



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CAPACITACION Y MODERNIZACION EN EL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
1990-1994

T E S I S A

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A :
JAIME ENRIQUE GARFIAS RUIZ

DIRECTOR: CARLOS GALLEGOS ELIAS



MEXICO, D. F.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

INDICE

APARTADO	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	3
I EL MARCO DE LA MODERNIDAD	7
II LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO MEXICANO	20
III MODERNIZACIÓN Y CAPACITACIÓN EN EL IMSS	41
IV CONCLUSIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	63

INTRODUCCION

En el México actual, es inevitable realizar cualquier reflexión de carácter social, sin hacer mención a los trágicos acontecimientos que ensombrecen la vida pública del país, cuestionan la confianza de la sociedad en la capacidad y pudicia de su gobierno y convulsionan a la opinión nacional e internacional.

A manera de recuento, el año de 1994, se ve sorprendido por el levantamiento armado en el estado de Chiapas; meses adelante dos sangrientos asesinatos, primero el del Lic. Luis Donaldo Colosio, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a la presidencia de la República para el período 1994-2000, y luego el del Lic. Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del mismo partido.

Este intrincado y enrarecido ambiente no es ajeno a los movimientos y cambios generados en el mundo entero. La sociedad internacional parece debatirse en los albores del próximo milenio, en una dicotomía irreconciliable: 1) la sumisión plena y total al dictado de las economías de mercado, en donde la globalización y competitividad se establecen como las máximas guías del desarrollo, impuestas por las grandes corporaciones internacionales y asumidas por la mayoría de los gobiernos, y; 2) la participación e incorporación de los diversos organismos, agentes e individuos de la sociedad, en el compromiso de todos para la solución de los problemas que abaten al mundo moderno, lo que implica, entre otros, el replanteamiento de la democracia como forma civilizada de convivencia, es decir, la construcción de una democracia ampliada, que subordine los intereses particulares, al beneficio y desarrollo colectivo, en un nuevo pacto social, con la consecuente reforma del

Estado.

Por otro lado, adquiere mayor fuerza, la premisa sobre la interconexión de la fenomenología social, con todos los procesos que se manifiestan en un determinado contexto histórico, lo que implica también que la generación de cualquier movimiento en alguna parte del todo, repercute inevitablemente no sólo en su lado opuesto sino en toda la estructura del mismo; que las condiciones actuales de vida, son consecuencia de la práctica ideológica anterior. Las exigencias que impone la globalización, han generado una recomposición económica a nivel mundial y regional, obligando a los gobiernos de las naciones, a establecer tratados comerciales que necesariamente los conducen a abrir sus fronteras y eliminar la protección a sus productos, a la vez que tienen que reordenar sus estructuras internas y presentar planes y programas nacionales que les permitan ser más competitivos y rentables. Estas pautas de conducta, que distinguen justamente a la época moderna, y que nos permiten hablar hoy en día de términos como la globalización, la competitividad, la rentabilidad, etcétera, encierran no solo un discurso ideológico, sino también un proyecto político, económico y social orientado por la tendencia neoliberal del mundo actual. De la misma manera, éste reto asumido por los estados se expresa en los planes y programas de gobierno que imponen a los sectores productivos y de servicios, grados mayores de modernización, lo que ha implicado para las empresas e instituciones, recurrir a diversos medios e instrumentos entre los que destacan la calidad, la eficiencia, la capacitación de personal -éste como uno de los mejores y más redituables elementos para generar el cambio de actitud requerido-, así como el adiestramiento en los equipos, tecnologías y medios de trabajo para alcanzar los niveles de productividad deseados.

En este sentido, el presente trabajo no pretende disertar sobre lo que implica la modernización, o hacia donde conduce el modelo neoliberal, tampoco es propósito del mismo, evaluar el Plan Nacional de Desarrollo sustentado por el gobierno salinista -que hace suyas las exigencias neoliberales e incorpora a su discurso la modernización de la vida nacional-. sino, más bien, intentar una aproximación al análisis de la capacitación en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el cual, las autoridades institucionales ven un vehículo para lograr la tan ansiada modernización del mismo, a través de incorporar conceptos como la calidad, la eficiencia, la calidez y la productividad, siendo que el trabajo humano es un factor decisivo en los esfuerzos orientados para el cambio estructural, la modernización y la mayor productividad .

Para esto, nos planteamos un esquema de trabajo en tres niveles. El primero parte, de la noción de modernidad, que sirve como marco de referencia para ubicar la tendencia del mundo actual. El segundo analiza la postura que adopta el gobierno mexicano, ante esta nueva línea y que se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el que se plantea como estrategia central la modernización del país.

El tercer nivel se establece a partir de dos elementos; uno del marco de referencia abierto y el otro, aprovecha la experiencia laboral en el área de capacitación, para presentar un panorama general del IMSS, que permite un acercamiento a los problemas de la capacitación, entendida ésta como un medio para actualizar a los trabajadores, modernizar la estructura organizativa de la institución y acceder a los niveles de productividad requeridos.

Todo lo cual nos permite proponer algunas conclusiones generales. Hacer congruente y

darle consistencia al esquema de trabajo, significó elaborar las siguientes estrategias de acción:

-en el apartado uno se señalan los antecedentes más significativos de la modernidad, la noción del concepto, las características económicas, políticas y sociales, los enfoques teóricos más representativos, y las pautas para la modernización que deben cumplir las naciones del mundo actual;

-en el apartado dos se revisa el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno mexicano en el período 1989 -1994, como respuesta a las demandas de modernización y que se expresan en los programas que se derivan de éste, con especial énfasis en el relativo al Programa Nacional de Capacitación y Productividad;

-finalmente, el apartado tres presenta un panorama general de la institución, así como las medidas adoptadas por las autoridades institucionales en materia de capacitación, a fin de hacer más eficiente y productivo al Seguro Social para que de esta forma responda a las exigencias y requerimientos de la sociedad en la materia de su competencia;

-el cuarto apartado intenta establecer algunas conclusiones generales de la situación que guarda actualmente la capacitación en el Instituto.

Por último, se da cuenta de la bibliografía consultada.

I EL MARCO DE LA MODERNIDAD

Antecedentes

Al reflexionar sobre el complejo problema de la modernidad, encontramos que una de las maneras de abordarlo es partir de las raíces del concepto y de algunos elementos que le dieron forma. Generalmente es aceptado que el origen de la modernidad como tal, se ubica en el siglo XVI, en la época renacentista, que separa el fin de la Edad Media estamental de los albores de los estados-naciones, no obstante es válido admitir que el nacimiento del concepto se constituye en plena Edad Media, con la ruptura del pensamiento imperante en el mundo antiguo¹.

En este sentido uno de los componentes esenciales para la constitución del concepto de modernidad, es la individualidad del hombre. Al respecto Frey señala que "el concepto de individuo se origina allí donde la identidad colectiva, sufre un desquebrajamiento al enfrentarse el razonamiento con la autoridad de la modernidad".²

Otro elemento que contribuye a la constitución del mismo es la influencia que tiene el cambio, en el pensamiento teológico medieval y que se refleja en dos sentidos principalmente; 1) en la génesis de las estructuras de la subjetividad y 2) en la formación

¹ Para una referencia más amplia al respecto consúltese (Frey Herbert, "Las raíces de la modernidad en la Edad Media", en Revista Mexicana de Sociología, oct-dic, 1991, año LIII/Núm.4, pp. 3-44).

² Frey, op. cit., pág. 4

de la individualidad como un proceso íntimamente ligado al desarrollo de las ciudades, el surgimiento de nuevos agentes sociales y las actividades de éstos.

Del mismo modo, la modernidad genera un dinamismo social que crea las condiciones para una nueva forma de producción y distribución social, el sistema de producción capitalista, por lo tanto, el concepto de modernidad y de capitalismo están íntimamente ligados a Europa, ya que este continente, en sus deseos expansionistas, luchó por imponer, las ideas de libertad e igualdad desde el siglo XVI y hasta el siglo XIX implantando un dominio mundial y con ello la universalidad de las normas.

Esto se confirma con la idea de Frey en el sentido de que, "el hecho de que modernidad y capitalismo sean dos caras de la misma moneda no significa que hayan surgido al mismo tiempo; por el contrario, la modernidad abre el camino al capitalismo en el terreno ideal".³

En síntesis, se puede concebir a la modernidad como un momento diferente a todas las épocas anteriores sobre todo por el hecho de que incorpora al discurso político, elementos como la libertad y la voluntad individual y se considera al mismo tiempo como un proceso novedoso que surge en medio de encarnadas contradicciones y luchas en el terreno ideal y que se extiende paulatinamente al campo económico, político y social. Con base en lo anterior se puede afirmar que los elementos constitutivos de la modernidad están íntimamente ligados a otros conceptos tales como: feudalismo, capitalismo, individualidad, subjetividad, universalidad, libertad, racionalidad e igualdad.

Esto es significativo y adquiere relevancia por el hecho de que actualmente es muy discutido

³ Frey, *Ibíd*, p.3

el tema de la modernidad y la expresión de esta en México.⁴

La Noción de Modernidad y sus Características

El concepto de modernidad se deriva del término latino moderno que como adjetivo significa que pertenece a la edad actual, por oposición a lo antiguo. Ahora bien, la modernidad también se puede considerar como una condición que se refiere a la naturaleza, a la calidad y a la base fundamental que distingue una época, y que atiende tanto al sujeto como al objeto, además de que como toda condición impone determinadas exigencias.

Asimismo, la modernidad como sustantivo se emplea como sinónimo de cambio, desarrollo o industrialización, como adjetivo califica a un estado de cosas. Para llegar a la modernidad es necesario acceder al proceso de modernización que es el verbo, la acción y efecto de modernizar.

En un sentido más amplio y de acuerdo con Bobbio, la modernización se entiende como el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que han caracterizado los últimos siglos. Estos procesos de transformaciones profundas y frecuentemente aceleradas tuvieron inmediatas repercusiones en el sistema internacional y fueron exportadas un poco a todas partes por los europeos, aunque prosperaron sólo en forma lenta y parcial. La modernización no es simplemente el proceso de difusión de las instituciones, valores y técnicas europeas sino que es un proceso abierto y continuo de interacción entre las

⁴ En un artículo publicado en fecha posterior al trabajo que aquí se presenta, Raquel Peguero se refiere a el origen de la modernidad en el libro de Hubert Frey, citando al autor como Hubert Frey y no como Herbert Frey, que es la referencia nuestra. vid. Peguero, Raquel "La arqueología negada del nuevo mundo. El origen de la modernidad en el libro de Hubert Frey" La Jornada secc.cultura, sábado 18 de noviembre de 1985, p.-28.

numerosas instituciones, las numerosas culturas y las numerosas técnicas. El aspecto mas interesante del proceso de modernización concurre justamente al emerger de formas políticas, económicas y sociales distantes y diferenciadas⁵.

Sin embargo, todavía no se ha logrado establecer una formulación teórica unánime del concepto de modernidad. Algunos autores, entre ellos Walt W. Rostow⁶, la vinculan mas a aspectos económicos, incluso lo utilizan como sinónimo de desarrollo e industrialización, otros como James S. Coleman⁷, ponen mayor énfasis a los elementos políticos y particularmente establecen que el régimen político de la democracia presenta las mejores condiciones para el florecimiento de la modernidad, otros mas como Daniel Lerner⁸ lo refieren al ámbito social, específicamente a los conceptos de justicia y bienestar.

No obstante, existen acuerdos sobre determinados puntos importantes que lo caracterizan.

El modelo de modernización incluye las siguientes variables:

EN LO ECONÓMICO

-Desarrollo económico medido en términos de : industrialización, urbanización, renta nacional y renta per cápita.

-Nivel autosostenido del crecimiento económico (incremento regular entre la producción y el consumo), ya que en las sociedades modernas el equilibrio económico sólo es mantenible

⁵ Bobbio, Norberto, y otros. Diccionario de Política, ed. Siglo XXI, México, 1988, p.1039.

⁶ Citado por Lerner, Daniel, Coleman, James S. "Modernización: I Aspectos Sociales; II Aspectos Políticos", p.171, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol.7, ed. Aguilar, Madrid, 1975 pp. 169-181.

⁷ Lerner, op. cit., p. 176

⁸ Ibíd., p. 170

en la medida en que a la demanda general y persistente se le opone una oferta adecuada.

EN LO SOCIAL

- Instrucción medida en términos de; escolarización, alfabetización y medios de comunicación de masas.
- Personalidad medida en términos de; autoritarismo, empatía⁹ y comportamiento (necesidad de rendimiento).
- Diversas culturas (límites temporales y espaciales).
- Difusión de normas culturales y racionales.
- Incremento de la movilidad social (libertad personal).
- Transformación de la personalidad modal (manera de portarse en sociedad) que capacite a los individuos para funcionar eficazmente en un orden social establecido (mayor esfuerzo, necesidad de rendimiento, heterodirección y empatía).

EN LO POLÍTICO

- El poder medido en términos de; participación, votación y afiliación a un partido.
- Representación democrática en el gobierno para definir y tomar decisiones políticas (participación pública).
- El proceso de diferenciación, se refiere a la separación y especialización de los papeles sociales, esferas institucionales y asociaciones en el desarrollo de los sistemas políticos

⁹ La empatía es el mecanismo psíquico que permite a una persona, ponerse en la situación de otra, identificarse con un papel, en una época y un lugar diferentes a los suyos. Cada nación que se considera más desarrollada transmite unas imágenes de sí misma a aquellas sociedades menos desarrolladas que figuran en su propio campo de planificación política, y éstas deciden de manera condicionada, cuál de ellas componen la imagen de su propio futuro. En Diccionario de Sociología, ed. Herder, Barcelona, 1985.

incluye entre otros, la estratificación social ¹⁰, la separación de un sistema integrado por normas legales universalistas y una mayor especialización funcional.

-El ethos¹¹ de igualdad (para los fines de este trabajo coincidimos con Schoeck, cuando dice que el ethos puede darse tanto en la pequeña tribu de un pueblo primitivo, como en una gran sociedad moderna), imperativo ético que invade los ideales prácticos u operativos de todos los aspectos de la vida moderna.

Como apuntamos anteriormente, y retomando los conceptos de crecimiento autosostenido y de empatía que son centrales para una aproximación a la noción de modernidad, es esencial que la sociedad en proceso de modernización, deba cumplir una serie de exigencias que satisfagan los requerimientos de ésta, como tener un crecimiento autosostenido ¹², por lo que la nueva conciencia de la exigencia, que articula y cohesionan las antiguas necesidades y deseos de los desposeídos, impone al gobierno de las sociedades una nueva condición: la de encontrar una forma de satisfacer la exigencia si se quiere que la sociedad se mantenga en equilibrio o en un desequilibrio tolerable -racionalidad política-. Los países modernos tienden a desarrollar, aún elementalmente, una sociedad participante y con capacidad de crecimiento autosostenido. En contraposición las sociedades tradicionales presentan una

¹⁰ Coleman cita a Parsons, en Lerner, op. cit. p. 178

¹¹ Schoeck, Helmut, denomina Ethos al conjunto de ideas y creencias que la mayoría de las personas de un grupo étnicamente delimitable tienen acerca de los problemas fundamentales. vid. Schoeck, Helmut. Diccionario de Sociología. Ed. Herder, Barcelona, 1985.

¹² en virtud de que la aportación exterior para inversiones, no pone necesariamente en marcha el motor de la modernización y casi nunca basta para mantenerlo en funcionamiento-es obvio, el endeudamiento externo genera más deuda.

contradicción evidente, por un lado manifiestan un urgente deseo de cambiar, por otro son incapaces de incorporar por la propia rigidez de sus estructuras y los estilos de liderazgo político, una forma de cambio efectivo, a las demandas de la modernización, lo que genera un trastorno político, producto del deseo y la forma de llegar a ésta, situación que evidencia un problema clave del cambio social, inducido y acelerado producido por la modernización a toda costa, lo que genera una doctrina caótica de la improvisación.

Lo anterior provoca entre otros efectos, un polo de superurbanización que siempre tiene mas habitantes en su capital de los que puede emplear en forma productiva -el caso de la ciudad de México y otras de los países en vías de desarrollo-. El hecho de que el problema de la superurbanización siga sin resolver, refuerza la idea de la incapacidad para elaborar una teoría y unas fórmulas prácticas generales en relación con el proceso de modernización. Esto encierra un círculo vicioso; explosión urbana, demográfica, alfabetización e insalubridad, entre otras. Estos factores proceden de una fuente común, convergen en una demanda común y producen un fracaso común al no satisfacer la demanda.

La fuente común es la empatía, la exigencia o demanda común es el bienestar y el fracaso común es la pobreza.

Estos fallos muestran que se está pasando de una supuesta "revolución de las expectativas crecientes" -mayores niveles de bienestar-, que determinó la teoría y la práctica de cambio social planificado hacia la primera mitad del siglo, tras la Segunda Guerra Mundial (SGM), a una incipiente "revolución de la frustración creciente" -pobreza persistente-. La teoría social¹³, principalmente la norteamericana establece que la empatía como mecanismo de

¹³ Lerner, op.cit., p. 174

transformación, puede ejercitarse para funcionar en forma mas eficaz en las personas que desean mejorar. A partir de la SGM, los medios de comunicación han suministrado ese ejercicio. Estos medios aceleran la educación de la movilidad psíquica ascendente, al establecer toda una estrategia cultural trascendente, como son los valores, costumbres, formas de comportamiento, etcétera, que capacita a las personas para imaginarse en alternativas diferentes que representan invariablemente situaciones ideales mejores, situación que impone una marcada penetración cultural.

La difusión general de sentirse en situaciones mejores ha propagado así una nueva exigencia de bienestar entre seres que, en todos los siglos anteriores, nunca se habían planteado la idea de que el bienestar fuese algo que ellos podían exigir. La exigencia implica una nueva conciencia de si mismos, es decir, la transformación de sus propias identificaciones llevadas a cabo por la empatía y aceleradas por el efecto multiplicador de los medios de comunicación de masas.

Esta forma de plantear el asunto, vincula directamente el proceso de modernización con el problema del desarrollo económico y la forma de producción, éstos factores son de vital importancia porque la continuidad y la profundización de la pobreza son la señal de que no se ha conseguido satisfacer la creciente demanda de bienestar.

Enfoques Teóricos

Los esfuerzos para describir las complejas características de una comunidad política moderna han tendido a revestir algunas formas que los teóricos han desarrollado en los siguientes modelos:

a) enfoque mediante la enumeración descriptiva de características. Identifica rasgos

estructurales y culturales básicos a una serie de comunidades consideradas como modernas por el observador¹⁴.

b) enfoque reduccionista unidimensional. Se basa en la búsqueda permanente de un concepto único global de modernidad¹⁵.

c) enfoque típico-ideal. Está presente, implícita o explícitamente, en la mayor parte de las conceptualizaciones sobre el sistema político y el proceso de modernización política. Se caracteriza porque las interacciones de una colectividad política moderna están fundamentalmente orientadas hacia la ejecución en oposición a la colectividad política tradicional. La modernización se considera como un movimiento desde el polo tradicional al polo moderno a lo largo de un continuo.

d) enfoque de la modernización política en tres estadios (tradicional-transicional-moderno). Sugiere la realización o culminación, de una vez y para siempre en un solo sistema, de transmutación.

e) enfoque evolutivo. Emancipa al concepto de modernización política de sus limitaciones tanto temporales (edad media hasta nuestros días) como espaciales (mundo occidental). Supera la implicación de una terminación que es inherente a la idea de comunidad política moderna, y evita la noción de desarrollo político posmoderno. Nos remonta a los comienzos de la experiencia organizada del hombre y también abarca toda la gama de la diversidad estructural de la experiencia humana sobre su propio gobierno, además, considera la modernización como un proceso continuo e ininterrumpido. Este enfoque conceptualiza la

¹⁴ Lerner. op. cit., p. 177 .

¹⁵ Ibidem.

modernización política, el desarrollo y el crecimiento como sinónimos.

Pautas para la Modernización

Lo que busca la modernización además de matizar o diluir la lucha social es entre otros aspectos, la efectiva institucionalización de : 1) nuevas pautas de integración y penetración que regulen y contengan las tensiones y conflictos que producen los procesos de diferenciación social; 2) nuevas pautas de participación y distribución de recursos que respondan adecuadamente a las demandas generadas por los imperativos de igualdad; y 3) la continua flexibilidad para establecer y realizar nuevas finalidades.

La democracia y el Estado nacional, son el componente necesario en cualquier modelo de modernización, sea por razones éticas, sea porque su presencia refuerza la capacidad integradora y adaptativa del sistema, así como su flexibilidad. La construcción nacional es considerada generalmente como una dimensión crucial o como un sinónimo de la modernidad. Para Black¹⁶ existen tres criterios para una tipología del proceso de modernización:

- La ascensión y consolidación de liderazgo moderno.
- La transformación económica-social.
- La integración de la sociedad.

Imágenes Actuales de la Modernización

Es importante no perder de vista que la modernidad se ha venido conformando a lo largo

¹⁶ Lerner, op.cit., p. 180

de varios siglos y que como todos los procesos sociales, existen condiciones que aceleran o impulsan una tendencia. No obstante de su espiral vertiginosa, en especial en las últimas décadas y en particular en los años ochenta, se desprende lo que Luis Gómez¹⁷ refiere como una respuesta global capitalista de carácter político-tecnológico que tuvo por objetivo atacar de manera frontal el sistema de relaciones y necesidades constituidas durante los años sesenta. Esta política se conoce como la restructuración productiva, llamada por otros reconversión industrial o simplemente modernización.

Esta reconversión industrial, impone la novedad de la globalización que establece otras formas de articulación de la industria y el comercio, refiere José Blanco¹⁸ al respecto que asumir la globalización obliga a mantener una lucha permanente por su transformación profunda, pero también por ensanchar los angostos márgenes de actuación interna de la política económica de corto plazo, creando mecanismos e instrumentos de gobierno para actuar mucho más profunda y enérgicamente en las instancias de coordinación y concertación económica.

En este sentido, la cultura, la historia y el grado de desarrollo establecen la estructura para la estrategia a seguir en el camino de la modernización.

Es evidente que en las últimas décadas, México vive el fenómeno de la modernización, el cual se entiende como un período de cambios bruscos acumulados y graduales en todas las esferas de la vida nacional. Sin embargo, por la misma naturaleza de estos cambios es

¹⁷ Gómez, Luis E. "Sociología del trabajo en la sociedad postindustrial" en Acta Sociológica, UNAM., F.C.P. y S., Coord.de Sociología. Sep-Dic.1990.

¹⁸ Blanco, José. "Asumir la globalización". La Jornada. 10. Feb/95. p.20

difícil determinar cuál fenómeno tiene más peso o se está desarrollando más en esta transición, y además si se presenta en forma continua.

Otro hecho significativo es que las instituciones existentes están perdiendo su capacidad para satisfacer las demandas sociales, ésta incapacidad les obliga a buscar una autorenovación si no quieren perder su status quo.

En resumen, la globalización exige a las naciones del mundo contar con gobiernos y sociedades modernos que se adapten a las exigencias del cambio. La modernización demanda de éstos, entre otras acciones incremento en el ámbito de las funciones de la comunidad, la participación de los diferentes sectores de la sociedad que en la actualidad controla en gran medida el Estado, para que se traduzca a su vez en: eficacia en la realización de las acciones, decisiones y funciones que tienen asignadas; capacidad para adaptarse, crear y manipular su entorno; poder de penetración de las instituciones gubernamentales; representación de la totalidad de los intereses por las asociaciones políticas y; aptitud para hacer frente sin interrupción a nuevos tipos de demandas y de organización requeridos.

Entre las diversas vías para acceder a la modernización y al desarrollo económico, político y social, figuran conceptos como la capacidad, capacitación, calidad, eficiencia y eficacia. En otras palabras, lo que pretende la modernización impuesta por las exigencias de la globalización y la política neoliberal, es generar sociedades abiertas que se incorporen a los intereses mundiales de la industria, las finanzas y el comercio. Para lo cual requieren individuos polifuncionales que se adapten y respondan a las condiciones de competitividad, eficacia, eficiencia, productividad y de desempeño adecuado (performance).

Finalmente, en esta breve aproximación histórica-teórica al tema de la modernidad, no se pretendió agotarlo, más bien, contar con un marco de referencia que nos permita un acercamiento práctico al objeto de estudio, es decir, al problema de la capacitación en el IMSS dentro del marco de la modernización. El apartado siguiente, analiza el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 como respuesta del gobierno mexicano a las expectativas de modernización planteadas.

En particular se dará énfasis a la reestructuración de las instituciones de servicio, específicamente al Instituto Mexicano del Seguro Social, como parte de la renovación de estructuras, así como al Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994.

II LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO MEXICANO

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994¹⁹

El proceso mundial de globalización económica que vivimos, exige la modernización de la totalidad de las estructuras sociales e impone a los gobiernos de los países una economía abierta a la competencia externa. En este marco, el Estado Mexicano instrumenta un proyecto económico, político y social, que se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND), del cual, se desprende como eje central del mismo la estrategia de modernización del país.

En este punto, se pretende analizar los componentes centrales del PND , su estrategia principal y los programas que se articulan en materia de capacitación en torno al proyecto modernizador.

En los términos del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno se propone modernizar a México y de esa manera responder al proceso de globalización y a los efectos del acuerdo para el tratado de Libre Comercio firmado por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá y, de esa forma acceder como consecuencia a los países del llamado primer mundo.

Esta pretendida modernización, no sólo busca responder a los retos del exterior antes mencionados, sino que también busca su justificación y su lógica interna, es decir plantearse

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Mayo, 1989 México, D.F.
Es importante resaltar que el cuidado de la edición del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estuvo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El titular en turno era el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.

como proyecto de nación.

El PND presenta a grosso modo, un balance de la situación del país y de los logros alcanzados desde el final de la etapa armada revolucionaria hasta el año de 1988 y agrega, "las décadas transcurridas... no sólo han sido testigos de profundas transformaciones económicas, sino también de avances sustanciales, aunque aún incompletos, en las condiciones de vida de los mexicanos".²⁰

Ante la situación de crisis del país en 1988, el Plan considera como aspecto central la nueva estrategia económica y social, como una "necesidad ineludible que debe avanzar simultáneamente en los campos de la democratización del país, de la economía y del mejoramiento social y en el ejercicio pleno de la soberanía nacional", al afirmar que *los principales retos del país en la actualidad tienen, entonces, una dimensión política, una dimensión económica y una dimensión social.*²¹

Su base legal la sustenta en los tres supuestos acuerdos nacionales: (ámbito político) ampliación de la vida democrática; (ámbito económico) recuperación económica con estabilidad de precios y; (ámbito social) el mejoramiento productivo del nivel de vida. Y lo enlaza con su compromiso externo al responder a las características planteadas por la teoría de la modernidad, cuando afirma: "así como mediante políticas que aseguren la participación de su soberanía, y que respondan en beneficio del país a los retos y las oportunidades de la creciente integración que en diversos aspectos caracterizan a las relaciones

²⁰ Idem. p. 6

²¹ Plan ... op.cit. p. 12

internacionales".²²

Cabe mencionar que para los fines del presente trabajo, se hará mayor énfasis en lo relativo al aspecto social, es decir, en lo tocante al mejoramiento del nivel de vida y concretamente a las demandas de bienestar social, educación, salud y seguridad social y al programa de mediano plazo, específicamente al relativo a capacitación y productividad.

Lo que inicialmente aparece como una demanda de la globalización -eliminar la aplicación discrecional e injustificada de normas que regulan la actividad económica- se convierte en una necesidad para el país, que se expresa en la parte medular de PND cuando el gobierno establece que la estrategia es modernizar a México. En este sentido, las líneas de acción que se presentan en el Plan, representan una obligación histórica y moral con las generaciones futuras para el gobierno que lo sustenta.

El Plan desarrolla sus líneas de acción a partir de cuatro objetivos generales: 1o. defensa de la soberanía; 2o. ampliar la vida democrática; 3o. recuperar el crecimiento económico, del cual precisa entre otras cosas, *"modernización económica quiere decir un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales; quiere decir, contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior... la modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo"*; 4o. elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.

Se afirma en el PND que la modernización es un proceso que no admite interrupción, por lo que debe adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y a las tendencias de la economía mundial.

²² Idem. p 12

internacionales".²²

Cabe mencionar que para los fines del presente trabajo, se hará mayor énfasis en lo relativo al aspecto social, es decir, en lo tocante al mejoramiento del nivel de vida y concretamente a las demandas de bienestar social, educación, salud y seguridad social y al programa de mediano plazo, específicamente al relativo a capacitación y productividad.

Lo que inicialmente aparece como una demanda de la globalización -eliminar la aplicación discrecional e injustificada de normas que regulan la actividad económica- se convierte en una necesidad para el país, que se expresa en la parte medular de PND cuando el gobierno establece que la estrategia es modernizar a México. En este sentido, las líneas de acción que se presentan en el Plan, representan una obligación histórica y moral con las generaciones futuras para el gobierno que lo sustenta.

El Plan desarrolla sus líneas de acción a partir de cuatro objetivos generales: 1o. defensa de la soberanía; 2o. ampliar la vida democrática; 3o. recuperar el crecimiento económico, del cual precisa entre otras cosas, *"modernización económica quiere decir un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales; quiere decir, contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior.. la modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo"*; 4o. elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.

Se afirma en el PND que la modernización es un proceso que no admite interrupción, por lo que debe adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y a las tendencias de la economía mundial.

²² Idem. p 12

La pieza principal en torno a la cual se articula el plan, es el aspecto económico, ya que considera al crecimiento económico, poco significativo si no se refleja en el bienestar colectivo, bienestar productivo de cada familia, demandas de empleo, ingreso, alimentación, salud, vivienda y servicios. Por ello la estrategia global se apoya en el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social. De ahí su urgencia de modernizar a las instituciones que prestan éstos servicios.

En materia de salud, el Plan define las líneas de acción para elevar la calidad de la atención primaria y la prevención, pero sobre todo, responder a la demanda generalizada por "mejor atención y mayor amabilidad en el trato, particularmente cuando se trata de quienes carecen de recursos"²³ además de referir la descentralización de los servicios.

En su retórica añade "disolver estos contrastes- riqueza en unas cuantas manos y pobreza extrema-, dar cauce a nuestra vocación de libertades y oportunidades por igual, es el verdadero fin de crecimiento y de todas las reformas y transformaciones que se enmarcan en la política de modernizar a México."²⁴

Un aspecto que nos parece importante destacar del documento es el referente a que la propia constitución de la República incorpora un compromiso insoslayable: *"que la distribución de la riqueza (en este sentido siempre se ha considerado al IMSS como órgano redistribuidor de la riqueza) socialmente producida mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los campesinos a los trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes. Este compromiso no es producto de ideologías, ni está sujeto a cambio o*

²³ Plan ..., op.cit. p.xix

²⁴ idem., p. 20

*negociación, tampoco depende de modas políticas o coyunturas económicas. Representa ni más ni menos, la medida de las políticas de los gobiernos revolucionarios para cumplir la misión que el pueblo les ha encomendado. El compromiso social del Estado es por tanto, elevar el nivel de vida y bienestar de las mayorías*²⁵. En tal afirmación queda patente que la realidad y los hechos rebasan la lógica del gobierno y la retórica del discurso político. No obstante, los elementos mencionados, nos permiten entender que es la forma de justificar el programa y sentar la base legal del mismo.

En este sentido, la estructura general de la estrategia del PND 1989-1994 descansa sobre cuatro apartados fundamentales:

A. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior

"Entre los objetivos generales para la acción internacional de México en los próximos años destacan:- apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo, - hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo".²⁶

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

²⁵ Plan... p. 20

²⁶ Plan... p. 22

"Es la política el más valioso instrumento de la modernización, el medio para lograr la expresión de la voluntad colectiva, así como para fijar propósitos y estrategias comunes orientadas a hacer posible la transformación del país. Esto sólo es factible por el camino de la democracia que supone aceptar las premisas de una sociedad plural y participativa".²⁷

C. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

- estabilización continua de la economía
- ampliación de la inversión
- modernización económica

"La política económica del Plan se estructura a partir del reconocimiento de los problemas que afectan a la economía y la identificación de sus prioridades: inestabilidad macroeconómica- obstáculo para el crecimiento sostenido-; reducción de la inversión productiva; transferencia de recursos al exterior; deterioro de los términos de intercambio con el resto del mundo -obstáculo para recuperar el crecimiento-".²⁸

Para el Gobierno Federal quien dicta las propuestas del Plan, la modernización económica implica entre otros aspectos, "un sector público más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo, una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior, un sistema de regulaciones económicas que en vez de atrofiar aliente la actividad económica eficiente de los particulares, elimine inseguridades, permita y fomente la concurrencia de todos en las actividades productivas, una mayor y mejor educación, una mayor y mejor capacitación de la fuerza de trabajo, un

²⁷ Plan... , p. 41

²⁸ Idem., p. 57

uso adecuado y eficiente de tecnologías propias y externas de acuerdo con su rentabilidad y conveniencia, en suma más productividad y más competitividad. Modernizar la economía es también no querer hacerlo todo nosotros mismos, sino procurar concentrarnos más en aquello en que somos relativamente más eficientes".²⁹ . Como se puede observar, las características que los teóricos de la modernización, refieren como importantes, se muestran en la propuesta del plan. Sin embargo se soslaya la cuestión por un lado, el crecimiento autosostenido y la importancia de la autosuficiencia alimentaria y se resalta, por otro el urgente deseo de cambiar, es decir la empatía.

Por otra parte, una de las vinculaciones de la modernización con la capacitación que presenta el PND es el ejemplo siguiente: "debido a la necesidad de que los campesinos decidan y conduzcan su propia superación, se abandonarán las actitudes paternalistas, que son anacrónicas e ineficaces. Para ello se promoverán decididamente los procesos de organización productiva y capacitación técnica de manera tal que los productores asuman su responsabilidad en la programación de los trabajos".³⁰

"El Estado mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tal es el caso de los servicios de salud... que se desarrollan a través de entidades como el IMSS.

²⁹ *Ibíd.*, p. 70

³⁰ En este punto el documento hace referencia a los campesinos del país, la situación que se presenta, refleja también lo que sucede en instituciones como el Seguro Social. Por los estilos de dirección que aún subsisten. (Plan..., op.cit., p. 74) Además, la capacitación está referida a la actividad económica fundamentalmente, no obstante, el Estado Mexicano, mantiene el control sobre instituciones que le dan vigencia, permanencia y lo justifican como tal, por tanto, tiene la necesidad de reorientar a las mismas.

Se profundizará en la modernización de entidades estratégicas y prioritarias, con un claro criterio que evite confundir a las empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional... cuya eficiencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera.

Las entidades de servicio que cumplen una clara función social la desarrollarán con mayor eficiencia, distinguiendo su fin de los resultados de su operación".³¹

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

"Es de especial importancia alentar y apoyar a las organizaciones representativas de los trabajadores para fortalecer su participación en el proceso de cambio económico... su capacidad de diálogo y concertación resultará invaluable en el impulso a la capacitación y al cambio tecnológico, que requiere la transformación económica hacia niveles de productividad y salarios reales más elevados".³²

Modernizar supone ofrecer opciones más adecuadas de educación extraescolar a la población adulta, particularmente a través de sistemas abiertos de educación básica y de capacitación para y en el trabajo.

La estrategia de modernización educativa está orientada por tres criterios entre los que

³¹ Ibidem, pp. 74-90

³² Idem. p. 99

destacan: implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial.

En materia de seguridad social, ésta 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 y otorga apoyos financieros y; garantiza la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

Entre las estrategias generales que establece el Plan, regirán las acciones del sector se encuentran el mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema del salud y descentralizar servicios.

La prontitud y buen trato en la prestación de los servicios es otro elemento importante de la estrategia, el cual será acompañada por acciones que aumenten la productividad mediante la ampliación de turnos y actitudes apropiadas en el personal.

En cuanto a la eficacia de las acciones médicas éstas serán mejoradas a través de educación médica continua, el establecimiento de comités para la promoción de la calidad asistencial, y la permanente evaluación de la operación del sistema de atención al público usuario de acuerdo a lo pronunciado en el Plan.

Así mismo, una parte central, serán los "convenios y mecanismos para superar los problemas relacionados con la capacitación y el desarrollo del personal... a fin de lograr la utilización óptima de los recursos que se destinan a la protección de la salud".³³

³³ Plan... , p. 107

Sistema Nacional de Planeación Democrática¹⁴

Como mecanismo para la consecución de los objetivos nacionales expresados en el PND, se constituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática SNPD, el cual fija los objetivos y las estrategias que norman a las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo.

Este sistema comprende los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, ejecución y participación correspondiente a cada nivel de responsabilidad.

Dentro de los 21 programas nacionales de mediano plazo además de los regionales y especiales del SNPD para el período 1989-1994 se revisará el que comprende a la capacitación y productividad.

El discurso establece que, la congruencia entre el Plan y los programas, radica en que éstos deberán proveer la dimensión sectorial de las estrategias del PND, además de establecer la manera en que las acciones contribuirán a los objetivos y estrategias generales del Plan.

Programas Nacionales de Mediano Plazo

El Plan Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994¹⁵

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, reconoce los retos -de la globalización- del momento histórico actual y postula a la modernización como una estrategia rectora para

¹⁴ Idem., p. 133

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994, México, D.F. jueves 20 de junio de 1991, tomo CDLIII No. 15. p. 6-60

remover rigideces, transformar estructuras, impulsar la participación social, fomentar la competitividad de la economía, ensanchar las bases del bienestar popular y fortalecer el papel de México en el mundo.

En la estrategia de modernización definida en éste punto, un elemento central es el impulso a la productividad, el PNCP la ve no sólo como un medio para aprovechar con plenitud los recursos que el país posee, sino también, desatar el potencial creativo de su población, asegurar la supervivencia en un entorno cada vez más competitivo y participar más activamente en las transformaciones que se gestan en el contexto mundial. ¿Por qué es la productividad un elemento central en la estrategia de modernización exigida por el estado mexicano?

De acuerdo al contenido económico y social, el imperativo de la productividad dentro de la estrategia económica del Plan, impone un sector público más eficiente para atender los requerimientos de la infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo nacional frente al exterior; una mayor y mejor educación; una mayor y mejor capacitación de la fuerza de trabajo. Así como evitar lo que los teóricos de la modernidad llaman el centralismo urbano, es decir, aglutinar la actividad económica en torno a las grandes urbes. El PNCP, enfatiza el papel crucial de los recursos humanos en su interacción con el conjunto de elementos que determinan la productividad. Los elementos esenciales de la productividad son: la utilización más racional y eficiente de los recursos naturales y del capital; la búsqueda y aplicación de opciones tecnológicas idóneas; el desarrollo e implantación de esquemas más modernos de información y de organización; la renovación de la infraestructura y la eliminación de trabas en los marcos

reglamentarios. Todos ellos suponen una participación activa del factor humano como agente esencial del cambio y como elemento catalizador del proceso de modernización. Se requiere por un lado la producción y reproducción de gente nueva, diferente que pugne por la innovación, con otro lenguaje, código de valores, comportamiento-aceptación.

Importancia de la Capacitación en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad

Al resaltar el papel de los recursos humanos en la productividad, el programa 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. *"En este sentido 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 su participación en el desarrollo integral del país.*

*El énfasis en la capacitación adquiere sentido en una época como la actual, en la que el cambio tecnológico acelerado exige no sólo la transformación de los perfiles ocupacionales que habrán de cubrir quienes se incorporen a las actividades productivas, sino de un vasto proceso de readaptación de la mano de obra".*¹⁶ Ante los cambios -inducidos- que ya están en curso, la capacitación demandará un impulso sustantivo en todos los niveles, tanto en áreas administrativas como gerenciales, en funciones técnicas y operativas, en un proceso que requerirá extenderse durante toda la vida activa del trabajador. En los últimos años, a las destrezas se han sumado cada vez con mayor fuerza otro tipo de conocimientos de calidad total, herramientas estadísticas y en procesamiento de datos, además de otras habilidades

¹⁶ Programa Nacional de Capacitación ..., op. cit., p. 11

requeridas para el manejo de nuevas opciones tecnológicas y mayores volúmenes de información. La capacidad de asimilación y de adaptación del trabajador a los cambios surge como una necesidad frente a la tradicional formación tanto para ocupaciones profesionales rígidas como para la especialización en tareas fraccionarias. Por lo que se está dando paso a nuevos esquemas de organización que exigen del trabajador una participación más amplia en los procesos productivos y una mayor capacidad de decisión. Es por esto que en la economía internacional la mano de obra barata ha dejado de ser una ventaja comparativa y la competitividad se asocia cada vez más a los conceptos de calidad total y productividad.

Limitado desarrollo de la capacitación

La respuesta del sistema educativo, por su largo proceso, para el cambio estructural, no se da en forma inmediata. De ahí que la capacitación adquiera un papel estratégico en la modernización del país.

La capacitación en México no ha desarrollado todo su potencial en la formación permanente de los recursos humanos. Esta se ha entendido fundamentalmente como una etapa de corta duración en la preparación del trabajador para el desempeño de un puesto, es decir, como una parte adicional de la administración de recursos humanos. Aun cuando todas las empresas e instituciones tienen la obligación legal de capacitar, en un buen número de éstas, existen serios impedimentos para llevar a cabo programas efectivos de capacitación, motivo por el cual, el cumplimiento del requisito legal en esta materia se convierte en un formalismo en diversos grados.

En resumen la estrategia de modernización propuesta, consiste en hacer competitivo al aparato productivo elevando la productividad a través de la capacitación.

Estrategia: Modernización, Productividad y Capacitación

El énfasis en la formación y desarrollo productivo de los recursos humanos y el reconocimiento de su papel decisivo en el cambio tecnológico y estructural constituye el centro de la estrategia del PNCP, que se articula en torno a cinco puntos o áreas prioritarias.

La primera de ellas subraya la importancia determinante que ejerce la educación en la productividad.

La segunda que complementa el énfasis en la educación, la constituye la capacitación permanente de los recursos humanos y adquiere particular relevancia en el contexto de la modernización. Con este fin, agrega el documento, "se requerirá enfocar a la capacitación con un sentido dinámico, capaz de responder con agilidad a las necesidades del cambio, tanto en los contenidos de los programas como en las modalidades de los servicios, dentro de un esquema destinado a promover la participación creativa de los trabajadores y a estimular su motivación en las tareas productivas".³⁷

El tercer núcleo lo constituye la formación y desarrollo de una conciencia sobre productividad y calidad en todos los grupos y sectores de la población, y la conformación de un entorno social propicio a la formación de actitudes y valores orientados a estimular la participación y la creatividad, así como a promover el uso más racional de los recursos.

El cuarto elemento central es el mejoramiento significativo de las condiciones de trabajo.

El quinto punto prioritario de acuerdo a lo que el Programa expresa es reducir la desigualdad a través de las acciones de productividad y capacitación dentro de los programas

³⁷ Programa Nacional de Capacitación..., op. cit., p. 18

de solidaridad.

La lógica del PNCP, establece que entre más altos sean los niveles de preparación de los trabajadores será factible "utilizar más plenamente sus propias habilidades y destrezas, sus conocimientos y su capacidad de innovación en programas tendientes a incrementar la productividad, la calidad y por tanto, la capacidad competitiva".³⁸

En el marco de una estructura productiva sumamente heterogénea, una fuerza de trabajo con insuficientes niveles de educación formal, servicios de capacitación ya importantes pero aún insuficientes, escasamente vinculados entre sí y con el aparato productivo. El sentido de la modernización enfocada a la capacitación considera las necesidades que plantea la dinámica del cambio tecnológico -más altos niveles de educación general en la fuerza de trabajo, destrezas específicas pero menos especialización y más aptitud para enfrentar el cambio, mayor capacidad de aprendizaje, efectividad en la capacitación-, por ello, el lugar de trabajo constituye no sólo un medio natural para el aprendizaje y el intercambio de experiencias, sino con frecuencia la única instancia educativa a la que tienen acceso múltiples trabajadores.

Capacitación y Productividad en el Sector Público

En múltiples aspectos, las tareas que realizan los servidores públicos se asemejan a las que tienen lugar en cualquier otro ámbito de la actividad económica, tanto por lo que hace a los procesos como a las formas de organización del trabajo y condiciones en que éste se realiza.

Al igual que en otros campos se trata de servicios que deben hacer un uso eficiente de los

³⁸ Idem. p. 20

recursos y satisfacer necesidades específicas de los usuarios.

Sin embargo dos aspectos fundamentales distinguen a los servicios del sector público de los demás: en primer lugar, el estar sustentados en la aportación general de recursos por parte de toda la comunidad. En segundo lugar, la acción de la administración pública incide en todas las ramas y formas de la actividad económica y la vida social del país. Por eso, las líneas rectoras del proceso de modernización de la administración pública, considera fundamentales la eliminación de la regulación excesiva, la desconcentración y descentralización¹⁹ administrativa y la simplificación de trámites. Hacer que los servicios se otorguen con eficiencia, rapidez, amabilidad, son aspectos del proceso tendientes a actualizar las funciones públicas.

En este marco, el mejoramiento de la aptitud profesional de quienes participan en la función pública en todos sus niveles debe constituir tanto una condición, como un elemento de particular importancia para promover el cambio que se requiere.

Según datos que proporciona el PNCP, más de tres millones de personas desarrollan su actividad en el seno de la administración pública en los diversos niveles de gobierno y en las entidades paraestatales. Lo que motiva que el mejoramiento de las destrezas y las habilidades del servidor público para el desempeño de sus funciones, así como la preparación para el desarrollo de nuevas tareas, le permitan "no sólo resolver con eficacia las responsabilidades a su cargo sino encontrar perspectivas de desarrollo personal y

¹⁹ La descentralización administrativa, se entiende como bajar la facultad de decisión al menor nivel posible; y la desconcentración administrativa es desintegrar a la unidad de administración y/o separarla del centro. vid.LDDAP.

profesional que estimularán su desempeño⁴⁰ y como consecuencia elevar sus niveles de productividad. Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de capacitación en el sector público subsisten hasta la fecha múltiples aspectos que requieren atención, entre los que destacan: -insuficiente información y base de datos de los perfiles educativos y ocupacionales de los trabajadores;

-incompleta detección de necesidades de capacitación;

-insuficiente evaluación de acciones y efectos de la capacitación; -falta de continuidad en la actualización del desarrollo profesional del personal, tanto en lo sustantivo como en su función administrativa; -ausencia de políticas y estrategias definidas en materia de capacitación vinculadas a la organización del trabajo y a la estrategia general de modernización; -desigual desarrollo de la infraestructura y desvinculación entre las diversas instancias que participan en la capacitación; -estructura de puestos inadecuada, poco clara y definida con la naturaleza de sus funciones; -tabulador de sueldos inapropiado; -sobre regulación interna; -insuficiente desarrollo de los sistemas de información y comunicación interna; -desvinculación del ambiente laboral (estado y distribución de inmuebles desintegrados).

Del anterior panorama se desprende la necesidad de conceder una atención prioritaria al esfuerzo de modernización de la administración pública y como parte de él, y a fin de hacer posible el mejoramiento sostenido de la productividad y eficiencia, impulsar el desarrollo de programas permanentes de capacitación de la fuerza de trabajo ocupada en el sector público.

⁴⁰ Plan Nacional de Capacitación ... op. cit., p.39

Líneas de Acción

Las diversas líneas de acción que se sugieren en el PNCP en relación con la capacitación, la productividad y la calidad, se formulan las siguientes proposiciones específicas:

-"establecimiento de políticas y estrategias definidas en cuanto al proceso de modernización de la administración pública;

-evaluación a fondo de la estructura ocupacional... para su vinculación con los requerimientos reales de los múltiples servicios que proporciona el estado, el impulso de nuevas formas de organización del trabajo y programas de capacitación consistentes con el mismo conjunto de elementos generales;

-formular un inventario de la infraestructura física y otros recursos de capacitación disponibles en el sector y fortalecer dicha infraestructura y desarrollar tanto los recursos humanos, como metodológicos y didácticos indispensables para tal fin;

-extender a todos los ámbitos del quehacer público los valores, principios y métodos que propugna el movimiento nacional de calidad y productividad; -propiciar el intercambio y difusión de experiencias; -desarrollar los sistemas de información y evaluación que permitan conocer el sentido e intensidad de las acciones de capacitación".⁴¹

Desde hace varios años ha venido cobrando intensidad un movimiento internacional sustentado en la incorporación del concepto de calidad a las actividades productivas en donde se presta mayor atención a la capacidad intelectual y creativa de la fuerza de trabajo. Se trata de un concepto que considera a la empresa como una unidad orientada al servicio cuyo primer requisito es el de producir eficientemente bienes y servicios de calidad que

⁴¹ Ibidem. p. 40

efectivamente satisfagan a los consumidores y que eviten pérdidas a la sociedad por deficiencia de los mismos.

El concepto de calidad, parte en el fondo, de un criterio de eficiencia además de estar íntimamente ligado al incremento de la productividad. En el nivel específico, la productividad se ve afectada por la calidad de los insumos, el manejo eficiente de los materiales e inventarios, el diseño de la maquinaria, equipo, procesos y productos, la calidad y calificaciones de la mano de obra, las condiciones de trabajo y sus formas de organización, las relaciones laborales y los mecanismos de participación, entre otros elementos que condicionan el comportamiento y los niveles de productividad.

En el marco del movimiento internacional de cambio tecnológico y globalización de la economía, un número creciente de empresas e instituciones del país, con el apoyo de algunas universidades y otras organizaciones, ha iniciado esfuerzos para el mejoramiento de la productividad con base en los principios y métodos que orientan la filosofía de la calidad total.

Los valores en que se sustenta el movimiento de calidad han trascendido de hecho el ámbito productivo y se han extendido incluso a grupos y organizaciones que dedican su atención a la prestación de servicios públicos y al desarrollo de la vida comunitaria en general.

La proyección de la cultura de la calidad alcanza de hecho a todos los ámbitos de la vida humana. En el PNCP se destaca que "la vía de la calidad para el mejoramiento de la eficiencia puede contribuir no sólo al fortalecimiento de nuestra capacidad productiva y competitiva sino al desarrollo generalizado de nuevas actitudes, valores en otros ámbitos de la sociedad: la prestación de servicios públicos, la salud y la educación y su influencia en el

entorno inmediato del trabajador, su vida familiar y social".⁴²

La calidad no es una meta en sí misma ni debe concebirse de manera estática. Es parte de la respuesta del gobierno a las exigencias de la modernización el cual la concibe como "un proceso integral y sistemático que incluye la selección de insumos, materiales, equipo herramientas y procedimientos de trabajo; el diseño y la ingeniería del producto, los sistemas de comercialización y distribución. Dicho proceso se origina y culmina en la satisfacción efectiva de los consumidores y usuarios de servicio".⁴³ Por ello el esfuerzo de calidad constituye una forma de ser y de hacer, de carácter permanente, que se relaciona no solo con el proceso técnico de la producción sino fundamentalmente con el trabajo de las personas. Es el trabajo humano el que modela y da significado y contenido a la calidad, por el fortalecimiento de sus conocimientos relativos a los procesos y equipos, su dominio intelectual del medio y de las formas en que el trabajo se realiza, su propia capacidad de análisis y su creatividad, lo conducen a esta nueva cultura del trabajo y lo distinguen de las tradicionales formas de control y supervisión del proceso productivo.

Lo anterior refuerza la importancia de ampliar significativamente los esfuerzos educativos y de la capacitación para y en el trabajo.

Sin embargo, la sola superación de la fuerza de trabajo destaca el PNCP, no puede resolver los retos que plantea el mejoramiento de la calidad y la productividad -calidad, eficiencia y productividad a través de la capacitación-, sino que se requiere que de manera paralela se desarrollen "nuevas formas de dirección, administración, y supervisión en las empresas,

⁴² Idem. p. 41

⁴³ Ibidem. p. 42

que se destinen mayores recursos a la incorporación y adaptación de nuevas tecnologías y al desarrollo de una mayor capacidad de penetración y anticipación de las características de los mercados, de las necesidades y preferencias de los consumidores. Asimismo, es indispensable el convencimiento de los empresarios de que la calidad no implica un gasto sino una inversión redituable".⁴⁴

Los elementos anteriores refuerzan la idea de que la competitividad tiende a basarse cada vez más en la productividad y menos en las ventajas comparativas tradicionales, tales como el costo de la mano de obra.

Ante la presente situación, el PNCP propone el desarrollo de un movimiento nacional de calidad "que constituya el eje conductor de los esfuerzos tendientes a dotar al aparato productivo, y a la sociedad mexicana en su conjunto, de la capacidad competitiva y los altos niveles de competitividad que se requieren".⁴⁵

En este sentido, los retos que se exigen a las instituciones como el IMSS giran en diversas direcciones y destaca entre ellos, la intención de hacer del Instituto un organismo eficiente, productivo y cálido en los servicios, que responda a las necesidades de la población usuaria.

⁴⁴ *Ibid.* p. 42

⁴⁵ *Idem.* p. 43

III MODERNIZACIÓN Y CAPACITACIÓN EN IMSS

Panorama General

El IMSS surgió como respuesta a las aspiraciones de la clase trabajadora, generadas en el movimiento social de 1910, con el paso del tiempo, se constituyó en un organismo público, descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es la principal institución, responsable de la seguridad social cuya finalidad de acuerdo a lo que la ley⁶ señala es, "garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". Tiene carácter tripartita y vocación solidaria. A efecto de cumplir con su propósito el Instituto cuenta en el régimen obligatorio con los seguros de: Enfermedades y Maternidad; Invalidez Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM); Riesgos de Trabajo; y Guarderías. Estos seguros se financian con las contribuciones equivalentes al 24.5% del salario cotizable. Por lo tanto, el ingreso del Instituto se basa en los niveles de empleo y el monto salarial de los trabajadores. En 1992 la cámara de diputados aprobó las modificaciones a la Ley del Seguro Social para crear un seguro adicional a los ya existentes, el seguro de Retiro (Sistema de Ahorro para el Retiro SAR) cuya concepción operativa establece un régimen de capitalización individual, mediante la apertura de cuentas a favor de cada trabajador en instituciones de crédito.

Con una gestión de más de 50 años el Instituto, da cobertura a través de su régimen obligatorio a 38 millones de personas a las que se suman, 11 millones bajo el régimen IMSS-

⁶ Ley del Seguro Social 1994 (versión ilustrada), Instituto Mexicano del Seguro Social, 1994. (p.50).

Solidaridad.⁴⁷ Cuenta con una capacidad instalada de 1737 unidades médicas, 40 hospitales de especialidades, 10 centros médicos, 4 centros vacacionales, 116 centros de seguridad social, 25 unidades deportivas, 38 teatros cubiertos, 16 velatorios y 149 tiendas, no obstante, es evidente la obsolescencia de gran parte de su mobiliario, equipo e instrumental médico, así como la terminación de la vida útil de algunas de sus instalaciones, tanto médicas como administrativas; lo que genera entre otras, condiciones físicas de trabajo inadecuadas, hacinamiento de personal, saturación de población en unidades de medicina familiar y hospitales de segundo y tercer nivel así como falta de funcionamiento óptimo.

Por otro lado, la estrategia de modernización que impulsa el gobierno mexicano, expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, impone tanto a la empresa pública como al sector paraestatal, la reorientación de su funcionamiento con el propósito de poner al día y reafirmar los fundamentos institucionales del sector.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), tiene la obligación de responder a las exigencias planteadas en dicho Plan y, a los programas nacionales que del él se derivan, además de adecuar su estructura y organización a las demandas de la población usuaria.

La Demanda del Sector Privado

El marco de la globalización de la economía, impone también a las instituciones de seguridad social adecuarse a las tendencias del mundo actual; particularmente, en los últimos años, nuestro país empezó a realizar un proceso de apertura hacia el exterior que, incide directamente sobre el aparato productivo nacional y por ende en la seguridad social

⁴⁷ Ley . . . , p. 41

mexicana.

La reforma a la seguridad social adquiere relevancia y pone en la mesa de debates, la discusión no sólo del rumbo que debe seguir la seguridad social en México, sino, el problema de su financiamiento que de acuerdo con Rolando Cordera⁴⁸, incorpora por un lado, la discusión sobre esquemas de corresponsabilidad entre los factores de la producción y el estado en el sostenimiento de la misma, y por el otro el problema que atañe a la discusión sobre cómo distribuir los beneficios del desarrollo. La preocupación del Estado es hacer costeable para las sociedades capitalistas el mantenimiento de modernos sistemas de seguridad social. Es por ello que el debate sobre los grandes problemas de la seguridad social han encontrado en el sector privado, una de las críticas más agudas, especialmente la cúpula empresarial argumenta que "a principios de 1993 se había advertido que el modelo de seguridad social del país ya estaba agotado".⁴⁹

Sus conclusiones se basan en 4 puntos: una fórmula actual obsoleta; descapitalización de reservas; un contrato de trabajo oneroso, y; transferencia inadecuada de recursos entre programas y sectores. La opinión empresarial remarca que la restructuración del IMSS, debe darse no en función de necesidades políticas, sino, ante todo, por la urgencia de contar con un sistema de seguridad social ágil y moderno. El incremento de cuotas sólo muestra una parte de un problema más complejo: la eficacia y razón de ser del Seguro Social. Las críticas

⁴⁸ Cordera Campos, Rolando, "Economía en la Seguridad Social", revista mexicana de seguridad social Cuestión Social, IMSS, México, 1994, No.34, otoño-invierno 1994.

⁴⁹ Barragan, María Antonieta, "La inseguridad del IMSS", Revista Expansión, México, Diciembre, 8 de 1993, pp.144-154

a su funcionamiento administrativo, se manifestaron desde 1992, por el sector empresarial, entre otras cosas se hablaba del exceso de personal sindicalizado, pesada estructuración de los seguros de trabajo, servicios médicos sobresaturados por la ampliación del régimen a grandes grupos de población no cotizante y abuso de la autoridad gubernamental en el manejo de los recursos financieros institucionales. El documento "Estudio sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social" (1993), elaborado por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) señala que el IMSS "debería abrir a los otros sectores productivos la posibilidad de financiar los programas de salud, crear administradoras hospitalarias y de salud previsional para generar una mayor rentabilidad y calidad en la atención, y establecer incentivos tributarios a la inversión en salud"⁵⁰. Otra propuesta empresarial establece la posibilidad de subrogar servicios para ampliar al derechohabiente la libertad de seleccionar con quién atenderse, sin que ello sea una privatización. En este sentido las quejas reiteradas se centran en calificar al instituto como malo, caro e ineficiente. Asimismo, el modelo neoliberal, tiende hacia una seguridad social, que reduzca sus gastos de administración, que el gobierno deje de intervenir en los fondos financieros y que se permita la participación del sector privado.

Ante éste panorama, la estrategia de México a la apertura comercial, es la modernización nacional. Punto medular de la misma es la capacitación entendida ésta como incentivo para incrementar la competitividad. Lo anterior se explica entre otras, con la siguiente afirmación: "El sector empresarial de México debe transformar su mentalidad e invertir más en la capacitación de la fuerza laboral para asegurar la competitividad del país en la

⁵⁰ Idem., p. 151-152

economía globalizada, pues la mano de obra insatisfecha y no capacitada es una rémora para la productividad⁵¹.

El Nuevo Perfil del IMSS

Como respuesta de las autoridades a las reformas del Instituto, se elabora en 1991 un programa que sienta las bases para la modernización del IMSS, cuyo propósito es establecer un sistema -apoyado en técnicas participativas de planeación estratégica -que opere como conductor y realizador del proceso de modernización institucional, el cual funcionará con órganos en los diferentes niveles jerárquicos, apoyados en la actual estructura y organización del Instituto.

Iniciar el proceso de modernización integral del Seguro Social, implica para las autoridades, realizar un análisis de la situación y plantearse los siguientes objetivos particulares:

- identificar en la situación actual del IMSS los principales problemas;
- determinar las características deseables del Seguro Social moderno;
- delinear las políticas generales de modernización y;
- definir las estrategias de desarrollo para responder a las necesidades de la sociedad.

El programa lo elabora una comisión ejecutiva integrada por los altos funcionarios de la institución y lo derivan para su instrumentación a la comisión operativa, la cual se busca integrarla por funcionarios con creatividad, voluntad y capacidad de análisis, síntesis e innovación. Cabe destacar que la metodología para efectuar las actividades, para la

⁵¹ Carrasco, Jorge, "entrevista a Juan Sánchez Navarro Vicepresidente y Director Ejecutivo del Grupo Modelo", El Economista, 24 de marzo de 1994, .

formulación del proyecto de modernización, se basa en sesiones de 2 a 3 días en las que aplican las técnicas de dinámica de grupos, las cuales se derivan de la técnica TKJ⁵² de planeación participativa⁵¹.

Obstáculos y Limitaciones

Las mismas autoridades institucionales reconocen que el IMSS no ha podido en buena medida responder a las demandas de salud, asistencia y bienestar de gran parte de la sociedad y los problemas que enfrenta son resultado en parte de su marco jurídico, de las características demográficas y sociales del país, de su organización, de las condiciones económicas nacionales, de las características de su modelo asistencial, de su propio crecimiento, de las formas administrativas en uso, de las características de sus relaciones laborales, del conjunto de decisiones políticas (programas sexenales: IMSS-Coplamar; IMSS-Solidaridad).

De la definición de los principales obstáculos y limitaciones que tienen que ser superados por el IMSS, se pondrá mayor énfasis en lo relativo a la capacitación que supone mayor productividad por lo tanto, mayor eficiencia y calidad en el servicio y como consecuencia un instituto moderno.

Para las autoridades, el proceso de modernización debe partir de un diagnóstico del estado

⁵² De acuerdo con el Dr. Felipe Lara Rosano, investigador del Instituto de Ingeniería de la UNAM, entre las técnicas de planeación participativa desarrolladas en los últimos años, una de las más eficientes es la técnica TKJ impulsada en la Sony Corporation por Shumpei Kobayashi, a partir de una técnica de identificación de problemas denominada KJ por su creador el antropólogo Kawakita Jiro.

⁵¹ Chiavenato Idalberto, Introducción a la teoría general de la administración, ed. Mc-Graw Hill, México, 1982, pp. 323-335

que guarda el Instituto, a fin de superar entre otros los siguientes obstáculos: -revisión de las plantillas, las funciones y el sistema de capacitación, desarrollo de personal y estímulos a la productividad y a la calidad de los servicios; -propiciar el desarrollo de óptimas actitudes de servicio; -impulso en todos los campos de la investigación, particularmente el de la medicina.

La comisión ejecutiva de modernización, con base en el perfil institucional deseable, la definición de los obstáculos y limitaciones percibidas, señala ocho grandes ámbitos de acción en los que habrán de centrarse las tareas de modernización;

-seguridad social;

-planeación;

-legislación;

-finanzas;

-administración;

-atención a la salud;

-informática, y;

-comunicación.

Por lo que desglosa un procedimiento con base en estrategias y tácticas, en cada uno de los ámbitos de acción, sugeridas a desarrollar en el corto, mediano y largo plazos.

Lo que las autoridades buscan en materia de planeación es establecer un sistema integral, que defina con claridad la metodología de planeación institucional, así como la estructura y capacitación requeridas; además de determinar la planeación de diagnósticos situacionales precisos y de proyecciones.

En materia de Legislación, promover reformas reglamentarias y simplificar la normatividad vigente; así como reglamentar la materia de investigación científica.

En Finanzas, revisar criterios y prioridades en la asignación de recursos y revisar estructuras e indicadores de productividad para dotación de recursos.

En Administración, definir las necesidades de recursos humanos de acuerdo con el nuevo modelo institucional; reclutar, seleccionar y contratar personal con base en técnicas que lo integren al puesto adecuado en la organización institucional; mantener en forma racional un control del crecimiento de personal conforme a la demanda de servicios y con base en tecnología, equipo y personal capacitado; incrementar los niveles de eficiencia y productividad del personal, es decir, crear nuevas alternativas y sistemas de sensibilización, reconocimiento, capacitación y formación institucional para el personal, que fortalezcan su disposición y vocación de servicio y eleven su nivel de productividad y eficiencia, con plena conciencia de que su desempeño es vital para la buena marcha de la institución; estructurar programas de formación y capacitación de recursos humanos de acuerdo a las necesidades institucionales y de salud de la población, con base en los avances científicos y tecnológicos; establecer un sistema de reconocimiento, estímulo y remuneración que premie al trabajo individual y fomente el desarrollo del trabajador y propicie un cambio en su actitud hacia el instituto y la sociedad.

En Salud, otorgar la atención médica con calidad, calidez y eficiencia; fomentar la aplicación de los principios científicos a la atención a la salud, de forma que se integren efectivamente la docencia y la investigación a la prestación de los servicios; desarrollar una cultura científica que utilice la metodología de la investigación para el quehacer cotidiano.

En Informática, analizar los sistemas vigentes y las necesidades actuales en materia de información; favorecer la participación y capacitación del personal en la informática.

En comunicación modernizar los sistemas de comunicación y actualizar sus contenidos; intensificar y mejorar la comunicación interna, en todos los niveles de la organización.

En ésta etapa de la institución en la que se buscan definir las bases y estrategias de modernización, el esfuerzo principal ha de orientarse hacia el interior del instituto, la idea de las autoridades es convencer a los trabajadores pero principalmente al sindicato de: que el cambio es un reclamo social y una determinación firme del presidente Salinas de Gortari y de la administración del instituto; que el cambio en el IMSS es parte de la modernización de México; que éste no es un cambio más, de superficie o de maquillaje, es el cambio más importante en la historia de la institución, implica una completa revisión de sus funciones y estructuras; que el cambio requiere del esfuerzo de todos. Que aprendan (los trabajadores) a hacer las cosas con más eficiencia, con un renovado sentido de responsabilidad hacia el derechohabiente que se exprese en la elevación cualitativa y afectiva de los servicios.

Capacitación, Calidad y Productividad

Como parte de las acciones prioritarias de modernización, de acuerdo a los criterios de la Dirección General del Instituto, en noviembre de 1991, se difunde el Manual Unico del Sistema IMSS-Capacitación, el cuál contiene los procedimientos para planear, programar, operar, controlar y evaluar las actividades de capacitación y adiestramiento, dirigidas a todos los trabajadores en el nivel nacional.

El sistema está diseñado para formar parte del proceso de transformación tecnológica e integral del Instituto y permite encauzar y orientar las funciones y tipos de capacitación y

desarrollo, promover el cambio hacia la mejora continua de los servicios, la modernización y la simplificación administrativa en la ejecución de los planes anuales de capacitación, adiestramiento y desarrollo.

La estructura del sistema prevé las fases de sensibilización de los directivos, así como la capacitación y desarrollo para personal de base y confianza donde se considera al jefe inmediato como el responsable directo y el agente propiciador de la capacitación de su personal⁵⁴ (p.3).

El sistema está integrado por tres subsistemas; el de apoyo, el de operación de tipos de capacitación y el de evaluación.

El subsistema de apoyo consiste en el soporte técnico y los instrumentos requeridos para la detección de necesidades de capacitación, programación y presupuestación. Es decir, los insumos necesarios del sistema. El subsistema de operación lo integran los diferentes tipos de capacitación y desarrollo con los procedimientos relativos para su ejecución. El subsistema de control consiste en la retroalimentación permanente de los resultados obtenidos, a través de los instrumentos de evaluación en cada proceso considerando recursos humanos, financieros y materiales destinados a la capacitación, así como la adopción de posibles medidas correctivas.

Asimismo, el Contrato Colectivo de Trabajo⁵⁵, establece la impartición de cursos de capacitación, adiestramiento, actualización y orientación para todos los trabajadores, en congruencia con el marco legal establecido en la fracción xiii del apartado "A" del artículo

⁵⁴ Manual de Procedimientos del Sistema IMSS-Capacitación, Subdirección General Administrativa, IMSS., nov.1991.

⁵⁵ Contrato Colectivo de Trabajo 1993-1994, IMSS-SNTSS.

123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las fracciones xv y xviii del artículo 132 y el capítulo iii bis del título cuarto de la Ley Federal del Trabajo.

La capacitación⁵⁶ en el Instituto está organizada en su estructura normativa de la forma siguiente:

Cuatro jefaturas de servicio del tercer nivel jerárquico que establecen los procedimientos para la operación de la capacitación técnica-administrativa, médica y de seguridad e higiene. Incluye el funcionamiento de la Comisión Nacional Mixta de Capacitación y Adiestramiento. Operativamente:

En el nivel central, todas las jefaturas normativas cuentan con áreas de capacitación que atiende las necesidades en la materia de su estructura.

En el nivel delegacional, todas las delegaciones del sistema operan con el Departamento Delegacional de Personal y Desarrollo. Las unidades de servicio médicas y no médicas cuentan con una coordinación de capacitación y desarrollo para atender sus necesidades, en algunos casos, adicional a las Jefaturas de Enseñanza e Investigación en unidades hospitalarias que operan para el equipo de salud.

⁵⁶ El contrato colectivo de trabajo coincide con el manual de procedimientos en denominar a la capacitación como el proceso educativo, activo y permanente que consiste en adquirir, mantener, renovar, reforzar, actualizar o incrementar los conocimientos, destrezas y actitudes necesarias para el desarrollo personal y colectivo de los trabajadores. op. cit., Contrato Colectivo... En este sentido el propósito de la capacitación es que el personal se mantenga actualizado y apto para desempeñarse conforme a los requerimientos de un puesto específico. Entonces el desarrollo se define como el proceso educativo inherente al de capacitación y cuyo fin es propiciar el perfeccionamiento, la satisfacción de las expectativas y la promoción laboral personal. Se reconoce, además a la educación médica como una función general de la medicina.

En la estructura sindical se cuenta con:

La Secretaría de Capacitación y Adiestramiento;

Comisión Nacional de Capacitación Técnica y Subprofesional;

Los Centros de Capacitación y Productividad IMSS-SNTSS (25 en todo el sistema). Además de contar en el nivel regional con el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).

Con la estructura mencionada dedicadas a la capacitación enseñanza y adiestramiento de los trabajadores, en todos los tipos de contratación, el instituto pretende responder a las demandas exigidas.

Planes y Programas

El plan de capacitación y adiestramiento se integra con los programas generales y específicos, la finalidad del mismo es satisfacer las necesidades que en la materia presente la institución. Los programas generales sirven de base para impartir la capacitación y adiestramiento en el puesto, promocional y para cambio de rama. El contrato considera como fundamentales cuatro tipos de capacitación:

- a) Capacitación y Adiestramiento en el Puesto, comprende la enseñanza sobre los módulos de; integración a la misión institucional y sindical; seguridad e higiene en el trabajo.
- b) Capacitación Continua en el Trabajo, para recibir, actualizar e incrementar los conocimientos, destrezas y actitudes que sus actividades demanden.
- c) Capacitación y Adiestramiento Promocional a Plazas Escalonarias, comprende la enseñanza sobre conocimientos técnicos e instrumentales en los programas generales registrados en la S.T.y P.S.

d) Capacitación y Adiestramiento para Cambio de Rama, dirigida a categorías autónomas y de pie de rama. También se proporciona capacitación selectiva de acuerdo a las necesidades del instituto. Los programas específicos sirven de base para impartir capacitación continua en el trabajo, con un alto sentido técnico y humanístico.

Por otro lado, para la elaboración e impartición de los cursos y actividades de capacitación, los criterios se basan en los siguientes elementos:

- Cuando las necesidades de capacitación no pueden ser satisfechas con programas generales.
- Motivada por cambios tecnológicos, en los procedimientos de trabajo de un puesto o categoría; y en un área o servicio.
- Cuando se pretenda reforzar la identificación del trabajador con la misión de la institución y del puesto.

Las acciones para capacitar y desarrollar a los directivos, deberán responder a la política de modernización del instituto, que incluye la mejora continua de la calidad en la prestación del servicio. Otro de los programas que pretende responder a las demandas sociales de brindar un mejor servicio y más calidad en la atención, es el Programa de Medicina Familiar Siglo XXI⁵⁷, el cual en términos generales, incluye un trabajo piloto en cuatro unidades del D.F. y una en Nuevo León, en las que se intenta implantar un sistema automatizado de atención que permita abatir: las gestiones prolongadas en control de prestaciones; filas de espera médica y; el número de trámites administrativos. Que redunde en mejorar la calidad y calidez en el trato a los usuarios. Con esta base se diseñó el programa en cuatro grandes

⁵⁷ Programa de Medicina Familiar Siglo XXI, IMSS, 1994, documento.

rubros: calidad de servicios; Técnico; Operativo y; Normativo. Adicionalmente se concertó la realización entre el instituto y sindicato de la realización de la capacitación escalafonaria⁵⁸, con un enfoque integral, que independiente al resultado promocional, los participantes obtienen un crecimiento y desarrollo personal.

También se cuenta con los cursos de especialización y monográficos para el personal de salud⁵⁹.

Productividad y Calidad

La productividad en las instituciones de servicio ha sido poco estudiada, debido entre otros factores a la frecuente relación que se establece entre ésta y las condiciones características de una empresa manufacturera de productos. Sin embargo, y de acuerdo al artículo de Pacheco y López⁶⁰, existen diferencias centrales entre los procesos productores de bienes y los procesos de prestación de servicios.

⁵⁸ Seguridad Social, SNTSS, México, D.F., septiembre 1994, época xiv, vol. i, No. 49.

⁵⁹ Para una información más detallada confrontese el "Catálogo de Actividades Educativas de Capacitación y Desarrollo para el personal de salud", SNTSS.

⁶⁰ Pacheco Espejel, Arturo y López Rodríguez, Vicente. "La productividad en las empresas públicas de servicios". La Jornada Laboral, México, D.F., año tres, No.40, jueves 26 de mayo, 1994.

El cuadro siguiente muestra las diferencias más significativas de acuerdo a los autores.

ASPECTO	PROCESO DE MANUFACTURA	PROCESO DE SERVICIOS
relación entre la producción y el consumo	la producción entre el bien y su consumo no ocurren simultáneamente	la prestación del servicio y su consumo se utilizan simultáneamente
relación entre el trabajador directo y el consumidor	no existe relación directa entre los productores de bienes y los consumidores. La relación empresa-cliente se objetiviza a través del producto	si existe relación directa trabajador usuario, la relación institución-cliente se subjetiviza al efectuar el servicio
resultados (productos y servicios)	los resultados (productos) son en general, objetivos y tangibles	los resultados (servicios) están en general, subjetivados por el usuario

Ahora bien, entre algunos aspectos comunes en ambos tipos de empresa, se destacan: la búsqueda de factores que posibiliten que emerja la productividad (inversión productiva, dirección empresarial, motivación y capacitación de la fuerza de trabajo, tecnología y materia prima;) -la lógica de medición de la productividad a partir de cuatro variables: eficiencia, efectividad, productividad estrecha⁶¹ y calidad.

Otros elementos que se asocian a la productividad son la racionalidad, utilización de tiempos muertos, capital invertido, organización del trabajo en función del avance

⁶¹ Prokopenko, refiere a la productividad como la relación entre la producción obtenida por un sistema productivo o de servicios y los recursos utilizados para obtenerla (resultados contra insumos). Prokopenko, Joseph. La gestión de la productividad, ed. Limusa, México, 1991, p. 3.

tecnológico, selección, entrenamiento y capacitación de la mano de obra, concepción y ejecución del trabajo y progreso en las técnicas de extorsión del plustrabajo⁶².

Asimismo la calidad⁶³, adquiere una importancia particular en los procesos de prestación de servicios, debido a la subjetivación de los resultados por parte del usuario. En este sentido para las autoridades institucionales el propósito central e ineludible de la modernización, es elevar la calidad de vida de los trabajadores y la sociedad en su conjunto, lo anterior se expresa en el documento "Pensamiento y Obras del IMSS 1993-1994"⁶⁴, en la cual además de resaltar la importancia de la productividad, entendiéndola como "la oportunidad privilegiada para coordinar las enseñanzas y aportaciones que todas las partes y niveles debemos hacer en beneficio de la población derechohabiente", establece que el IMSS está obligado a que, con los recursos presentes, se mantenga y eleve la calidad y la cobertura de los servicios que presta, lo que solamente es viable disminuyendo gastos y haciendo más eficiente su operación, mediante la línea de la planeación estratégica, sin olvidar la calidad. Establece además que la responsabilidad ante la sociedad es compartida (instituto-sindicato), por eso promueve e impulsa la *capacitación* y la participación de la organización sindical y sus trabajadores en los procesos fundamentales de la administración. Remarca que es

⁶² Coriat, Benjamín, El taller y el cronómetro, ed. Siglo XXI, Madrid, 1982, pp.43-47.

⁶³ De acuerdo a la Organización Europea para el Control de la Calidad, ésta se define como la totalidad de características y rasgos distintivos de un producto o servicio que se refieren a su habilidad para satisfacer una necesidad dada. (Castañeda, 1993, p.29).

⁶⁴ IMSS, "Conceptos relevantes primer semestre de 1994", Cumplimos con hechos, pensamiento y obras del IMSS 1993-1994, IMSS, 1994.

importante que el IMSS se dirija hacia un modelo de Capacitación Integral que contribuya a la formación humanística del trabajador y fomente su creatividad e iniciativa. Considero que es la respuesta de la institución a las exigencias de la globalización de las grandes empresas transnacionales, asumidas por el gobierno mexicano, el cual a su vez traza las líneas para la modernización de su aparato legitimador y también por otro lado da respuesta a la inquietud y demanda de la población usuaria.

En este sentido la intención del trabajo es someter a consideración algunos aspectos relevantes de la posible correspondencia entre la modernización de las estructuras sociales y la estrategia de capacitación como vía o mecanismo para lograrlo, y de ninguna manera ser concluyente en el debate sobre los beneficios de la capacitación en el marco de la modernización y mucho menos, agotar el tema, sino más bien presentar algunas líneas de discusión para un estudio de los resultados de la capacitación y sus efectos en los procesos de trabajo de una institución de servicios.

CONCLUSIONES

La modernización se impone como parte de un discurso ideológico que encierra un proyecto económico, político y social, que busca modificar la forma de vida, las relaciones de producción y la división internacional del trabajo, con base en el libre funcionamiento del mercado; apoyado en la tecnología de punta y el desarrollo de las telecomunicaciones.

Frente a este proceso me parece que toda reflexión de carácter social debe considerar esta nueva reorganización del sistema capitalista, que se expresa en el modelo neoliberal y sus referencias obligadas: la competitividad, la productividad, la calidad y la eficiencia.

Exportado el modelo por los países más desarrollados a las economías de los países en vías de crecimiento y con posibilidades de inversión, nos impusieron nuevas alianzas comerciales y generaron nuevas relaciones financieras.

Los países en vías de desarrollo por su parte, además de asumir las demandas de la globalización y de expresar su imperioso deseo de cambiar buscan el respeto a su soberanía, el crecimiento de su economía, el reconocimiento de su cultura y de su trayectoria histórica.

En el caso de México, la principal preocupación del gobierno se centra, en renovar su estructura económica, no obstante se reconoce que el esquema modernizador del país, iniciado hace más de dos décadas, ha visto en los últimos años la expresión más intensa de ajuste económico, entre los que pueden destacar:

- adelgazamiento del Estado; - aparente control de la inflación; - desregulación arancelaria;
- modificaciones a la recaudación fiscal; - venta de paraestatales; - recorte presupuestal;
- y; - ajustes a la paridad cambiaria con otras monedas.

Este proyecto de nación, expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, impuso al sector público una serie de exigencias de cambio de su estructura organizativa y funcionamiento. Por una parte, las líneas trazadas por el gobierno para modernizar al Instituto Mexicano del Seguro Social por otra, las agudas críticas a su operación y funcionamiento, provenientes de diferentes sectores de la sociedad, principalmente de la cúpula empresarial que reitera su deseo de privatizar los servicios del Instituto, han obligado a las autoridades a sentar las bases para el reordenamiento del principal instrumento de la seguridad social, las cuales suponen importantes cambios en su estructura organizativa en todos los niveles.

Este marco, refleja uno de los problemas fundamentales del análisis sociológico, el fenómeno de las organizaciones, identificado fuertemente al desarrollo de la burocracia, una categoría valorada como la estructura más importante de la moderna sociedad industrial y por ello auspiciada en gran medida por el capitalismo. Ha creado la urgente necesidad de una administración estable, estricta, completa, calculable y eficiente. Que haga pertinente el funcionamiento de las organizaciones de acuerdo a los intereses de la tendencia del desarrollo.

En el mismo sentido, destacamos dos hechos importantes para el acercamiento al estudio de las organizaciones desde el punto de vista sociológico que van más allá de una discusión de la eficiencia organizacional y que además están ausentes a lo largo del discurso oficial: el primero, el problema de la relación del poder-autoridad como forma moderna de control, en tanto que legitima el funcionamiento de la organización. Genera grupos corporativos en todos sus campos, con base en una estructuración de reglas de acuerdo con las cuales se

dirige el trabajo; éstas reglas que pueden ser técnicas o legales, forman el sistema de autoridad jurídica racional.

El segundo, parte del anterior y señala el hecho de que el comportamiento humano se orienta regularmente hacia un conjunto de reglas, lo que significa que para ejercer el control, se necesita de hombres preparados, expertos, con habilidades y conocimientos para ser capaces de aplicar reglas y normas que gobiernan el funcionamiento de las organizaciones modernas.

Por tanto, cuando las estructuras organizativas, no alcanzan las metas para lo que fueron creadas, es indispensable reordenar su funcionamiento.

Es evidente que a más de 50 años de servicios, el Instituto presenta: la pesada carga de una burocracia anquilosada; equipos, instalaciones y servicios anticuados y desarticulados; formas de dirección y administración en general obsoletas; dispendio de recursos; una estructura sindical corporativizada y caduca. Aunado a lo anterior, la falta de continuidad en la puesta en operación de los programas de modernización, por los constantes relevos en la dirección del Instituto.

Lo anterior hace impostergable un cambio y adecuación no sólo del funcionamiento, sino de la forma de organización del Seguro Social en su conjunto. Los primeros pasos marcan la modificación a la Ley del Seguro Social, compactación de estructuras y recorte de personal. Situación que lo aleja de su propósito inicial, de constituirse como baluarte del pueblo e instrumento eficaz de justicia social.

Por estas razones, resulta un tanto escabroso hablar del Instituto Mexicano del Seguro Social.

No obstante, el factor humano es el elemento más valioso con que cuenta la institución, si lo consideramos en su dimensión sociológica distinguimos que como consecuencia del progreso y la división del trabajo se marca una significativa diferencia entre el trabajo calificado y no calificado aunque ambos se encaminen a producir la riqueza social, por tanto, la capacitación y desarrollo del personal ocupa un lugar preponderante en la estrategia de cambio planificado.

En materia de capacitación podemos concluir que:

a) la cantidad de instancias capacitadoras y la consiguiente diversidad de enfoques en el tema, generan un serio impedimento cuando el trabajador al regresar a su área laboral, se encuentra que los conocimientos adquiridos no corresponden con el proceso de trabajo, las formas de dirección y el ejercicio de la autoridad.

b) al no existir un órgano rector en capacitación que defina los programas de estudio y las metas por cumplir en la materia, las áreas encargadas en este rubro, aplican a su libre albedrío las acciones que consideren pertinentes con base en una elemental detección de necesidades y son remitidos éstos programas a las oficinas normativas para su validación.

Este proceso hace evidente que existe una falta de claridad en cuanto a los objetivos y que al mismo tiempo se proponen distintos modelos de capacitación.

Además de los importantes esfuerzos realizados en la materia, se requiere desde mi punto de vista:

1o. Unificar criterios y estructuras de las instancias capacitadoras, con una cuidadosa selección de recursos, es decir generar un órgano rector altamente especializado que aglutine y supere las inquietudes y necesidades en la materia, para que sea vanguardia en

la renovación de la prestación de los servicios del Instituto.

2o. Definir con claridad el modelo de capacitación que se pretende y canalizar los recursos a la consecución del mismo. En este caso se propone la capacitación permanente, en el sentido formulado por la sociología educativa la cual, es concebida como la ampliación, perfeccionamiento y profundización de los conocimientos, habilidades y capacidades ya adquiridas, que se obtienen al finalizar una capacitación profesional básica, que enseñe al trabajador diversas maneras de aprender por cuenta propia, con un sentido de responsabilidad, permanencia y versatilidad que contraste con los cambios constantes en los modelos de vida. Desde luego con los necesarios registros de información y la reflexión sobre dato que se captura, es decir, hacer congruente la correspondencia entre la capacitación y la organización del trabajo.

3o. Superar la noción del concepto de capacitación, que supone que la elevación de la productividad requiere únicamente y en todos los casos del incremento de las habilidades, destrezas y dotación de técnicas, de los trabajadores. Además de revisar la versión encaillada por la administración de empresas, que la priva de su verdadera esencia, que es su dimensión sociológica: la educación continua, enfocada a despertar la conciencia de la vida económica moderna para que fluyan los beneficios a la sociedad en su conjunto y a la vez, oriente la práctica transformadora de la realidad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, José Luis, Los grandes problemas educativos de México, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México, 1984, 136 pp.
- Castañeda, Luis. La calidad la hacemos todos, ed. Poder, México, 1993, 62 pp.
- Cordera, Rolando y Tello, Carlos. México: La disputa por la nación, 12a. edición, ed. Siglo xxi, México, 1995, 149 pp.
- Coriat, Benjamín. El taller y el cronómetro, ed. Siglo xxi Madrid, 1982. 204 pp.
- Chiavenato, Idalberto. Introducción a la teoría general de la administración, ed. Mc-Graw Hill. México. 1982. 586 pp.
- Eco, Umberto. Cómo se hace una tesis, 17a. edición, ed. Gedisa, Barcelona, España, 1995, 267 pp.
- Labarca, Guillermo. (compilador), Economía Política de la Educación, ed. Nueva Imagen, México, 1980, 397 pp
- Larroyo, Francisco, La ciencia de la educación, ed. Porrúa, México, 1983, 547 pp.
- Prokopenko, Joseph. La gestión de la productividad, ed. Limusa, México, 1991, 394 pp.
- Salaman, Graeme y Thompson, Kenneth. (compiladores), Control e Ideología en las Organizaciones, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, 366 pp.
- Siliceo, Alfonso, Capacitación y desarrollo de personal, 2a. Edición, Limusa, México, 1986, 152 pp.
- Diccionario Básico Espasa, Tomo 5, ed. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1981
- Diccionario de Ciencias Sociales II, ed. Instituto de Estudios Políticos, UNESCO. Madrid. 1976.
- Diccionario de Política, ed. Siglo xxi, México, 1988.
- Diccionario de Sociología, ed. Herder. Barcelona, 1985.

- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol. 7, ed. Aguilar, Madrid, 1975.
- Gran Enciclopedia del Mundo, Tomo 7, ed. Durvan de Ediciones Balboa, España, 1967.
- UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, Colegio de Pedagogía, Sociología de la educación II parte, UNAM, 1979. -Materiales de Lectura- (mimeo).

HEMEROGRAFIA

- Frey, Herbert, y otros, "La constitución de la modernidad" en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 4/1991.
- Gómez, Luis E. "Sociología del trabajo en la sociedad postindustrial", en Acta Sociológica, UNAM, FCPyS, sep- dic/1990.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Programa Nacional de Capacitación y Productividad", en Diario Oficial de la Federación, México, 20 de junio de 1991.
- Cordera Campos, Rolando. "Economía en la seguridad social", Revista Cuestión Social, IMSS, 1994, No. 34.
- Barragan, María Antonieta. "La inseguridad del IMSS", Revista Expansión, México, diciembre 8 de 1993.
- Blanco, José. "Asumir la globalización". La Jornada, México, 1o. de febrero de 1995.
- Carrasco, Jorge. "entrevista a Juan Sánchez Navarro", El Economista, México, 24 de marzo de 1994.
- Pacheco Espejel, Arturo y López Rodríguez, Vicente. "La Productividad en las empresas públicas de servicios". La Jornada, México, 26 de mayo de 1994.
- Seguridad Social, SNTSS, México, septiembre de 1994, No. 49

DOCUMENTOS

- IMSS Subdirección General Administrativa. Manual de procedimientos del Sistema IMSS capacitación, IMSS, 1991.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, SPP, México, 1989.
- SEP, SEIT, Programa para la Modernización de la educación formal para el trabajo, SEP, México, 1989-1994.
- IMSS-SNTSS, Contrato Colectivo de Trabajo, 1993-1995.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, Ley del Seguro Social (versión ilustrada), México, 1994.
- Programa de Medicina Familiar Siglo XXI, IMSS, 1994.
- IMSS. "Conceptos relevantes 1er. Semestre 1994", en Pensamientos y obras del IMSS, IMSS, 1994.
- SNTSS, "Catálogo de actividades educativas de capacitación y desarrollo para personal de salud".