de la Subdirección General respecto a la planeación estratégica, esto es, el Comité identificaba y fijaba prioridades en los problemas a resolver, evaluando opciones de solución y proponiendo las más viables; el segundo se relacionaba con la promoción y seguimiento de acciones orientadas a superar los problemas detectados.

<sup>2</sup> Primera minuta de trabajo del Comité de Calidad.

El Comité inició sus sesiones en marzo de 1991, reuniéndose dos horas a la semana para intercambiar información respecto al seguimiento de acciones sobre Calidad Total, investigando y diagnosticando constantemente los problemas existentes y áreas de oportunidad para trabajar en forma conjunta sobre ellos.

Dentro de las actividades de planeación, una de las primeras tareas de este órgano colegiado consistió en identificar los costos de no calidad y las áreas de oportunidad, para ello cada uno de los Jefes de Servicios que lo integraban consultó con sus compañeros de Subdirección acerca de las causas que producían los siguientes problemas:

- deterioro de la imagen institucional
- clientes insatisfechos
- pérdida de ventas
- reducción del margen de recuperación
- baja de la moral del personal.

Además, en forma conjunta, los integrantes del Comité identificaron los aspectos que en su opinión podrían mejorarse en la relación "cliente-proveedor" a nivel interno, entendiendo como cliente a cada Subdirección en tanto que cada una de ellas tiene interrelación con las demás porque proporciona o recibe insumos que le permiten operar sus procesos.

A partir de la identificación de los costos de no calidad y de las áreas de oportunidad, se procedió a seleccionar tres problemas prioritarios de cada Subdirección para que fueran solucionados por grupos de mejora que para tal efecto se integraron.

El Comité debía coordinar los trabajos de los grupos de mejora, efectuar el seguimiento de sus actividades, analizar y evaluar las propuestas que presentaran y canalizarlas al área correspondiente, así como promover la aplicación de las soluciones que se aprobaran en su seno.

#### **b) Los grupos de Mejora**

Los grupos de mejora se integraron con trabajadores de diferentes niveles con el objetivo de proponer soluciones a problemas específicos a través de acciones correctivas y estableciendo un sistema de prevención.

Estos grupos eran interdisciplinarios, ya que sus integrantes pertenecían a distintas Subdirecciones y sus actividades profesionales eran diferentes. Su organización era horizontal dado que no había un dirigente, por lo que funcionaban como foros abiertos en los que el personal de distintos niveles podía expresar sus ideas y enriquecerse con las de otras personas. Esto permitió que sus integrantes tuvieran una visión más amplia de las actividades de Protección al Salario y se sintieran comprometidos con su trabajo y la Institución.

Estos grupos se creaban para resolver un problema y cuando encontraban la solución a éste se desintegraban, aunque sus miembros podían participar en otro grupo posteriormente.

LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL

---

A partir de la selección de los problemas a subsanar en cada área, en abril de 1991 se integraron 22 grupos de mejora. En el CUADRO 17 se describe el problema que cada uno de ellos debía atender.

**c) El grupo de Entrenadores para Receptores de Productos de Venta (R.P.V.)**

Dentro de los trabajos del Comité de Calidad se detectó que existía una deficiente atención al cliente en las unidades comerciales, por lo que se creó un grupo de entrenadores para mejorar la calidad del servicio prestado en la línea de cajas, por ser ésta el último punto de contacto con el cliente y cierre de la venta.

Para crear este grupo se evaluó a todos los receptores de productos de venta (cajeros), del Valle de México seleccionando a los dieciocho más destacados en el desempeño de sus funciones con la finalidad de entrenarlos para que a su vez, capacitarán a sus compañeros para mejorar el trato al público.

Las características de este grupo fueron peculiares porque no tenían un jefe formal, sus integrantes establecían su horario de trabajo y seleccionaban la unidad comercial en que laborarían. La productividad de este grupo de entrenadores (todas mujeres) se basó en la disminución de la rotación de cajeros. Semanalmente reportaban sus actividades al representante de la Subdirección de Operación del Valle de México ante el Comité de Calidad.

A partir de mayo de 1991, se inició la capacitación de estas entrenadoras con el objetivo de proporcionarles herramientas para que pudieran transmitir sus conocimientos. Al finalizar su capacitación cada entrenadora seleccionó una unidad de venta, presentándose con los cajeros para explicarles que se deseaba lograr un cambio en la imagen del servicio.

En agosto de 1991 inició una nueva etapa de trabajo para este grupo de entrenamiento, ya que debido a la modernización del equipo de cajas registradoras, las entrenadoras se encargaron de adiestrar a los r.p.v. en el uso de las nuevas máquinas y en la unificación y ampliación de las líneas departamentales, ambas actividades relacionadas con el SIIC.

Para llevar a cabo esta función, el grupo tomó nuevos cursos como el de formación de instructores, dinámica de grupos, micro enseñanza y atención y trato al público, además de una serie de pláticas para apoyar el manejo de los grupos a entrenar. También se encargaron de impartir cursos de inducción al personal de nuevo ingreso y apoyaron en la elaboración del manual de capacitación respectivo.

Debido a las nuevas funciones asignadas a las entrenadoras, a finales de 1991 el grupo se dividió en dos partes; una de ellas siguió trabajando en mejorar la imagen del área de cajas y reportando sus logros a la Subdirección de Operación del Valle de México; la otra apoyó la capacitación de los r.p.v., integrándose a la Subdirección de Administración y Servicios.

Las entrenadoras que se dedicaron al aspecto de la imagen de la línea de cajas se encargaron de formular un instructivo para evaluar el desempeño de los r.p.v. Derivado de esta evaluación se creó un reconocimiento denominado **Testimonio de Calidad** que mensualmente, a partir de octubre de 1991 se entregaba a los mejores cajeros de cada unidad comercial en el Valle de México.

**CUADRO 17**  
**Grupos de Mejora**

| NÚM | PROBLEMA A RESOLVER   | ÁREA                          | ACTIVIDADES |
|-----|---|-------------------------------|-------------|
| 1   | Deficiente operación del sistema de cómputo en el abasto.   | Abasto                        | suspendidas |
| 2   | Falta de estandarización en la comunicación escrita entre las áreas centrales, las Subdelegaciones y las unidades comerciales, respecto a los proveedores de mercancías.              |                               | suspendidas |
| 3   | Determinar la factibilidad de contar con equipo de transporte propio para facilitar la distribución de líneas blanca, electrónica y programas especiales.                             |                               | suspendidas |
| 4   | Desconocimiento de procedimientos y falta de información de Subdelegados y Gerentes para el desahogo de asuntos críticos.   | Programación y Organización   | concluidas  |
| 5   | Inadecuado ejercicio del gasto de mantenimiento en algunas Subdelegaciones y exceso en otras.   |                               | concluidas  |
| 6   | Deficiencias en el envío de información entre la Subdirección de Programación y Organización y las Subdirecciones de Coordinación Operativa y Recursos Financieros.                   |                               | no funcionó |
| 7   | Falta de oportunidad en la recepción de remisiones oficiales.   | Recursos Financieros          | suspendidas |
| 8   | Falta de oportunidad en la recepción de informes diarios de ingresos.<br>suspendidas  |                               | suspendidas |
| 9   | Falta de oportunidad en la recepción y mala elaboración de las devoluciones a proveedores.  |                               | suspendidas |
| 10  | Deficientes mecanismos para conocer requerimientos y opinión del cliente acerca del servicio de ISSSTETIENDAS.  | Coordinación Operativa        | concluidas  |
| 11  | Sobreinventario en el Estado de Baja California.  |                               | concluidas  |
| 12  | Inexistencia del punto de equilibrio en el Estado de Tamaulipas   |                               | no funcionó |
| 13  | Inexistencia del punto de equilibrio en el Estado de Puebla   |                               | no funcionó |
| 14  | Deficiente distribución del personal en relación al domicilio particular del trabajador.  | Administración y Servicios    | concluidas  |
| 15  | Deficiencias en la formulación de reclamos para el pago de seguros.   |                               | concluidas  |
| 16  | Deficiencias en la prestación de servicios a las unidades comerciales del Valle de México.  |                               | concluidas  |
| 17  | Reclamos de las áreas por el suministro de mobiliario y equipo que llega defectuoso a los centros de trabajo.   |                               | suspendidas |
| 18  | Deficiente desempeño del personal en las unidades comerciales.  | Operación del Valle de México | concluidas  |
| 19  | Inadecuación en el número de personal asignado a las unidades comerciales, debido al bajo desempeño de algunos sectores del personal y fuerte incremento en las operaciones y ventas. |                               | concluidas  |
| 20  | Hechos que afectan el patrimonio del Instituto y la dignidad del personal, cometidos por los compañeros y vigilantes en los centros de trabajo del Valle de México.                   |                               | concluidas  |
| 21  | Imprecisión en la determinación de necesidades de recursos materiales y servicios en las unidades de venta del Valle de México.   |                               | suspendidas |
| 22  | Quejas de proveedores en el recibo de mercancías en las unidades del Valle de México.   |                               | concluidas  |

Por su parte, el grupo encargado de capacitación se dedicó a impartir cursos de inducción y actualización en el puesto de r.p.v., así como el uso y manejo de las cajas registradoras a nivel nacional.

#### **d) Apoyos a la Estrategia de Calidad Total**

Al iniciar con la estrategia de Calidad Total se detectó la necesidad de elaborar material de apoyo para las actividades que se planeaban realizar. Para ello se hizo un **video de inducción** a la Subdirección General de Protección al Salario, en el que se daban a conocer sus objetivos y organización, y se difundía la filosofía de servicio que se buscaba transmitir a todo el personal. Este video quedó concluido en el primer semestre de 1991, distribuyéndose a las 31 Subdelegaciones en la II Reunión Nacional de Subdelegados, realizada en julio del mismo año.

También se elaboró un **Manual de Bienvenida** en el que además de abordar los temas tratados en el video, se incluyeron los derechos y obligaciones de los trabajadores pertenecientes a la Subdirección General de Protección al Salario.

Por último, se iniciaron los trabajos para que esta Subdirección General contara con un **boletín de comunicación interna**, cuya finalidad era establecer líneas de comunicación entre los distintos niveles de personal, así como entre las Subdelegaciones y el Corporativo. Con ello se pretendían difundir los objetivos y logros alcanzados, contribuyendo a crear y mantener una corriente de entendimiento, acercamiento y respeto mutuo entre la Institución y los trabajadores. En este boletín podían participar tanto trabajadores como autoridades.

#### **d.1) El programa de capacitación**

Dado que la estrategia de Calidad Total contemplaba establecer un programa integral de capacitación y desarrollo, en junio de 1990 se creó un programa para los trabajadores de Protección al Salario cuyos objetivos fueron:

- proporcionar conocimientos básicos que sirvieran para mejorar el desempeño de las labores
- procurar un desarrollo integral buscando un crecimiento armónico tanto en el aspecto laboral como en el personal
- desarrollar las habilidades para optimizar esfuerzos en función de los objetivos y responsabilidades de los puestos.

Este programa de capacitación no sólo buscaba apoyar la estrategia de la Calidad Total, sino también cumplir con lo estipulado en el artículo 123 constitucional, apartado A, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala "las empresas, cualquiera que sea su actividad estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo", por lo que este programa siguió adelante aun ante la suspensión de las actividades de Calidad Total.

Al respecto, cabe señalar que en el artículo 153 de la Ley General del Trabajo y en los artículos 43 y 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establecen, como derecho

y obligación de los trabajadores, el asistir a cursos de capacitación y adiestramiento. En cuanto a la Ley del ISSSTE en su artículo 141, fracción III se incluye a la capacitación como uno de los servicios que ofrece el Instituto. Asimismo, acorde con lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo se plantea que para la creación de empleos productivos y la protección del nivel de vida de los trabajadores es necesario mejorar y ampliar la educación, fortalecer la capacitación y la productividad.

Por lo que respecta al Programa Nacional de Capacitación y Productividad (PNCyP), se establece que entre los factores que limitan el aumento de la productividad se encuentran los problemas en la estructura administrativa, el proteccionismo industrial, la falta de capacitación y desarrollo de los recursos humanos y las actitudes y valores imperantes en el entorno social.

Derivado de ello y puesto que para lograr mayor productividad es indispensable contar con recursos humanos mejor preparados, el PNCyP "asigna particular relevancia a la capacitación, entendida como un medio de acceso a los conocimientos y habilidades que permitan al trabajador un mejor aprovechamiento de sus capacidades y de los recursos a su disposición... se concibe a la capacitación no sólo como un medio para lograr la mejor inserción del trabajador en la actividad económica, sino como una vía para dotarlo de mayores posibilidades de realización personal y de participación en el desarrollo integral del país".<sup>3</sup>

En el PNCyP se indica que para lograr que los servicios prestados por el sector público estén acordes con los cambios políticos y sociales es necesario mejorar la aptitud profesional de los servidores públicos de todos los niveles, como una condición para promover el cambio, por lo que su participación en el Movimiento Nacional de Calidad y Productividad juega un papel importante.

De manera más específica, el PRONAMEP (ver capítulo II) señala que para un óptimo funcionamiento de las entidades públicas es necesario mejorar el nivel de profesionalismo, nacionalismo y vocación de servicio de todos los servidores públicos que permitan elevar la productividad y eficiencia, siendo la capacitación el medio idóneo para lograrlo, por lo que deberá ser incluida en todos los programas de trabajo como algo prioritario, dado su impacto en la consecución de los objetivos y metas de las instituciones públicas. **Por tanto, los recursos a la capacitación deberán considerarse como una inversión productiva.**<sup>4</sup>

Con base en lo anterior, el programa de capacitación de la Subdirección General de Protección al Salario contó con varias vertientes; una de ellas se dedicó, en coordinación con la Subdirección de Capacitación de Servicios Educativos del Instituto, a proporcionar cursos de interés general o motivacionales, entre los que se encuentran los de relaciones humanas, computación, ortografía, redacción, actualización secretarial, comunicación administrativa, administración del tiempo, motivación laboral y expresión oral, a los que podían asistir todos los interesados en cada tema. A esta vertiente se le denominó capacitación abierta.

<sup>3</sup> PNCyP punto 1.2.1.

<sup>4</sup> PRONAMEP punto 3.1

## LA SEGURIDAD SOCIAL

### Y LA CALIDAD TOTAL

Otra vertiente se dedicó a dar apoyo al SIIC, participando en la elaboración de material didáctico y cursos específicos de acuerdo a las necesidades de este proyecto. Asimismo, apoyó la capacitación de instructores y brindó el apoyo logístico para la impartición de los seminarios.

Una más tuvo como objetivo la elaboración de manuales de capacitación y adiestramiento para puestos específicos y de singular importancia para el funcionamiento del sistema comercial del Instituto, tales como Auxiliar de tienda, Despachador de farmacia, Receptor de productos de venta, Jefe y Supervisor de cajas, mismos que fueron complementados con la creación del curso y material didáctico que incluyó un video y el entrenamiento de los capacitadores respectivos.

Aparte de los cursos mencionados se crearon otros de interés general para el personal de Protección al Salario, entre los que se encuentra el de Toma física de inventarios, Operación de mercaderías, Levantamiento de actas administrativas y los relativos a Seguros y Fianzas.

También se detectó la necesidad de capacitar al personal de mandos medios, por lo que se contrataron los servicios de despachos de consultoría y universidades para proporcionarles seminarios externos.

Los esfuerzos realizados permitieron que en 1990 y 1992 asistieran a este tipo de cursos cerca de 8300 participantes, independientemente de los asistentes a cursos específicos de Calidad Total y del SIIC.

Toda la serie de acciones relacionadas con la Calidad total, descritas en este capítulo, a excepción del programa de capacitación, fueron suspendidas a mediados de 1991 ante la premura por iniciar las actividades del SIIC.

Como fue señalado en el capítulo anterior, el SIIC fue considerado elemento imprescindible y de aplicación inmediata para poder cumplir los objetivos básicos de la operación del sistema comercial.

## VI EVALUACIÓN Y PROPUESTAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CALIDAD TOTAL EN EL SISTEMA DE TIENDAS Y FARMACIAS DEL ISSSTE

*"La calidad total no se logra con un decreto, pero sí es alcanzable con políticas activas y congruentes de educación, de capacitación y sobre todo de promoción que incumben por igual a gobierno y sociedad".*

Jaime Serra Puche

**C**on base en los principales aspectos de la Calidad Total analizados en el capítulo V de este trabajo, en el CUADRO 18 se presenta un resumen comparativo en el que se destacan las principales acciones que al respecto se llevaron a cabo en el sistema comercial ISSSTETIENDAS. Al analizarlas podemos percibir aciertos y limitaciones de acuerdo a lo establecido por los teóricos de la Calidad Total, a continuación se describen los que consideramos los más relevantes.

### 1.- ACIERTOS

#### *Fomento de la capacitación y adiestramiento*

Destaca como logro el impulso que recibieron la capacitación y el adiestramiento. Aun cuando las acciones de Calidad Total fueron suspendidas se continuó fomentando la impartición de cursos para el personal del ISSSTETIENDAS, tanto los especializados como aquellos de interés general. Esto es, a partir del intento por implantar Calidad total en el sistema comercial del ISSSTE, tanto las autoridades como los trabajadores comenzaron a dar mayor importancia a la motivación y desarrollo personal e institucional, basados en la capacitación y el adiestramiento.

#### *Impulso al trabajo en equipo*

Si bien, la mayoría de los directivos de Protección al Salario ya habían trabajado juntos con anterioridad en otras dependencias y entidades públicas, al involucrarse en Calidad Total confirmaron la necesidad de identificarse como un equipo de trabajo en el que prevaleciera el espíritu de servicio en favor de los objetivos institucionales, como medios para el desarrollo personal y profesional.

**CUADRO 18**  
**Aplicación de la Calidad Total en la Subdirección General de Protección al Salario**

| <p align="center"><b>ASPECTOS BÁSICOS DE LA CALIDAD TOTAL</b></p>   | <p align="center"><b>ACCIONES REALIZADAS EN LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN AL SALARIO</b></p>   |
|---|--|
| <p>Participación de la gerencia</p> <p>Elaboración de un plan y visión a largo plazo</p> <p>Educación y capacitación</p> <p>Trabajo en equipo</p> <p>El cliente es lo primero</p> <p>Prevención</p> <p>Mejora Continua</p> <p>La relación con proveedores debe basarse en la calidad no en el precio</p> <p>Nuevo sistema de reconocimientos y recompensas</p> <p>Uso de métodos estadísticos</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se inició con el apoyo de los directivos pero la coordinación de acciones fue delegada en los mandos medios.</li> <li>• Se cuenta con tres políticas generales planteadas por la Dirección General del Instituto para el periodo 1989-1994.</li> <li>• Con base en ellas se establecieron 10 objetivos a mediano plazo.</li> <li>• La implantación de la estrategia de calidad se estableció en tres etapas: dos se realizarían en el primer año y la tercera sería permanente.</li> <li>• Se creó el Comité de Calidad como organismo coordinador de los esfuerzos de Calidad Total.</li> <li>• Se impulsó la realización de múltiples cursos orientados a diferentes niveles y perfiles de puesto como apoyo a la estrategia de Calidad Total.</li> <li>• Se creó un espíritu de equipo que permitió el funcionamiento del Comité de Calidad y los grupos de mejora.</li> <li>• Se concientizó al personal de la importancia de este concepto al interior de la organización y hacia el servicio que se presta a los consumidores.</li> <li>• No se llevaron acciones específicas al respecto.</li> <li>• No se llevaron acciones específicas al respecto.</li> <li>• No se llevaron acciones específicas al respecto.</li> <li>• Se instauró el Testimonio de Calidad como reconocimiento a los mejores receptores de productos de venta.</li> <li>• Se cuenta con un sistema de Información que permite a los directivos conocer el comportamiento del sistema comercial y tomar decisiones. Sin embargo, los métodos estadísticos no se usan a nivel operativo.</li> </ul> |

El Trabajo en equipo contribuyó al logro de objetivos comunes, agilizó la comunicación y facilitó crear y sostener un agradable clima de trabajo. A su vez, todo ello reforzó el orgullo personal por el trabajo y la búsqueda de la mejora continua.

***Creación y asimilación de bases y principios de organización comunes***

A partir de la inducción a la Calidad Total y la aplicación de algunos de sus conceptos, se creó un lenguaje de trabajo común entre los mandos medios y se establecieron reglas básicas de operación para el incremento de la productividad y la calidad de los servicios. Esto contribuyó a reducir la resistencia al cambio e incrementar la comunicación entre las áreas.

Para ejemplificar estos aspectos, basta señalar que la introducción y puesta en marcha del SIIC tuvieron como ventaja el que los participantes en ese proyecto habían desarrollado un lenguaje común y tenían definidas, tanto la misión general del sistema comercial del Instituto, como las reglas básicas de cooperación y respeto entre ellos y entre las áreas que integran Protección al Salario.

***Nuevo enfoque a los estímulos al personal***

La instauración del Testimonio de Calidad se distinguió de otros estímulos para el personal porque se basaba en la evaluación del desempeño integral del trabajador y la estimación no económica de su trabajo. Esto es, el premio consistía en un reconocimiento público al esfuerzo del trabajador y no en la tradicional gratificación económica. Asimismo, se otorgaba a los empleados que destacaban no sólo por su destreza para la operación de los equipos, sino también, por su participación para el mejoramiento del servicio y el desarrollo de su entorno laboral.

## **2. LIMITACIONES**

***Exigua participación de los altos directivos***

Para la aplicación de la Calidad Total la primera barrera encontrada fue que los altos niveles directivos delegaran la coordinación de las acciones, primero en el Subdirector de Administración y Servicios y posteriormente en el Comité de Calidad, incumpliendo el principio básico de que es indispensable que los mandos superiores asuman el liderazgo en las actividades en pro de la calidad.

***Preferencia por la obtención de resultados inmediatos en detrimento a la visión a largo plazo***

Como se mencionó, en el transcurso de la segunda etapa de la estrategia de Calidad Total se implantó en paralelo el SIIC. Dado que ambos programas requerían de la participación del personal directivo en la conducción de acciones, llegó el momento en que sus actividades se traslaparon. Por razones técnicas y necesidades apremiantes en el control y operación del sistema comercial se decidió dar prioridad al SIIC colocando en segundo plano a la estrategia de Calidad Total.

Indudablemente actualizar los procedimientos y equipos del Sistema de Información de Protección al Salario era algo indispensable; sin embargo, al decidir realizar este programa de

manera independiente, se dio mayor importancia a la tecnología por sobre la estrategia de Calidad Total que, por su carácter globalizador, podía haber incluido al SIIC como parte de un proyecto de mejora o área de oportunidad para lograr los objetivos planteados.

### ***Alta rotación de personal***

En enero de 1993, como parte de los reacomodos en el gabinete del Lic. Carlos Salinas de Gortari, se nombró a un nuevo Director General del ISSSTE. Esto trajo como consecuencia cambios en todos los niveles directivos del Instituto. En particular, la Subdirección General de Protección al Salario experimentó dos cambios de titular, uno en enero y otro en julio del mismo año. Por lo anterior, de haberse querido retomar la estrategia de Calidad Total habría sido necesario iniciar nuevamente todo el proceso de concientización y capacitación sobre los principios de Calidad Total a los nuevos directivos, ya que es indispensable que estos se encuentren inmersos y comprometidos con estos conceptos.

Dado que en diciembre de 1994 iniciará un nuevo periodo presidencial se prevén movimientos en los mandos medios y superiores del Instituto. En este escenario se contaría con un tiempo mínimo para llevar a cabo actividades de Calidad Total, ya que como se concluyó en el primer capítulo de esta tesis, se requieren más de cinco años para que la Calidad Total sea implantada y asimilada por una organización.

### **3. PROPUESTAS**

Con la experiencia obtenida respecto a los aciertos y limitaciones que se tuvieron para la implantación de una estrategia de Calidad Total en ISSSTETIENDAS, si se optara por retomar este esfuerzo, inicialmente se sugiere lo siguiente:

#### ***Poner en práctica, de manera integral, los principios de Calidad Total en una unidad comercial de tamaño mediano en el Valle de México***

La ventaja de dirigir todos los esfuerzos a una unidad de venta es que los obstáculos y problemas detectados serían más fáciles de controlar. Asimismo se conocería el costo de las actividades y sus repercusiones en la operación comercial en menos tiempo que el requerido para ver resultados en el sistema comercial en su conjunto.

#### ***Encargar la dirección de este proyecto piloto al Subdirector de Operación del Valle de México***

Responsabilizar del proyecto al titular de esa Subdirección garantiza que, al tener éste autoridad directa sobre la unidad que se elija, se podrán tomar decisiones de manera expedita. Además, estas se llevarían a cabo en coordinación con los subdirectores de las otras áreas y contando con el voto de calidad del Subdirector General.

Crear un Comité de Calidad en la unidad de venta elegida, con las siguientes funciones:

- establecer los lineamientos, objetivos y metas a alcanzar

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

- establecer tiempos y recursos necesarios para lograrlos
- determinar áreas de oportunidad
- establecer grupos de mejora para resolver problemas específicos
- estudiar la posibilidad de crear círculos de calidad para la mejora continua.

***Involucrar a todo el personal de ese centro de trabajo***

Esto significa que la capacitación en los principios básicos de Calidad Total y el reentrenamiento en las funciones específicas de cada puesto, sería de las primeras acciones que se llevarían a cabo en la nueva estrategia.

***Fomentar la creación de grupos de mejora y de círculos de calidad***

Estos serían precedidos del entrenamiento requerido para su funcionamiento. Las soluciones que plantearan contarían con el respaldo del Comité para ponerse en práctica y llevar el seguimiento correspondiente.

***Establecer nuevos sistemas de reconocimiento al desempeño***

Con base en la experiencia obtenida del Testimonio de Calidad se buscaría extender este tipo de estímulo a otros puestos y en la medida de lo posible, nuevos sistemas de evaluación para asensos.

***Concertar la participación de representantes sindicales***

La inducción a la Calidad Total en los niveles operativos iniciaría con cursos dirigidos a los dirigentes sindicales, para concientizarlos al respecto y evitar que se diera una resistencia al cambio. Por otra parte, podrían incorporarse al Comité de Calidad o bien, fungir como coordinadores de grupos de mejora o círculos de calidad.

***Establecer nuevas bases de relación con los proveedores***

El plantear una relación basada en precios, calidad y oportunidad en el servicio con los proveedores, tanto de mercancías como de servicios, permitiría disminuir gastos, desabasto, sobre inventarios y tiempos de entrega, entre otros.

***Establecer un sistema de sugerencias de los clientes***

Iniciadas las actividades de Calidad Total se requeriría que los clientes pudieran expresar sus gustos, sugerencias y comentarios que serían analizados en el Comité para su atención.

***Evitar cambios en los directivos encargados del proyecto***

Para permitir la continuidad y constancia en las actividades de la Calidad Total, sería deseable que permanecieran en sus puestos el Subdirector de Operación del Valle de México, Gerente de la unidad comercial seleccionada y a sus colaboradores directos durante el tiempo que se establezca como necesario para la implantación del programa de Calidad Total.

LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL

---

***No buscar resultados a corto plazo***

Considerar básicos el cumplimiento total de los objetivos establecidos conforme a los plazos que se estipulen al inicio de estas actividades. Por tanto, se evitará exigir resultados inmediatos, sobretodo en lo económico.

***Difundir los logros alcanzados***

Los resultados obtenidos en la unidad piloto comparados con indicadores similares de otras unidades del mismo tipo, serían difundidas para dar a conocer las ventajas de implantar Calidad Total. Esto llevaría a la creación de las llamadas "historias de éxito" que atraerían el interés de las otras unidades, permitiendo extender su aplicación.

Asimismo, si se decidiera extender la implantación la estrategia de calidad Total en el resto del sistema comercial se proponen las siguientes opciones:

- para el caso del D.F., crear un Comité de Calidad del Valle de México, formado por los gerentes de las unidades de venta que fueran incorporándose al programa.
- por lo que toca al interior de la República, se propone crear un Comité de Calidad en cada Subdelegación conforme fuera avanzando la incorporación de las unidades comerciales adscritas a cada una de ellas, al Programa de Calidad Total.
- al igual que en el DF., en cada Subdelegación sería conveniente elegir una unidad comercial para iniciar la implantación de la Calidad Total. También podría optarse por dividir al país en regiones y escoger una unidad por región y no por estado.

Como ha podido percibirse, aunque el sistema comercial del Instituto tiene características especiales derivadas de la dinámica comercial y cierta autonomía de gestión en relación con el resto del Instituto, también debe supeditarse a los lineamientos trazados a nivel institucional. Por ello, a fin de que funcione una estrategia de Calidad total y de incremento de la productividad que permitan a ISSSTETIENDAS acercarse al nivel de competitividad de las cadenas comerciales privadas, requiere de una mayor libertad de acción, que se podría lograr, si como se planteaba a finales de 1991, se le diera una autonomía similar a FOVISSSTE en cuanto a sus políticas, objetivos y manejo de recursos. Cabe destacar que a partir de 1993 ISSSTETIENDAS no recibe recursos vía Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que sería factible esta opción.

La autonomía que se plantea, implicaría cambios en los aspectos políticos, sindicales, orgánicos y financieros que deberían estar acompañados de un plan comercial con objetivos a mediano y largo plazo para asegurar la continuidad de las unidades comerciales del Instituto en el mercado, a fin de proteger el salario de sus derechohabientes y público en general, seguir contribuyendo a la regulación del mercado y, apoyar económicamente a otras áreas sustantivas del Instituto, sobretodo a la Médica y la de Prestaciones Económicas.

Los principios de Calidad Total como: trabajo en equipo, calidad antes que ganancias, espíritu de servicio, el cliente es lo primero, mejora continua y participación de todos los niveles de la

empresa, por compaginar con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y con los planes y objetivos institucionales aseguran por sí mismos que un buen programa de trabajo que los instituya dentro del sistema comercial del ISSSTE, sería una alternativa óptima para apoyar el cumplimiento de los objetivos que le dan su razón de ser: proporcionar un servicio de calidad a sus clientes y en lo posible, ofrecer los precios más bajos del mercado.

Sin embargo, las limitantes mencionadas en cuanto a volver a concientizar y capacitar al personal y el tiempo con el que se cuenta, permiten concluir que no es factible retomar la estrategia de Calidad Total con la administración actual, pero se podría conseguir la autonomía antes mencionada a fin de que en 1995, más allá de cambios políticos o administrativos, el sistema comercial ISSSTETIENDAS pueda plantear una estrategia que le permita consolidarse y llevar a cabo las acciones para mejorar el servicio que presta a sus clientes, elevando la calidad y la productividad.

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

**TERCERA PARTE**  
**CONCLUSIONES GENERALES**

## VII CONCLUSIONES

**L**a exposición y el análisis de los temas tratados en este trabajo, permiten elaborar las siguientes conclusiones:

La globalización mundial de los mercados que, implica la reorientación de los modelos y las relaciones políticas, económicas y sociales de cada Estado, condiciona a México a sustentar una nueva política de desarrollo integral que en los últimos años se ha orientado al fomento de la producción a fin de que la industria nacional pueda ser incluida ventajosamente dentro de las nuevas relaciones comerciales. Para ello, es necesario mejorar la productividad y la calidad de todos los bienes y servicios que nuestro país produce. Conseguir esas mejoras y lograr un desarrollo real, requiere que la participación del gobierno, la sociedad y las ramas productivas sea conjunta.

Técnicamente, consideramos que esto puede lograrse a través de la aplicación de los principios en los que se basa la Calidad Total, ya que ésta es una teoría que compendia procedimientos y técnicas de diversas corrientes administrativas, tomando lo mejor de cada una de ellas y articulándolas metodológicamente.

La Calidad Total, como se analizó en el primer capítulo de esta tesis se ha puesto en práctica, desde hace aproximadamente cuarenta años, en instituciones y empresas de diversos países. No obstante que cada uno de ellos posee cultura y características diversas, en todos se han obtenido resultados positivos, demostrando la universalidad de los principios de Calidad Total y que son factibles de aplicarse en cualquier organización.

La Calidad Total, al ser una síntesis de las diversas técnicas y métodos de la administración moderna, ofrece la ventaja de que los directivos de cualquier organización, por pequeña que esta sea han aplicado cuando menos alguno de ellos, ya sea por conocimiento empírico o bien, partiendo de bases académicas. Otra ventaja es que su aplicación se lleva a cabo de acuerdo a las características y necesidades propias de cada organización. Es decir, tomando como base y respetando, tanto sus características culturales como sus necesidades productivas, financieras y operativas, las organizaciones pueden adaptar los principios de la Calidad Total y garantizar con ello su asimilación.

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD TOTAL

Consideramos que la efectividad de la Calidad Total es proporcional al compromiso que asuman los directivos de la organización correspondiente en cuanto a la aplicación de los principios de esta técnica administrativa.

En el caso de la Administración Pública de nuestro país, ese compromiso adquiere un carácter político que debiera ser asumido en primera instancia por el Poder Ejecutivo Federal, dado que en él recae la responsabilidad de dirigir las políticas económica y social de la nación.

En distintas formas, la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari hace referencia a los principios de la Calidad Total como se puede apreciar en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en los programas sectoriales que de él se derivan, entre los que destacan el de Modernización de la Empresa Pública y el de Capacitación y Productividad. Asimismo, esta tendencia a la Calidad Total está implícita en el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Calidad y la Productividad y en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, en sus últimas fases.

Sin embargo, esta Administración no garantiza la asimilación integral de la Calidad Total, ya que no se ha materializado el compromiso del que hemos hablado.

Dado que la Calidad Total no se puede lograr con la simple expedición de un decreto, sino que requiere de la materialización de políticas participativas y ordenadas entorno a objetivos comunes, sería factible que los principios de la Calidad Total formaran parte de la estrategia de desarrollo rectora de las acciones de fomento de la productividad y la calidad en todos los ámbitos y sectores de la sociedad mexicana. Esto es, crear y sostener las condiciones propicias para lograr un cambio, no sólo económico, sino también cultural, basado en un compromiso político y social.

Si la Calidad Total se reafirmara como el método elegido para impulsar la productividad y la calidad de los bienes y servicios, el gobierno debería participar activamente con programas de Calidad Total en todas sus dependencias y entidades, de lo contrario no tendría capacidad de respuesta para satisfacer las necesidades derivadas de la evolución de la economía y la sociedad.

En este contexto diseñar una estrategia de Calidad Total aplicable en la Administración Pública mexicana, requeriría considerar y desarrollar las siguientes propuestas:

### ***Planeación participativa a largo plazo***

La delimitación de los objetivos nacionales podría partir del Sistema Nacional de Planeación Democrática existente, siempre y cuando éste cumpliera efectivamente con el proceso de elaboración de planes y programas basados en el consenso y la coordinación de los sectores involucrados.

La participación democrática de la sociedad es imprescindible para el logro de la Calidad Total en la Administración Pública, dado que sólo así la sociedad asumiría como propios y se comprometería con los objetivos del Plan de Desarrollo.

La metodología de la Calidad Total señala que, para consolidar los logros obtenidos, se requieren más de diez años de trabajo constante, por tanto, la aplicación de la Calidad Total en la Administración Pública debería sustentarse en un consenso y un compromiso democráticos tales que permitieran su continuidad más allá de cambios políticos y administrativos.

***Fomento de la educación que incluya los principios de la Calidad Total***

Para encausar las actitudes de la sociedad hacia un cambio actitudinal que procure la mejora continua, el fomento del trabajo en equipo, el espíritu de servicio y la eficiencia, se propone el establecimiento de un programa educativo que incluya a los principios de Calidad Total desde la educación básica. Esto significa invertir en él entre quince y veinte años, tiempo en que los hoy niños en edad escolar ingresarán a la fuerza de trabajo.

Paralelo a ese programa sería necesario establecer subprogramas inmediatos de Calidad Total en los centros de trabajo y los niveles medios y superiores del sistema educativo, con la finalidad de "reeducar" a quienes integran o en breve se incorporarán, a la población económicamente activa.

***Consejo Nacional de Calidad***

Para apoyar indistintamente a los sectores público, privado y social, se propone la creación de un Consejo Nacional de Calidad en que participen los líderes o representantes de cada uno de ellos, conjuntamente con las instituciones educativas así como con investigadores o asesores ampliamente reconocidos en la materia. Su objetivo sería fomentar la Calidad Total como apoyo al desarrollo nacional (incremento de la productividad, crecimiento económico, elevación del nivel de vida, cuidado del medio ambiente, redistribución de la riqueza y procuración de justicia). Las funciones generales de este Consejo serían:

- con base en las características culturales de nuestro país, elaborar las políticas que, en materia de Calidad Total deberían seguirse a nivel nacional e identificar las acciones prioritarias a largo y corto plazos.
- con acuerdo del Ejecutivo Federal y aprobación del Legislativo, delimitar los programas y presupuestos a desarrollar.
- difundir y supervisar la ejecución de esos programas y presupuestos en los tres sectores y definir alternativas a seguir en caso de posibles desviaciones.
- crear un Sistema Nacional de Información sobre Calidad Total que concentre los conocimientos y experiencias de las organizaciones nacionales que participen o hayan participado en programas de Calidad Total, facilitando el acceso a esta información a las empresas o instituciones interesadas en el tema. A su vez, este sistema establecería contactos con otras instituciones similares a nivel internacional.
- programar, vía congresos, seminarios y exposiciones, la creación de una cultura nacional de Calidad.

- coordinar la entrega de reconocimientos en la materia, como lo es el Premio nacional de Calidad, que actualmente coordina la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

#### ***Formación de Comités de Calidad en la Administración Pública***

Al igual que cualquier empresa privada o social, se propone que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública, integren su propio Comité de Calidad. Estos Comités, con base en los lineamientos generales determinados por el Consejo nacional de Calidad se encargarían de:

- identificar las funciones vitales de la institución que, por sus características específicas requieran y permitan la implantación de Calidad Total.
- administrar el programa de Calidad Total
- ubicar los puestos clave para la operación institucional seleccionando aquellos en los que sería factible que su titular permaneciera en él independientemente de los cambios que se dieran en el resto de la organización. El objetivo sería garantizar la continuidad de la aplicación de la Calidad Total en áreas cuyos logros repercutieran favorablemente, no sólo al interior de la propia institución sino también con los consumidores o usuarios del bien o servicio que ésta produce.

#### ***Formación de servidores públicos especializados en Calidad Total***

El nombramiento de los servidores públicos titulares de los puestos clave referidos, independientemente de su nivel jerárquico dentro de la organización, serían decididos por acuerdo entre el Consejo Nacional de Calidad a propuesta del titular de la dependencia o entidad correspondiente. Esto para que no fuera removido en casos innecesarios por cambios o adecuaciones político-administrativas dentro del gobierno y la organización de la que se trate.

La designación de los servidores públicos mencionados se daría previa selección, vía evaluación de temas o procedimientos similares, mediante la cual se demostrara su experiencia, preparación profesional en Calidad Total, así como su probidad para asumir la responsabilidad y responder al voto de confianza que se le daría.

#### ***Organizar a la sociedad entorno a líderes naturales***

Sin desligar al gobierno de sus obligaciones constitucionales, se propone capacitar y proporcionar recursos a los grupos sociales para resolver sus propios problemas, fomentando su organización en torno a líderes que demuestren su compromiso y actuación a favor del conjunto que representan. En este sentido, se aseguraría que la sociedad tuviera más y mejores bienes y servicios sin que esto implicara que el gobierno sea el productor o generador de los mismos.

#### ***Considerar a la sociedad como grupos de clientes a satisfacer***

El gobierno procuraría producir y proporcionar los bienes y servicios que la sociedad efectivamente demandara, ya que la base de las decisiones se sustentaría en las expectativas y necesidades de los grupos sociales. Para que las instituciones de gobierno respondan óptimamente a lo que sus "clientes" requieren

se debe fomentar en los servidores públicos una actitud de servicio basada en su identificación y compromiso con los objetivos de la organización y la valoración de sus actividades en la misma.

Por otra parte, esta actitud de servicio permitiría modificar los actuales sistemas de estímulos y recompensas, sustituyéndolos por otros que se basen en resultados, no sólo numéricos, sino también de calidad integral.

Entre las ventajas que podrían obtenerse a corto plazo con la aplicación de la Calidad Total en la administración pública destacan:

- incremento de la competencia, incluso entre sectores, se disminuiría el riesgo de que las prácticas monopólicas conduzcan al estancamiento de la calidad, la elevación de costos y la falta de innovación.
- generación de ahorro en el gasto público en general al eliminar los costos de no calidad, lo que significa eficientar los procesos, disminuir los errores y por ende, minimizar las erogaciones para supervisión, haciendo que la racionalización del gasto sea un proceso interminable de mejora.
- fomento de la prevención en todas las actividades y procedimientos de gobierno que además de disminuir costos, garantiza la detección de las causas de error conduciendo a evitar su repetición. A medida que se avanza en la implantación de procesos o sistemas preventivos, se sustituiría la supervisión e incluso, se podrían obviar ciertos controles.
- obtención del equilibrio de las fuerzas productivas considerando las características del mercado y las necesidades de la sociedad en su conjunto. Asimismo promovería el incremento de la calidad de los bienes y servicios a efecto de proteger y diversificar la planta productiva nacional.

Por otra parte, al ser la Calidad Total en la actualidad un método administrativo de aplicación mundial, consideramos que debe ser incluida como materia dentro del programa de estudios de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, con la finalidad de que los futuros administradores públicos conozcan los principios en los que se fundamenta, así como su metodología y posibilidades de aplicación dentro del sector público.

Al mismo tiempo serviría como materia formativa, ya que incidiría dentro del cambio actitudinal que se requiere para que la Calidad Total pueda ser aplicable. Asimismo se crearía un compromiso desde la escuela para que los estudiantes la apliquen en todas sus actividades cotidianas.

El logro de un incremento de la productividad y la elevación de la calidad de los bienes y servicios que produce nuestro país, no es sólo una necesidad económica que nos imponga el entorno internacional, es un reclamo social y un compromiso político para obtener bienes y servicios que satisfagan sus necesidades y expectativas y, al mismo tiempo, tengan un precio justo y una distribución oportuna y eficaz. Por ello, la Calidad Total es un reto y al mismo tiempo una oportunidad, que con un liderazgo efectivo convencería a la sociedad al demostrar su compromiso para lograr los objetivos que como nación deseamos alcanzar.

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

# **BIBLIOGRAFÍA**

## BIBLIOGRAFIA

ACLE TOMASINI, Alfredo. "Planeación estratégica y control total de la Calidad Total", Ed. Grijalbo, México, 1989.

Banco de México "La economía mexicana en cifras 1990". México 1991.

CASO LOMBARDO, Andrés. "Administración pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social", INAP, México, 1984.

Consejo Consultivo del PRONASOL. "El Programa Nacional de Solidaridad". FCE. México 1993. 271 p.

CROSBY, Phillip. "Calidad sin lágrimas". Ed. CESCA, México, 1988. 211p.

CROSSMAN, R.H.S. "Biografía del Estado moderno". Ed. FCE, México 1982.

DEMING, W. Edwards. "Calidad, productividad y competitividad". Ed. Díaz de Santos S.A., España, 1989.

DUVERGER, Maurice. "Métodos de las ciencias sociales". Colec. Emos, Ed. Ariel, España, 1981.

FMI. Revista Finanzas y Desarrollo. junio 1992.

Fundación mexicana para la Calidad Total. "Memorias del II Congreso Internacional de Calidad Total". Monografías 5 (primera parte), México 1991. 36 p.

Fundación mexicana para la Calidad Total. "Memorias del II Congreso Internacional de Calidad Total". Monografías 6 (segunda parte), México 1991. 18 p.

GRANADOS OLDAN, Otto, MONTEMAYOR, Rogelio, et al. "Desarrollo Económico" T. I. FCE México, 1988.

GRANADOS Roldán, Otto; MONTEMAYOR, Rogelio; REYES, Sergio; VILLAREAL, René; LOZOYA, Emilio. "México, setenta y cinco años de revolución", Desarrollo Económico. F.C.E. México, 1988.

GUTIERREZ GARZA, Esthela. "La crisis del Estado de Bienestar". Ed. Siglo XXI, México 1988. 222 p.

**LA SEGURIDAD SOCIAL**  
**Y LA CALIDAD TOTAL**

---

ISHIKAWA, Kaoru. "¿Qué es el Control Total de calidad?", Ed. Norma, Colombia, 1986. 209 p.

ISSSTE. "En transformación con el México moderno" 1992. México. 41 p.

ISSSTE. Memoria del Segundo Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social (Uruguay 1990). México. 1991. 674 p.

JURAN, J.M. "Juran y el liderazgo para la calidad", ed. Díaz de Santos, España, 1990. 363 p.

KATZAROV, Konstantin. "Teoría de la nacionalización. El Estado y la propiedad privada." Ed. Muchnik, México 1974.

MASAAKI, Imai. "Kaizen, la clave de la ventaja competitiva", Ed. CECSA, México, 1989.

MONTEMAYOR, Aurelio, MIER Y TERAN, Carlos, et. al. "Desarrollo Económico" T. II. FCE. México 1988.

NARRO ROBLES, José y MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier. comp. "La Seguridad Social y el Estado moderno". Ed. FCE. México, 1992. 503 p.

OIT. "Introducción a la Seguridad Social". Ed. Alfaomega. 1992.

OIT. "La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000". Ginebra 1984.

PUIGGROS, Rodolfo. "Génesis y desarrollo del feudalismo" Ed. Trillas.

Unidad de la Crónica presidencial "Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988." Quinto año. F.C.E. México

WALTON, Mary, "Cómo administrar con el Método Deming" Ed. Norma, Colombia 1988. 291 p.

WITKER V., Jorge. "El GATT grandes tendencias contemporáneas". UNAM, México. 1985

**LEGISLACION Y NORMATIVIDAD**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México 1991.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. D.O.F. 14-V-86 y sus reformas

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal D.O.F. 29-XII-76

y sus reformas

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. D.O.F. 27-XII-83 y sus reformas.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. D.O.F. 31-V-90.

**LA SEGURIDAD SOCIAL**  
**Y LA CALIDAD TOTAL**

---

**Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública.**

**D.O.F. 16-IV-90**

**Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994. D.O.F. 20-VI-91**

**Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad. 25-V-92.**

***DOCUMENTOS MECANOGRAFIADOS***

**ALARCON MARTINEZ, Gustavo. "Intervención en el primer simposio internacional sobre la Calidad Total en la Seguridad Social". México, 12-VIII-1991.**

**Despacho Price Waterhouse." Reporte ejecutivo de actividades". México, noviembre 1992.**

**LOZOYA THALMANN, Emilio. Cuarto informe de labores del ISSSTE. México, 1992.**

**Manual de organización de la Subdirección General de Protección al Salario. ISSSTE. 1992.**

**Minutas de trabajo del Comité de Calidad. 1991.**

**PASTRANA ALCANTARA, Francisco. "Tendencias de la Seguridad Social". México 1992.**

**PEREZ GARCIA, Carlos. Tercer informe ante la H. Comisión de vigilancia del ISSSTE. México, 16-X-91. 14 p.**

**Subdirección de Administración y Servicios "La estrategia de Calidad Total en la Subdirección General de Protección al Salario" (compilación de documentos generados al respecto). Agosto 1991.**

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

---

# **ANEXOS**

**INDICES DE PRODUCTIVIDAD  
DEL SISTEMA COMERCIAL  
ISSSTIENDAS**

**LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Y LA CALIDAD TOTAL**

**Evolución del Número de Derechohabientes Atendidos, 1988-1992**

|                                       | 1988   | 1989   | 1990   | 1991   | 1992    |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Derechohabientes atendidos (en miles) | 56,850 | 62,880 | 77,521 | 89,193 | 90,839  |
| Indice (1988= 100)                    | 100.0  | 110.6  | 136.4  | 156.9  | 159.8   |
| Variación respecto al año anterior    | —      | +10.6  | +23.3% | +15.1% | + 1.8%  |
| Variación 1988-1992                   | —      | —      | —      | —      | + 59.8% |

Fuente: Coordinación de Asesores de la SGPS. Cuarto informe de actividades de la SGPS ante la Comisión de Vigilancia del ISSSTE.

**Evolución de la Productividad por Empleado  
(Ingresos por ventas respecto al número total de empleos)**

|                                    | 1988   | 1989   | 1990    | 1991    | 1992     |
|------------------------------------|--------|--------|---------|---------|----------|
| Productividad atendidos (en miles) | 71,786 | 81,765 | 143,249 | 228,893 | 283,115  |
| Indice (1988= 100)                 | 100.0  | 110.6  | 136.4   | 156.9   | 159.8    |
| Variación respecto al año anterior | —      | +13.9  | +75.2%  | +59.8%  | + 23.7%  |
| Variación 1988-1992                | —      | —      | —       | —       | + 294.4% |

Fuente: Coordinación de Asesores de la SGPS. Cuarto informe de actividades de la SGPS ante la Comisión de Vigilancia del ISSSTE.

**LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Y LA CALIDAD TOTAL**

**Evolución de la Productividad por Empleado, 1988-1992**

(Disponibilidad en bancos respecto al número total de empleados)

|  | 1988   | 1989    | 1990    | 1991    | 1992      |
|--|--------|---------|---------|---------|-----------|
| <b>Flujo de caja</b><br>(millones de pesos)          | 17,365 | 101,788 | 149,798 | 197,497 | 381,810   |
| <b>Número total de empleados</b>                     | 12,991 | 12,913  | 12,782  | 12,608  | 12,427    |
| <b>Indicador</b><br>(millones de pesos por empleado) | 1.3    | 7.9     | 11.7    | 15.7    | 29.1      |
| <b>Índice</b><br>(1988=100)                          | 100.0  | 607.7   | 900.0   | 1,207.7 | 2,238.5   |
| <b>Variación respecto al año anterior</b>            | —      | +507.7% | +48.1%  | +34.2%  | +85.4     |
| <b>Variación 1988-1992</b>                           | —      | —       | —       | —       | +2,238.5% |

Fuente: Coordinación de Asesores de la SGPS. Cuarto informe de actividades de la SGPS ante la Comisión de Vigilancia del ISSSTE.

**Resultados Obtenidos Durante los Ejercicios 1989-1992**

| Concepto  | 1989      | 1990      | 1991      | 1992      |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Número de Establecimientos</b>                 | 354       | 348       | 342       | 344       |
| • Centros comerciales y tiendas                   | 262       | 260       | 255       | 255       |
| • Farmacias                                       |           | 86        | 87        | 89        |
| <b>M2 de Piso de venta</b>                        | 213,072   | 206,406   | 200,472   | 200,017   |
| • Centros comerciales y tiendas                   | 198,984   | 194,102   | 188,656   | 188,434   |
| • Farmacias                                       | 14,088    | 12,304    | 11,816    | 11,583    |
| <b>Venta (millones de pesos)</b>                  | 1,055,832 | 1,831,011 | 2,885,877 | 3,210,259 |
| • Centros comerciales y tiendas                   | 958,288   | 1,676,962 | 2,651,544 | 3,210,259 |
| • Farmacias                                       | 97,544    | 154,049   | 234,333   | 308,014   |
| <b>Clientes</b><br>(miles de operaciones de caja) | 62,880    | 77,521    | 89,193    | 90,839    |
| • Centros comerciales y tiendas                   | 53,094    | 65,422    | 75,024    | 76,006    |
| • Farmacias                                       | 9,786     | 12,099    | 14,169    | 14,743    |

Fuente: Coordinación de Asesores de la SGPS. Cuarto informe de actividades de la SGPS ante la Comisión de Vigilancia del ISSSTE.

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

**Evolución de las Ventas en el PERIODO 1989-1992**  
(millones de pesos)

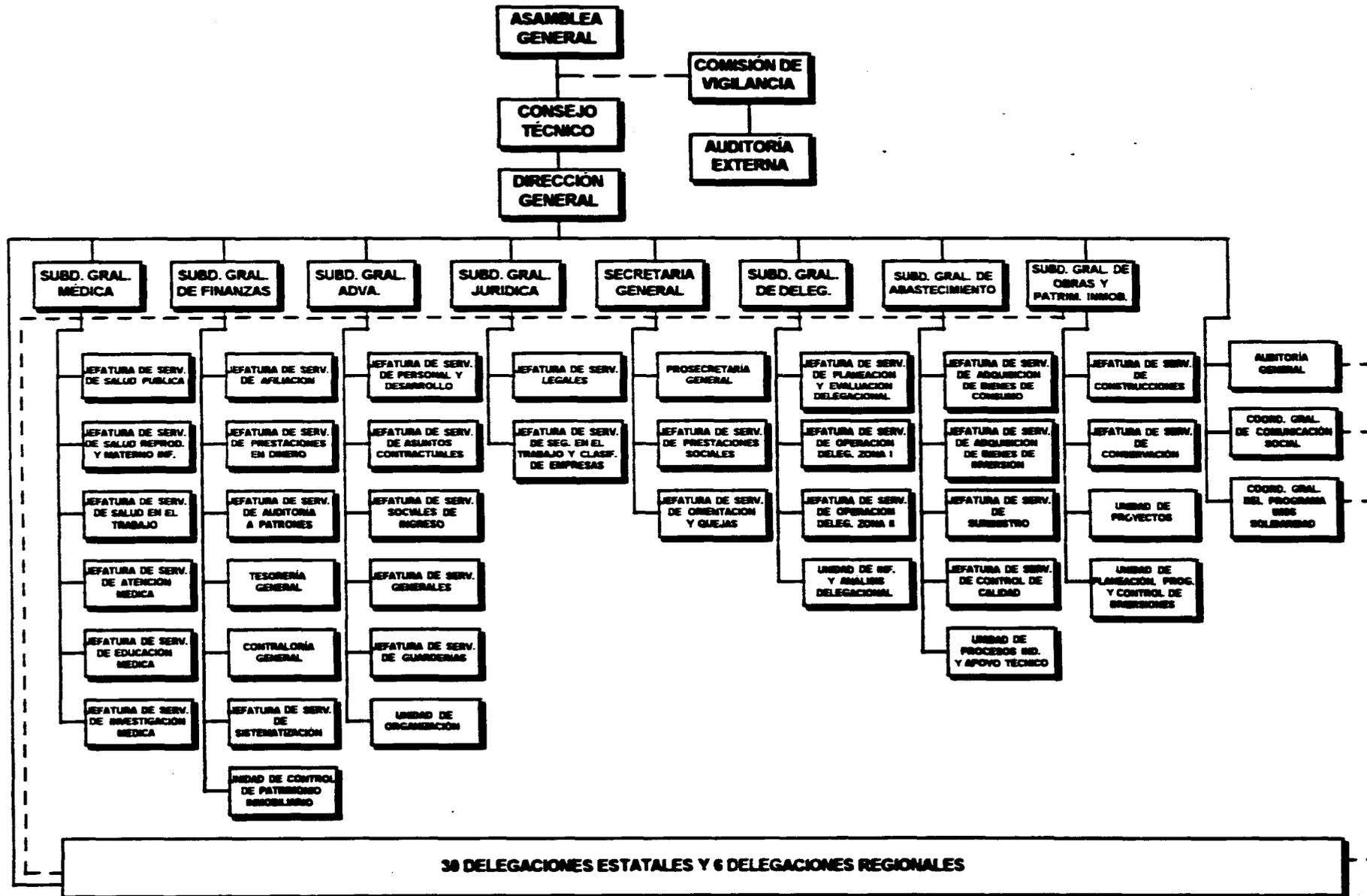
| MESES  | VENTAS TOTALES   | INDICE        | MESES            | VENTAS TOTALES   | INDICE |
|--|------------------|---------------|------------------|------------------|--------|
| <b>1989</b>  |                  |               | <b>1991</b>      |                  |        |
| enero  | 72,967           | 100.0         | enero            | 211,572          | 290.0  |
| febrero  | 65,886           | 90.3          | febrero          | 182,009          | 249.4  |
| marzo  | 76,995           | 105.5         | marzo            | 220,969          | 302.9  |
| abril  | 76,191           | 104.4         | abril            | 220,107          | 301.7  |
| mayo   | 78,923           | 108.2         | mayo             | 229,853          | 315.0  |
| junio  | 80,093           | 109.8         | junio            | 232,787          | 319.0  |
| julio  | 87,038           | 119.3         | julio            | 231,338          | 317.0  |
| agosto   | 89,691           | 122.9         | agosto           | 245,861          | 336.9  |
| septiembre   | 91,434           | 125.3         | septiembre       | 238,914          | 327.4  |
| octubre  | 93,782           | 128.5         | octubre          | 254,418          | 348.7  |
| noviembre  | 95,076           | 130.3         | noviembre        | 258,225          | 353.9  |
| diciembre  | 147,757          | 202.5         | diciembre        | 359,804          | 493.1  |
|  | <u>1,055,833</u> |               |                  | <u>2,865,877</u> |        |
| <b>1990</b>  |                  |               | <b>1992</b>      |                  |        |
| enero  | 105,260          | 144.3         | enero            | 262,125          | 359.2  |
| febrero  | 98,996           | 135.7         | febrero          | 244,317          | 335.7  |
| marzo  | 118,333          | 162.2         | marzo            | 275,947          | 378.2  |
| abril  | 119,588          | 163.9         | abril            | 267,837          | 367.1  |
| mayo   | 127,641          | 174.9         | mayo             | 295,032          | 404.3  |
| junio  | 133,893          | 183.5         | junio            | 278,915          | 382.2  |
| julio  | 152,004          | 208.3         | julio            | 294,671          | 403.8  |
| agosto   | 159,675          | 218.8         | agosto           | 293,137          | 401.7  |
| septiembre   | 170,964          | 234.3         | septiembre       | 280,065          | 383.8  |
| octubre  | 176,762          | 242.2         | octubre          | 309,656          | 424.4  |
| noviembre  | 185,815          | 254.7         | noviembre        | 303,793          | 416.3  |
| diciembre  | 282,059          | 386.6         | diciembre        | 412,776          | 565.7  |
|  | <u>1,831,010</u> |               |                  | <u>3,518,273</u> |        |
|  |                  | <b>TOTAL:</b> | <b>9,290.993</b> |                  |        |
| Fuente: Coordinación de Asesores de la SGPS. Cuarto informe de actividades de la SGPS ante la Comisión de Vigilancia del ISSSTE. |                  |               |                  |                  |        |

**LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y LA CALIDAD TOTAL**

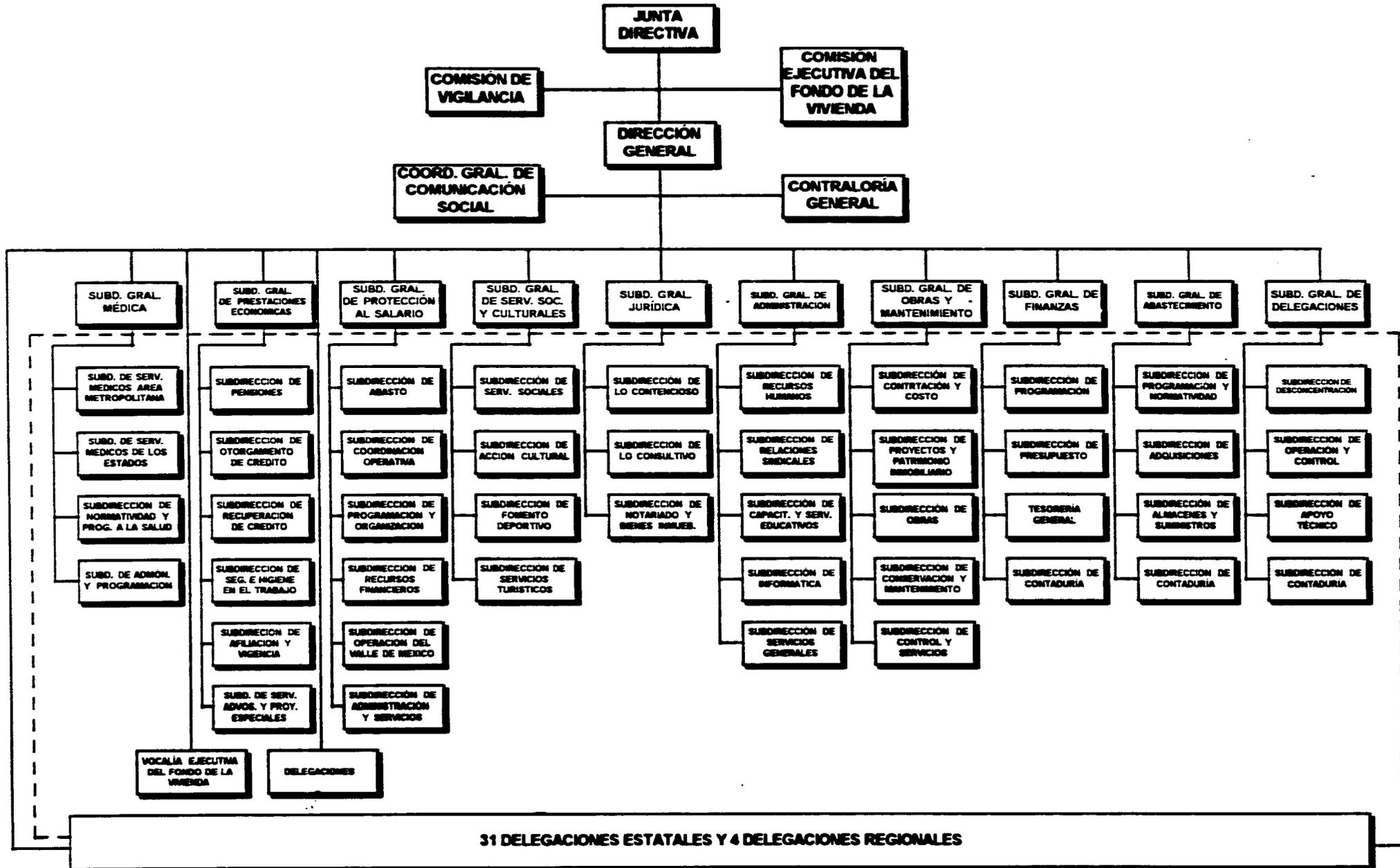
---

**ANEXOS**  
**ORGANIGRAMAS**

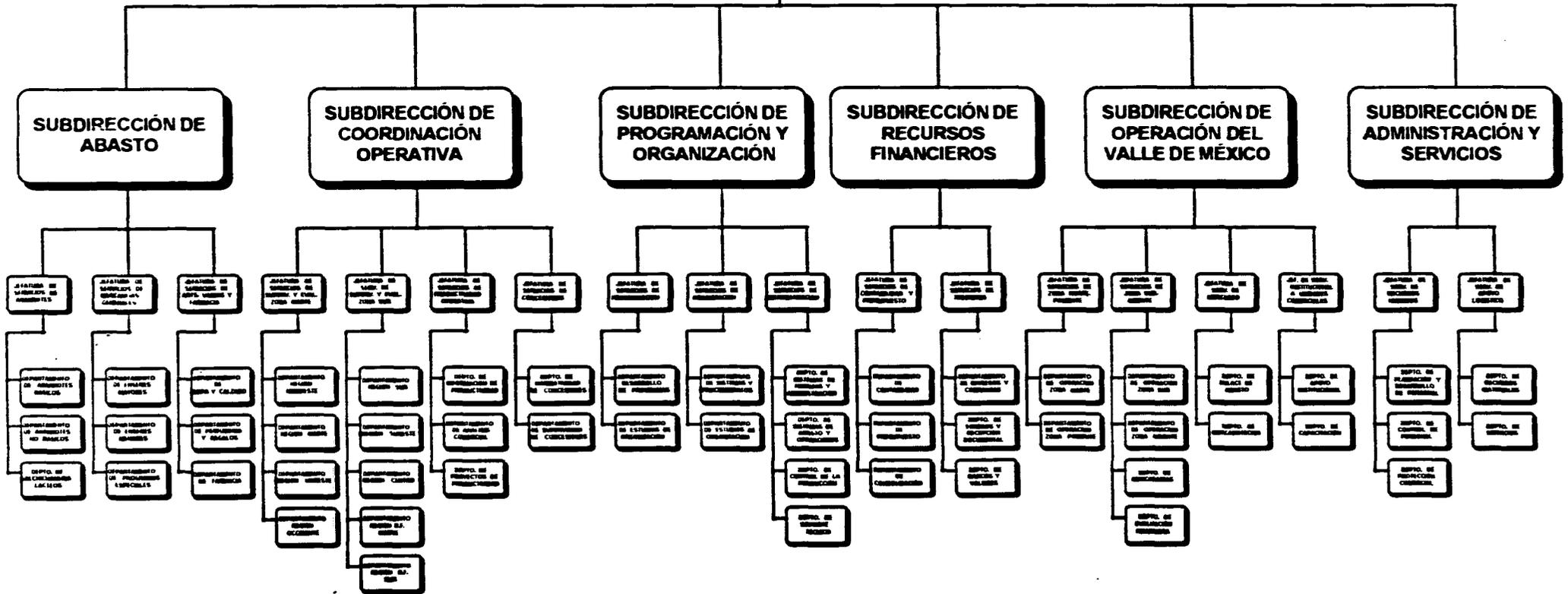
# INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL



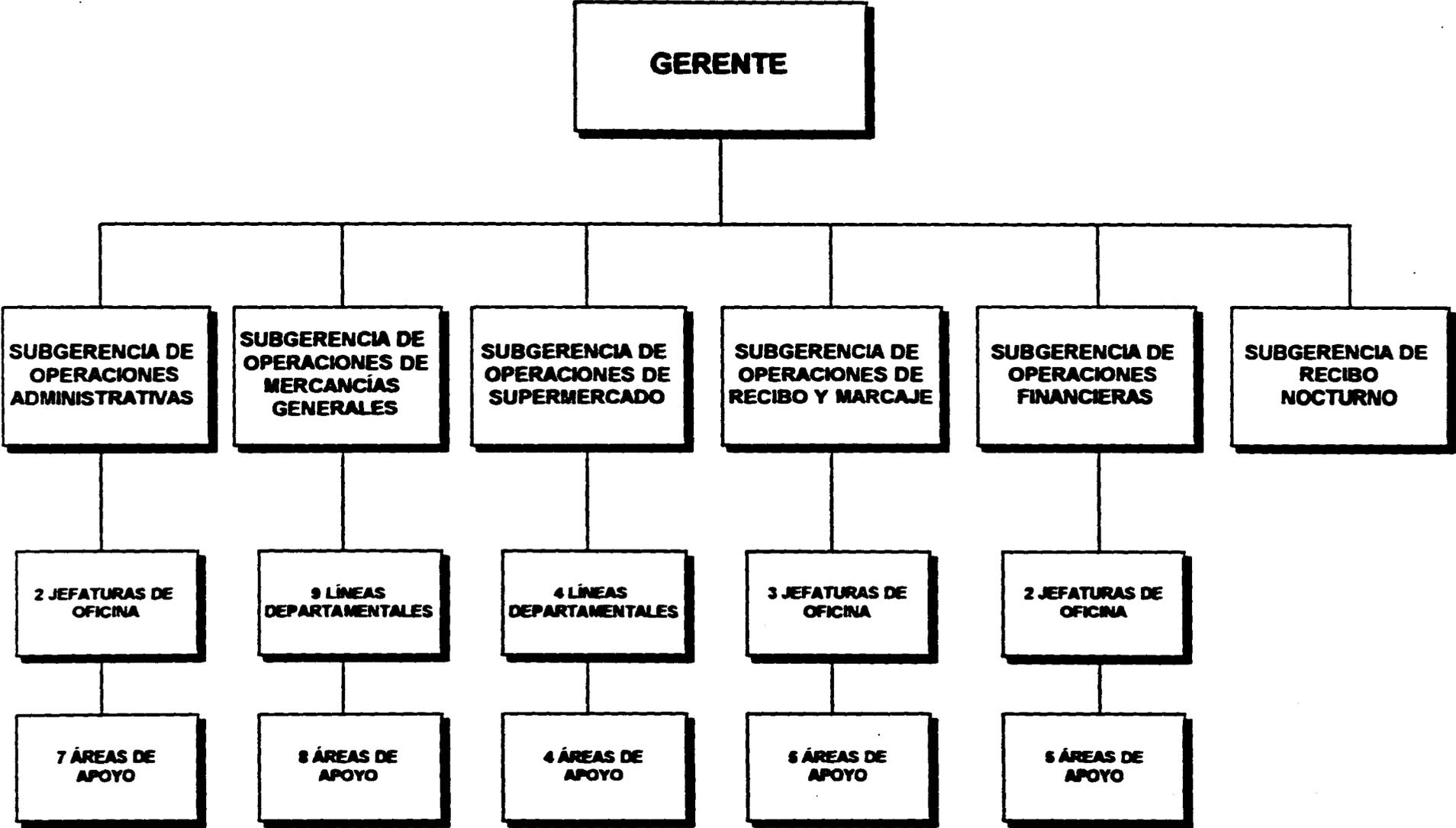
# INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO



# SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN AL SALARIO



# ORGANIGRAMA DE CENTRO COMERCIAL ESPECIAL



## ORGANIGRAMA DE CENTRO COMERCIAL

