



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE HIDALGO**

**INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y
HUMANIDADES**

**TESIS PARA TITULACIÓN DE LA
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**“ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LOS
ELEMENTOS QUE IMPIDEN LA
REESTRUCTURACIÓN ORGANIZACIONAL Y
ADMINISTRATIVA PARA EL MEJOR
FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE
SEGURIDAD E HIGIENE DEL ISSSTE
DELEGACIÓN HIDALGO”**

AUTORA: NANCY JEANETH MENESES DURÁN

PACHUCA, HGO., NOVIEMBRE 2005.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	---

PRIMER CAPÍTULO. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

SUBCAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN Y ALCANCES DE LA REESTRUCTURACIÓN ORGANIZACIONAL Y ADMINISTRATIVA DENTRO DEL MARCO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	5
--	---

SUBCAPÍTULO 2. TEORÍA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA	
---	--

2.1	TEORÍA BUROCRÁTICA DE MAX WEBER.....	8
2.2	TEORÍA DE HERBERT SIMON.....	9
2.3	FUNCIONALISMO.....	10
2.4	LEGALISMO.....	11
2.5	FORMALISMO.....	11
2.6	CONCLUSIONES.....	12

SUBCAPÍTULO 3. LA BRECHA ENTRA LAS NECESIDADES Y LAS DISPONIBILIDADES DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO LATINOAMERICANO	13
--	----

3.1	EL ENFOQUE REDUCCIONISTA DE LA REFORMA.....	14
3.2	LA FALSA DICOTOMÍA: POLÍTICA V.S. ADMINISTRACIÓN.....	15
3.3	EL DESCONOCIMIENTO DE LA ESPECIFICIDAD DEL SECTOR PÚBLICO.....	15
3.4	EL EFICIENTISMO INMEDIATISTA.....	16
3.5	LA CONCEPCIÓN ERRÓNEA DEL PAPEL DE LA VARIABLE HUMANA.....	17
3.6	MARGINACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	18
3.7	EL MODELO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA REFLEJA.....	19

SUBCAPÍTULO 4. PANORAMA GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.....20

4.1 BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.....23

4.2 CONCEPCIÓN Y ESTRATEGIA DE LA REFORMA.....24

4.3 METODOLOGÍA DE LA REFORMA.....25

4.4 CONCLUSIONES.....26

SUBCAPÍTULO 5. INSTRUMENTOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

5.1 CAPACITACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA.....28

5.2 EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....30

5.3 DIAGNÓSTICO E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA.....32

5.4 SISTEMA ADMINISTRATIVO.....34

5.5 LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO EN ADMINISTRACIÓN.....34

5.6 ELEMENTOS PARA LA REFORMA DE LA REFORMA.....37

**SEGUNDO CAPÍTULO.
MARCO DE REFERENCIA.**

SUBCAPÍTULO 1. EL ISSSTE, ANTECEDENTES Y OBJETIVO.

1.1 ANTECEDENTES.....41

1.1.1 DIRECCIÓN GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y RETIROS (1925-1959).....44

1.1.2 NACIMIENTO DEL ISSSTE.....45

1.2 SITUACIÓN ACTUAL.....49

1.3 OBJETIVO.....55

SUBCAPÍTULO 2.	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE.....	59
-----------------------	---	----

SUBCAPÍTULO 3.	CÓMO SURGE LA NECESIDAD DE UNA REESTRUCTURACIÓN ORGANIZACIONAL Y ADMINISTRATIVA DE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE.	
-----------------------	---	--

3.1	PANORAMA GENERAL.....	63
3.2	FACTORES ADMINISTRATIVOS QUE IMPIDEN QUE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE FUNCIONE DE MANERA ÓPTIMA.....	66

**TERCER CAPÍTULO.
ASPECTOS FINANCIEROS Y TECNOLÓGICOS**

SUBCAPÍTULO 1.	SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.	
-----------------------	--	--

1.1	MARCO GENERAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO..	69
1.2	SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO.....	72
1.3	SITUACIÓN FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	75

SUBCAPÍTULO 2.	SITUACIÓN FINANCIERA Y TECNOLÓGICA DEL ISSSTE.	
-----------------------	--	--

2.1	SITUACIÓN FINANCIERA DEL ISSSTE A NIVEL NACIONAL.....	79
2.2	SIUTACIÓN FINANCIERA DEL ISSSTE EN LA DELEGACIÓN HIDALGO	83
2.3	SIUTACIÓN TECNOLÓGICA DEL ISSSTE.....	84

SUBCAPÍTULO 3. FACTORES FINANCIEROS Y TECNOLÓGICOS QUE IMPIDEN LA REESTRUCTURACIÓN DE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE.

3.1	INSUFICIENCIA DE RECURSOS MATERIALES.....	85
3.2	FALTA DE RECURSOS TECNOLÓGICOS.....	87
3.3	INSUFICIENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS.....	88
3.4	INADECUADA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS.....	90

**CUARTO CAPÍTULO
RECURSOS HUMANOS**

SUBCAPÍTULO 1 PANORAMA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

1.1	LA INTERACCIÓN ENTRE EL PERSONAL Y LAS ORGANIZACIONES.....	91
1.1.1	RECIPROCIDAD ENTRE INDIVIDUO Y ORGANIZACIÓN...	92
1.1.2	CONCEPTO DE INCENTIVOS Y CONTRIBUCIONES.....	93
1.1.3	CLIMA ORGANIZACIONAL.....	94
1.2	SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN.....	96
1.2.1	RECURSOS ORGANIZACIONALES.....	96
1.2.2	DIFICULTADES BÁSICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.....	99
1.2.3	ROTACIÓN DE PERSONAL.....	100
1.2.4	AUSENTISMO.....	101
1.2.4.1	DIAGNÓSTICO DE LAS CAUSAS DE AUSENTISMO.....	101
1.2.4.2	CÁLCULO DEL ÍNDICE DE AUSENTISMO.....	102
1.2.4.3	CÓMO REDUCIR LA ROTACIÓN Y EL AUSENTISMO.....	102

1.3	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO HUMANO.....	103
1.3.1	EN QUÉ CONSISTE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.....	103
1.3.2	FACTORES QUE AFECTAN EL DESEMPEÑO.....	103
1.3.3	RESPONSABILIDAD POR LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.....	104
1.3.4	RECOMPENSAS Y CASTIGOS.....	104
1.3.5	COMPENSACIÓN Y PRODUCTIVIDAD.....	105
1.3.6	EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE MANTENIMIENTO DE PERSONAL.....	106

SUBCAPÍTULO 2 SITUACIÓN ACTUAL DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE

2.1	PANORAMA GENERAL.....	107
2.2	AUTORIDADES.....	109
2.3	PERSONAL ADMINISTRATIVO.....	110

SUBCAPÍTULO 3 DENTRO DEL ÁMBITO DE RECURSOS HUMANOS, FACTORES QUE OBSTRUYEN EL ÓPTIMO FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA

3.1	FALTA DE ESTÍMULOS.....	117
3.2	FALTA DE LIDERAZGO.....	118
3.3	FALTA DE CAPACITACIÓN.....	119
3.4	PROBLEMAS PERSONALES.....	120

QUINTO CAPÍTULO NORMATIVIDAD Y METODOLOGÍA

SUBCAPÍTULO 1 PANORAMA GENERAL DE LA NORMATIVIDAD DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO

1.1	BASES NORMATIVAS.....	124
1.2	METODOLOGÍA Y NORMATIVIDAD DEL ISSSTE.....	126
1.3	METODOLOGÍA Y NORMATIVIDAD DE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE.....	128

SUBCAPÍTULO 2 PROBLEMAS NORMATIVOS

2.1	ESCASA NORMATIVIDAD.....	131
2.2	NORMATIVIDAD OBSOLETA.....	132
2.3	PROCEDIMIENTOS DEFECTUOSOS.....	133

SUBCAPÍTULO 3 PROBLEMAS INSTITUCIONALES

3.1	CRISIS DEL ISSSTE.....	138
3.2	ORGANIGRAMA DISFUNCIONAL.....	139
3.3	FUGAS DE CAPITAL.....	141
3.4	DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA DE RECURSOS.....	141
3.5	DESINTÉRES DE LA AUTORIDAD.....	142

CONCLUSIONES.....	143
--------------------------	------------

APÉNDICE.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública en México ha sido objeto de diversas transformaciones y ha pasado por crisis administrativa, financiera, política y social en gran medida debido al sistema político y jurídico que impera en nuestro país, pero principalmente a causa de los intereses personales de quienes ostentan el poder, que hacen caso omiso de la ya de por sí escasa y obsoleta Normatividad de los Procesos Administrativos.

Lo anterior sale a colación pues el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) forma parte de la Administración Pública Federal, y por supuesto que no se ha salvado de esta problemática. Es por esto que actualmente pasa por una situación crítica en todos los sentidos.

En la Delegación del ISSSTE en el Estado de Hidalgo, así como en todas las demás Delegaciones del país, se ve reflejada la crisis que aqueja a todo el Instituto, y por consiguiente ésta crisis se ha apoderado del área objeto de nuestro estudio: la Oficina de Seguridad e Higiene dependiente del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene de la Subdelegación de Prestaciones del ISSSTE en Hidalgo.

La tarea que debe cumplir la Oficina de Seguridad e Higiene es proporcionar a los derechohabientes del ISSSTE aquellas prestaciones a que tienen derecho conforme a la Ley del propio Instituto y que se relacionan con la Seguridad e Higiene en el trabajo, tales como: accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo de su trabajo, prevención de riesgos laborales, otorgamiento de subsidios por exceso de licencias médicas, otorgamiento de pensiones por riesgo de trabajo, revisión de casos en los que el trabajador presenta algún tipo de enfermedad general que lo invalide para trabajar, estudios del medio ambiente laboral, etcétera.

Sin embargo, la oficina presenta una cantidad importante de deficiencias que le impiden funcionar adecuadamente, es decir, se ha visto con dificultades para realizar los trámites que las Dependencias o Entidades afiliadas al ISSSTE, así como los Sindicatos y los propios trabajadores solicitan; y presenta serias necesidades de recursos humanos y materiales, todo esto derivado de la crisis que atraviesa el Instituto.

Pero, ¿cuál es realmente el problema? Que la Oficina de Seguridad e Higiene no funciona adecuadamente, le falta operatividad, simplificación administrativa, organización, planeación y actualización. Existe equipo atrasado, insuficiente material, carencia de recursos financieros y humanos, rezago en el trabajo, no se cumplen con los tiempos programados para las diversas tareas del área, y lo más importante y tal vez más complejo es la falta de unidad y coordinación del personal adscrito a la Oficina.

Es oportuno puntualizar que en la actualidad resulta imperativa la reforma del ISSSTE y por consiguiente la reforma de cada una de sus partes como en el caso específico de la Oficina de Seguridad e Higiene, sin embargo nuestros alcances son limitados, ya que para poner en marcha una reforma se necesita un análisis profundo de las bases históricas y normativas de la Institución a reformar y por supuesto la aprobación del H. Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal. Incluso para reestructurar la Oficina es preciso que la Junta Directiva del ISSSTE, como órgano supremo de ese Instituto, estudie el caso y apruebe dicha reestructuración.

Es por lo anterior, que al detectar la imperiosa necesidad de la reestructuración organizacional y administrativa de la Oficina de Seguridad e Higiene, observamos desde su entorno que existen elementos que impiden que ésta se pueda dar de manera efectiva, y que si bien este estudio pudiera tomarse como una minúscula aportación para la reforma del ISSSTE, consideramos desde nuestra muy personal opinión que la mejor manera de iniciar una reforma es de abajo hacia arriba, empezando por las causas que originan que esta reforma no se dé.

Es por esta razón que la presente tesis pretende estudiar los elementos causantes de esta problemática, es decir, aquellos que impiden la reestructuración organizacional y administrativa de la Oficina de Seguridad e Higiene, con la finalidad de identificar claramente cada uno de estos elementos, estudiarlos y analizarlos procurando encontrar posibles soluciones para irlos corrigiendo o definitivamente erradicarlos, contribuyendo así al mejor funcionamiento de la Oficina.

Para esto nos hemos dado a la tarea de detectar y analizar estos elementos que sirven de freno para la transformación que se necesita en la Oficina, utilizando métodos como la observación, la entrevista, y la propia experiencia dentro del área de estudio, y documentándonos con fuentes de información como la bibliográfica, hemerográfica y archivos administrativos.

Siguiendo el esquema de la tesis, en un principio veremos el marco teórico conceptual, enfocándonos principalmente al estudio y análisis de la "Reforma Administrativa" como tema fundamental que servirá de base para entender la necesidad de una reestructuración administrativa y organizacional de la Oficina, así como los intentos de reforma administrativa dentro del Sector Público.

Posteriormente, con el marco de referencia se conocerá la historia del ISSSTE, sus antecedentes, objetivos y ubicación de la Oficina de Seguridad e Higiene dentro del Instituto, enfocándonos en la actividad de dicha oficina, así como en su estructura y los motivos por los que surgió la necesidad de reestructurarla.

Ya adentrados en el tema de estudio, empezaremos por definir cada una de las principales variables aplicativas sobre las cuales descansan los elementos que impiden la reestructuración mencionada.

Como se señaló al principio, el ISSSTE pasa por momentos difíciles, económicamente hablando carece de solvencia para llevar a cabo todas las adquisiciones y otorgar en tiempo y forma las prestaciones que en dinero les corresponde a sus derechohabientes. Asimismo, la crisis financiera se ve reflejada en la Oficina de Seguridad e Higiene al no contar con los recursos suficientes para realizar sus funciones; y aunado a lo anterior, tenemos el considerable atraso tecnológico que padece el Instituto. Es por eso que en el Tercer Capítulo se desarrollará el tema de los "Aspectos Financieros y Tecnológicos".

En el cuarto Capítulo estudiaremos los "Recursos Humanos", elemento que a nuestro juicio es el más complicado de nuestra investigación, ya que las relaciones humanas nunca son sencillas y si a eso le aunamos las relaciones laborales, el grado de dificultad se incrementa, y entonces tenemos la siguiente lucha interactiva: autoridad - trabajador, trabajador - trabajador, trabajador - derechohabiente, autoridad - derechohabiente. Observemos como se utiliza la palabra "derechohabiente" en substitución de la de "usuario", y es que en el ISSSTE se utiliza este término para referirse a las personas que tienen derecho a los servicios y prestaciones que ofrece el Instituto por cotizar de manera obligatoria como trabajadores o beneficiarios de estos a la seguridad social.

Regresando a los recursos humanos, tenemos la tan cierta premisa de que la difícil tarea de sacar adelante cualquier área de trabajo depende en un 90% de la gente que labora en dicha área, trabajar como un verdadero equipo es esencial para el logro de los objetivos de la Institución. Suena fácil, pero la convivencia diaria suele estar llena de tropiezos; para mantener un ambiente cordial entre los trabajadores se necesita tolerancia y liderazgo, características de las cuales carece el ámbito laboral objeto de nuestro estudio. Razón de sobra para dedicarle, por lo menos, todo un capítulo a este tema.

Para cerrar nuestra investigación estudiaremos "La Normatividad y la Metodología" como el tema del Quinto Capítulo, y es que los principios de administración con que ha estado funcionando la Oficina son obsoletos e inoperantes en la realidad actual. Para iniciar este tema nos enfocaremos en la actividad de la Oficina de Seguridad e Higiene, misma que hasta ahora se ha mantenido de manera lírica, ya que no existe un manual de procedimientos ni guía técnica que nos indique el camino que debe seguir dicha Oficina. También es preciso resaltar la falta de Normatividad tanto para los procedimientos administrativos del área como para las prestaciones que la Oficina ofrece a los derechohabientes del ISSSTE.

En resumen, el objetivo general de la tesis consiste en detectar los elementos que están obstruyendo la reestructuración integral de la Oficina de Seguridad e Higiene del ISSSTE, analizarlos desde adentro y así proporcionar la pauta para que la indispensable transformación se dé, para beneficio de la población derechohabiente, de los servidores públicos del ISSSTE, y del propio Instituto.

PRIMER CAPITULO

MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

SUBCAPÍTULO 1.

CONCEPTUALIZACIÓN Y ALCANCES DE LA REESTRUCTURACIÓN ORGANIZACIONAL Y ADMINISTRATIVA DENTRO DEL MARCO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Las preocupaciones por reformar las administraciones públicas son antiguas, los proyectos y enfoques tan numerosos, los objetivos tan variados y las motivaciones tan diversas, que es difícil determinar el concepto de reforma administrativa.

El descontento que los ciudadanos, servidores públicos y políticos, así como los estudiosos han manifestado ante la administración pública, según palabras de José Chanes Nieto, origina que se emprenda o impulse su reforma, y con ello la reestructuración organizacional y administrativa de ésta. Sin embargo, el origen en el descontento contribuye a la ambigüedad de la reforma, en virtud de que las deficiencias en la administración pública pueden resultar de múltiples causas: inadecuación de la administración a los programas gubernamentales; obsolescencia del aparato administrativo ante las demandas sociales, que conlleva la falta de respuesta gubernamental; ineptitud o falta de integración de los servidores públicos; inapropiada utilización de técnicas nuevas; no correspondencia de la administración a la realidad y, en general, cuando el público no recibe un servicio de acuerdo con sus expectativas.

La diversidad de sentidos atribuidos a la reforma y el no haberse obtenido siempre el éxito esperado, hacen que se vea con desconfianza, no sólo la reforma administrativa, sino cualquier tipo de reforma o reestructuración.

1. Carrillo Castro, Alejandro y Caso, Andrés. "La Reforma Administrativa en México". INAP, p. 47-61.
2. Chanes Nieto, José. "Conceptualización y Alcance de la Reforma Administrativa". INAP, p. 349-356.

Ahora bien, el concepto de reestructuración organizacional y administrativa va de la mano con el de reforma administrativa, pues reformar en términos mas amplios, generales y revolucionarios se equipara con el término de reestructurar, pero este aplicado a un ámbito más específico y reducido. Derivado de lo anterior es que empezaremos por estudiar el significado de reforma que desde el punto de vista lingüístico.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la define como acción y efecto de reformar; para identificar esta acepción es indispensable recurrir al vocablo “reformar” que es volver a formar, y tiene varios sinónimos como rehacer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar, poner en orden, y por supuesto reestructurar; también están incluidos los términos actualizar, adecuar, mejorar, modernizar, perfeccionar, modificar, cambiar, transformar, desarrollar y progresar.

La reestructuración organizacional y administrativa, siguiendo este sentido, significa substituir su estado actual por otro con mayores ventajas. El punto de vista que la reforma comprende en este caso incluye la superación actual y futura de la administración pública.

En suma, los términos mejorar, perfeccionar y progresar son una respuesta a las aspiraciones que, en la reforma, tienen los interesados en ella, por significar superación de situaciones existentes para permitir la realización de valores, otorgándole un contenido cualitativo, trascendente y previsor. En todas las acepciones mencionadas se parte de la administración existente, sin estar implicada una revolución administrativa, es decir, la substitución inmediata e integral de una administración por otra.

Sin embargo, se sigue otorgando a la reforma o reestructuración un sentido de modificación, cambio o transformación. Pero el cambio por el cambio mismo no conduce necesariamente a una mejoría.

En resumen, reformar la administración pública o reestructurarla significa mejorarla, perfeccionarla y hacerla progresar, en consideración a los valores a realizar y al tiempo en que se vive y se ejecuta.

Una vez iniciada la reestructuración organizacional y administrativa tiende a institucionalizarse, y de acuerdo a las ideas planteadas por el Primer Seminario Regional de Reforma Administrativa para los países de Centroamérica de 1971, ésta debe ser integral y coordinada y alcanzar a la totalidad del sector público, además de que debe ser concebida como un proceso urgente, permanente, consciente, racional y programado por medio del cual se adecue la administración pública para que posibilite la realización efectiva y acelerada de los planes y políticas del desarrollo.

Todo proceso de reforma exige ser programado y administrado; esto implica contar con objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia (y con una estrategia de implantación), así como con mecanismos institucionales de operación y de apoyo que garanticen la capacidad científica, técnica- administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer sistemas, procedimientos y estructuras.

De esta relación sumaria se puede inferir que el ámbito de la reforma comprende, en unos casos, la transformación de órganos, métodos y funciones; en otros, el cambio fundamental a los sistemas, mientras que en otros se vincula su alcance a la realización de planes de desarrollo, al cumplimiento de los propósitos del gobierno y, aún más, de los objetivos del Estado.

La ambigüedad en la terminología, conceptos y clasificaciones sobre la reestructuración y reforma administrativa provienen de la diversidad de los enfoques que se han presentado en torno a este tema. Estos, a su vez, encuentran su origen en distintas circunstancias políticas, sociales y culturales.

Si los estudios sobre la administración pública son recientes, más aún lo son los de la reforma administrativa. De esta manera, el hecho de que se presenten múltiples concepciones de la misma, muestra que se está frente a un proceso de búsqueda de elementos comunes en este campo de estudio y de acción pública.

SUBCAPÍTULO 2.

TEORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Las reformas deben estar orientadas por una escala de valores coincidentes con los de la sociedad global. Si ello no ocurre, las reformas serán intentos fallidos.

Profundamente emparentado el movimiento de las relaciones humanas pretende reformular el espíritu de la actividad administrativa para convertirla en una tarea destinada a la felicidad de las personas. Destaca el elemento humano en el seno de la burocracia. El individuo aporta a su tarea su personalidad total: él no es un autómatas monovalente. Cada participante merece recibir satisfacciones esenciales en su actividad.

A continuación se analizarán algunas de las principales teorías de la Administración Pública:

2.1 *TEORIA BUROCRÁTICA DE MAX WEBER*

La teoría burocrática de Max Weber produjo un impacto notable en el campo de la teoría administrativa. Sus dos ensayos al respecto tienen, además, una importancia decisiva para la generalidad de las administraciones públicas. Su descripción de la administración legal-racional es la descripción de nuestras burocracias o , al menos, del ideal que ellas han tenido en vista.

Weber indica que la efectividad de la autoridad legal descansa en la aceptación de las siguientes categorías fundamentales:

- 1 Una organización continua de cargos, delimitados por normas;
- 2 Una actividad regida por un coherente sistema de reglas abstractas y consistente en la aplicación de esas reglas a los casos particulares;

3. Saravia, Enrique J. "La Teoría General de la Administración y la Reforma Administrativa". INAP, p. 357-379.

- 3 Un área específica de competencia. Ello implica:
 - a) Funciones diferenciadas como parte de una sistemática división del trabajo;
 - b) Atribución al responsable de la necesaria autoridad para el desempeño de sus funciones;
 - c) Definición clara de los instrumentos de coerción y límites de su uso;
- 4 Cada cargo inferior está bajo control y supervisión del superior (Principio de jerarquía);
- 5 Selección y promoción según la competencia técnica. Los cargos son, en principio, de dedicación exclusiva;
- 6 Completa separación entre el cargo y el patrimonio personal del funcionario;
- 7 Las resoluciones son formuladas y registradas en documentos.

La organización de tipo burocrático, como la más eficiente manera de hacer cosas, se desenvuelve – dice – en conjunción con otros aspectos sociales sobre los que actúa y por los que, a su vez, es conformada.

2.2 TEORÍA DE HERBERT SIMON

Las mayores áreas de problemas que concibe Herbert Simon son:

1. El proceso de toma de decisiones en una organización;
2. Los fenómenos de poder en las organizaciones;
3. Los aspectos racionales y no racionales de conducta en las organizaciones;
4. El contorno organizacional y el contorno social;
5. Estabilidad y cambio en las organizaciones y
6. La especialización en la división del trabajo.

Las características del nivel organizacional que le dan su particular característica son:

- a) Focaliza las relaciones entre grupos primarios;
- b) Está muy relacionado con situaciones donde la razón práctica juega un amplio papel relacionado con la razón axiológica;
- c) En estas situaciones, el esquema de interacción social es, en parte, resultado de la creación racional de medios y de la construcción consciente de roles artificiales y
- d) La explicación de fenómenos en este nivel requiere prestar atención a las fronteras fluidas de la adaptación racional.

2.3 FUNCIONALISMO

La teoría que más influencia ha tenido en esta corriente y que ha modificado sustancialmente el análisis sobre la actividad administrativa, ha sido el funcionalismo.

Ciertas funciones deben ser practicadas para la subsistencia de la sociedad, no es indispensable una determinada forma social o cultural para su cumplimiento.

Parsons manifiesta que el subsistema político debe ser considerado del mismo modo que el sistema social, con sus mismos problemas funcionales e incluyendo subsistemas que se relacionan entre sí. Entre ello encontramos:

Obtención de metas: el sistema de conducción;
Adaptación: el sistema administrativo y burocrático;
Integración: el sistema legislativo y judicial;
Conservación del modelo: legitimación dada por la constitución y el sistema de creencias que la sustenta.

La administración para el desarrollo se refiere a la necesaria reforma del sistema administrativo para convertirlo en instrumento de la modernización de la sociedad.

La administración pública debe adaptarse a las tareas estatales con el propósito de servir eficientemente al desarrollo económico y social.

En los países en desarrollo existe un desajuste entre los fines y necesidades del estado y el sistema de las organizaciones públicas encargado de cumplirlos y satisfacerlos.

La administración pública está condicionada por las variables internas y externas de ese proceso. Debe atenerse a las características propias en un triple aspecto: el contexto estructural, la tarea administrativa y la persona del agente público.

2.4 EL LEGALISMO

La administración pública latinoamericana caracteriza a está como excesivamente atada a lo jurídico y señala al formalismo como defecto y causa de ineficiencia. Se apegan a la norma formal.

Toda reforma administrativa comienza, en América Latina, con el dictado de leyes y decretos que implantan y organizan legalmente el proceso reformista.

En conclusión:

- a) El Estado de Derecho y la sujeción a la ley son imprescindibles para asegurar la convivencia civilizada;
- b) La forma externa del mundo jurídico difiere en los países de tradición romanística y en los anglosajones, pero sus sustancia es similar.

2.5 EL FORMALISMO

La normatividad es receptada en algunas oportunidades por contextos sociales que la desvían de su finalidad, muy a menudo la norma legal es “letra muerta”.

Riggs define al formalismo como discrepancia entre la conducta concreta y la norma ordenadora de esa conducta.

Generalmente los mecanismos de control favorecen el formalismo: no interesa que la tarea del empleado llegue a un fin exitoso, sino que debe cuidarse que aquél no haya violado las reglas para su realización. No interesa el resultado sino la sujeción a los reglamentos.

Por otra parte, el apartamiento constante de la norma es una costumbre impuesta, a veces, por la necesidad. *Como las leyes suelen discordar con la realidad reglada, la administración sólo funciona si muchas normas no se cumplen.*

En consecuencia, puede concluirse lo siguiente:

- a) Que la norma sólo tendrá real vigencia si es sólo un criterio ordenador de una realidad que se da en la sociedad y fuera del mundo jurídico.
- b) Que existe la costumbre arraigada de apartarse de la norma, por lo que más que cambiar reglas, debe procurarse modificar conductas.
- c) Que el andamiaje legal es condición indispensable de la administración, pero que ésta encierra elementos no legales y ajenos a la conducta jurídica.

CONCLUSIONES

La teoría administrativa es un elemento valioso que ha aportado técnicas facilitadoras de una aproximación cada vez más certera a las realidades de la administración pública.

Pero la teoría no basta por sí misma. La administración pública, como conglomerado de acciones y relaciones humanas, no puede ser reducida a principios generales.

Es difícil identificar “principios” de administración pública que sean útiles, excepto para específicas situaciones operativas. La nueva administración tiende a ser no prescriptiva, antiescolástica y orientada hacia la investigación – acción.

El problema está en que no es suficiente promulgar leyes o decretos, copiar estructuras existentes en otros países o injertar organismos para cumplir nuevas funciones, en cada comunidad, la realidad y tradición institucional, los antecedentes históricos y culturales que le son peculiares, las características de funcionamiento de sus mecanismos políticos y de presión social en general constituyen factores determinantes de la alternativa más conveniente para la organización de su administración pública.

La reforma administrativa es fundamentalmente un proceso de investigación y de creación.

SUBCAPÍTULO 3.

LA BRECHA ENTRE LAS NECESIDADES Y LAS DISPONIBILIDADES DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO LATINOAMERICANO.

La toma de decisiones estratégicas en los aparatos públicos debe incluir necesariamente numerosos y variables factores provenientes de la ecología organizacional.

¿Cómo afrontar adecuadamente la gestión de un aparato público que se mueve en las coordenadas de dimensión, cobertura, multiplicidad de medios y grado de complicación del ambiente referidas?

Se requiere un fuerte crecimiento en las disponibilidades de capacidad administrativa del sector público. La capacidad de obtener los resultados deseados mediante organizaciones como el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: “la habilidad del gobierno de implementar sus programas económico-sociales para el mejoramiento del bienestar de toda la población, de modo que todas las consideraciones sociales y culturales relevantes sean tomadas en cuenta y que la administración de dichos programas y sus costos totales sean restringidos a un nivel que asegure la maximización de beneficios a todos los sectores de la comunidad que necesitan esos servicios”.

La reforma fue percibida como el instrumento que permitiría aumentar las reservas de capacidad administrativa existentes, y encarar en base a ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público. Sin embargo, existe consenso en que la reforma no logró sus objetivos de fondo.

Aun cuando se superen restricciones de apoyo político o económico a la reforma, se ajusten las estrategias, se capaciten recursos humanos, el resultado final será dudoso si el marco conceptual que orienta todo el proceso no es el adecuado a la realidad organizacional del aparato público en América Latina.

En la integración del marco conceptual tradicional en que se basaron múltiples esfuerzos de reforma administrativa, han tendido a prevalecer ciertas estructuras de razonamiento. Dichas estructuras tienen normalmente carácter subyacente, se hallan implícitas como marcos de referencia y puntos de partida en el intento de cambio administrativo que significa el esfuerzo de reforma.

4. Kliksberg, Bernardo. “La Reforma Administrativa en América Latina, una revisión del Marco Conceptual”. INAP, p.459-479.

A continuación presentaremos algunas de esas estructuras:

3.1 EL ENFOQUE REDUCCIONISTA DE LA REFORMA

La reforma se propone obtener cambios en el comportamiento de las organizaciones públicas que conduzcan, en definitiva, a una elevación de sus niveles de eficacia y eficiencia.

El cambio administrativo requiere tener en cuenta la naturaleza íntima de la conducta organizacional y procurar incidir sobre las variables determinantes de la misma priorizando la acción sobre las de mayor poder de influencia real.

¿La obtención de eficiencia en un organismo ministerial depende, fundamentalmente, de un buen organigrama, detenidas descripciones de puestos y detallados manuales de normas?

En la práctica, las cuestiones han demostrado ser mucho más complejas. Las líneas de autoridad son interferidas por las luchas y alianzas de poder, las afinidades de estructuras de personalidad vulneran los canales de comunicación, los intereses en juego bloquean o aceleran la aplicación de normas, los contenidos reales de las tareas realizadas en los cargos se hallan vinculados a la influencia de proyectos personales, grupales y extraorganizacionales.

Existe una brecha bastante grande entre el saber convencional y el comportamiento gerencial real.

La funcionalidad de los elementos administrativo – formales resulta de menor relevancia frente a otros medios que utiliza el ejecutivo eficiente.

El tipo de actividades en las que se concentran los ejecutivos que consiguen resultados efectivos, está poco vinculado con las categorías formales. Dichas conversaciones les proporcionan información básica para el diseño de la agenda, y a través de ellas mantienen y cultivan relaciones personales.

El formalismo niega mayor rol a este tipo de metodología, e incluso las combate, considerándolas sinónimas de ineficiencia administrativa.

Se cae así en una visión del trabajo del ejecutivo y consiguientemente en modelos de capacitación del mismo que: “probablemente sobreenfatizan las herramientas formales, los problemas inequívocos y las situaciones que encaran de manera simplista las relaciones humanas”.

El reduccionismo usual en reforma administrativa comete este orden de errores en gran escala. Maneja una concepción irreal de la naturaleza del desarrollo y el cambio formal, cuando se trata de un verdadero proceso de cambio social.

3.2 LA FALSA DICOTOMÍA: POLÍTICA V.S. ADMINISTRACIÓN

El político se fija en los objetivos y estrategias de acción, mientras que el administrativo se dedica a la ejecución. Los esfuerzos reformistas deberían centrarse en el ajuste administrativo formal del instrumento de ejecución.

El reino de la política no finaliza en la esfera de fijación de metas, las supuestas unidades de mera ejecución se caracterizan por una activa existencia política. Del funcionamiento efectivo de los organismos públicos tienden a orientarse hacia objetivos que difieren muchas veces en medida considerable de los establecidos en el campo político.

Su comportamiento deriva de sofisticados procesos de negociación y conflicto desenvueltos entre grupos internos del organismo que procuran mejorar sus posiciones sectoriales, grupos externos del contexto que en algunos casos engloban grupos organizacionales internos, que presionan a la organización para dirigirla a favorecer sus metas, y finalmente los objetivos propios del público para cuyo servicio en principio se creó el organismo.

En lugar de un área de lo político, seguida de un área de lo administrativo, lo que parece darse es un continuo político, donde los procesos de negociación política se suceden con intensidad variada a través de toda la acción organizacional.

3.3 EL DESCONOCIMIENTO DE LA ESPECIFICIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

Con frecuencia, los esfuerzos por el mejoramiento de la productividad estatal han estado fuertemente influidos por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar mecánicamente la gestión organizacional pública a la privada.

La administración pública tendría que seguir en todos sus aspectos los modelos de gestión característicos de la empresa privada.

Se ha acentuado incluso que no tendría sentido la enseñanza separada de un supuesto campo formativo llamado “administración pública”.

En primer término, las metas del sector público no son equiparables en gran parte de sus operaciones a las propias de la empresa lucrativa. El sector público se orienta hacia metas de desarrollo nacional y servicio colectivo. Ello genera diferencias notorias en las áreas de actividad respectivas.

La productividad del sector público no puede referirse meramente a “rentabilidad”, ello simplifica totalmente su función histórica. Deberán emplearse para registrar la productividad estatal variados indicadores como desarrollo social, paz interna, seguridad, desarrollo de los recursos humano, descenso de la dependencia económica, estabilidad, conservación del medio.

La contabilidad pública debería arrojar información para la toma de decisiones gubernamentales, el diseño de políticas de desarrollo, la identificación de recursos humanos, materiales y financieros, medir el nivel de ejecución de los planes, evaluar los efectos de la acción pública.

Una disciplina en crecimiento acelerado es la administración pública. Existe actualmente un rico cuerpo de escuelas de pensamiento, teorías, modelos, que proporcionan significativos elementos de juicio sobre el funcionamiento global de la administración pública, la dinámica de los organismos públicos, las leyes de desarrollo de la burocracia, los obstáculos al cambio administrativo.

La reforma administrativa se ha dejado orientar con frecuencia sin mayores profundizaciones, por los mitos circulantes respecto a la necesidad de replicar las categorías y modelos aplicados en la gestión privada. Con esa óptica ha incorporado mecánicamente objetivos, tecnologías, y hasta líneas educacionales que, pudiendo tener plena vigencia para el sector privado, no incluyen los objetivos y las características diferenciadas del sector público. Al mismo tiempo, ha dado limitado énfasis a la utilización a fondo de los conocimientos disponibles respecto al aparato público y a la búsqueda de respuestas a sus principales problemas de gestión por vía de la investigación científica de su realidad y tendencias de desarrollo.

3.4 EL EFICIENTISMO INMEDIATISTA

Los esfuerzos de reforma tienden a concentrarse en conseguir cambios rápidos, por medio de modificaciones básicamente formales.

Como la realidad administrativa es mucho más compleja que las suposiciones de partida, los efectos que se obtienen son muy limitados, o no perduran, por cuanto las causas profundas de los problemas encarados no se tocan. Incluso, en algunos casos, los “retoques administrativos” complican aun más los problemas originales.

El esfuerzo se orienta a “hacer de modo más eficiente lo incorrecto”, en lugar de revisar el sentido mismo de políticas y estrategias. Así se estudian y afinan procedimientos y formularios, cuando la política que están destinados a implementar debería revisarse en su integridad. ¿Cuántas veces se han hecho reformas para instituciones que después se suprimen o se reforman sectores que no tienen prioridad?

3.5 LA CONCEPCIÓN ERRÓNEA DEL PAPEL DE LA VARIABLE HUMANA

El Manual de formación en Administración Pública de las Naciones Unidas, afirma que:

“Ningún sistema administrativo puede ser superior a los hombres y mujeres que lo dirigen o personifican”.

En el mismo sentido, la reunión de Canberra, del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, concluyó:

“El área enmarcadora y crucial en el incremento de la capacidad administrativa, es la calidad del personal, sus valores, carácter y habilidades”.

La reforma administrativa en la región ha seguido sin embargo, en diferentes oportunidades, otro orden de orientaciones conceptuales.

El personal pasa a significar, principalmente, reclutamiento, registro y control, liquidaciones de remuneraciones, informes, controles.

La variable humana juega, como se mencionó, un rol fundamental. Decide a diario en base a sus actitudes, estado motivacional, intereses, aspectos centrales del proceso organizacional real.

Las oficinas del personal deberían ser unidades claves en la organización. Aparte de cumplir sus funciones administrativas, tendrían que concentrar esfuerzos en el diseño e implementación de políticas sustantivas de personal, que encaran los problemas de fondo que afectan la productividad y se orientaran a desarrollar a mediano y largo plazo el potencial humano de la organización.

Entre sus funciones esenciales debería incluirse la de estructurar una política de participación de los funcionarios. Las ciencias administrativas contemporáneas han verificado, terminantemente, la fundamental relevancia de dicha participación en el rendimiento organizacional.

En lugar de percibir el adiestramiento como una vía para proporcionar habilidades específicas y acotadas, tendría que verse como un formidable instrumento para el desarrollo de capacidades en función de la prospectiva de la organización y de un crecimiento permanente del individuo.

Las oficinas de personal tienden, como lo sugiere Naciones Unidas, a actuar también como órganos para producir reformas en todo el sistema de la administración pública.

3.6 MARGINACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El marco conceptual tradicional, aplicado en la reforma en la región, deja de lado la denominada “clientela”, con el aparato público.

Cuando se percibe la reforma administrativa como un proceso de cambio social, surge la comprensión de que la reforma debe contar con puntos de apoyo concretos en quienes, en definitiva, serán sus beneficiarios. Por otra parte, los ciudadanos pueden proveer a la reforma de elementos de gran utilidad técnica: información del campo sobre el funcionamiento efectivo de los procesos administrativos, feedback sobre el resultado concreto de los cambios, sugerencias derivadas de extensas experiencias. Asimismo, la participación ciudadana en el aparato público contribuye por su esencia a fortalecer, en general, el funcionamiento democrático de la sociedad.

3.7 EL MODELO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA REFLEJA

Uno de los problemas centrales de la reforma es la obtención de tecnología organizacional adecuada. Habría que recurrir masivamente a la tecnología empleada en países desarrollados de extensa experiencia administrativa. Se necesitará crear una especie de “puente tecnológico” y solventar las diferentes necesidades que plantean los programas de reforma con transferencias. Ello permitiría modernizar la gestión pública. No tendría sentido volver a recorrer el camino ya transitado por naciones experimentadas.

En numerosas oportunidades, las supuestas técnicas modernas, además de sus dificultades de aplicación al medio local, son de carácter obsoleto. Como lo resalta Yehezkel Dror:

La obsolescencia de muchas tecnologías administrativas todavía imperantes en los países desarrollados provoca evidentemente la transferencia de tecnologías obsoletas.

Existe consenso en que la utilización eficiente de la transferencia de tecnología requiere que el usuario tenga capacidades para ejecutar con efectividad una serie de complejos procesos.

Todo ello supone en el campo administrativo público, al igual que en otras áreas, la existencia de una significativa capacidad tecnológica nacional previa.

Se margina y deja en el estancamiento el desarrollo de una capacidad tecnológica nacional y se desvían los recursos humanos y materiales existentes hacia la movilización de transferencias, que sólo proporcionan en definitiva, en lo esencial, una “ilusión de modernización”.

SUBCAPÍTULO 4.
PANORAMA GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN
MÉXICO.

El gobierno mexicano ha incorporado la necesidad y la conveniencia de emprender una reforma administrativa sistemática y a fondo, como medio indispensable para incrementar la eficacia y la eficiencia del sector público.

Por sólida que sea una unidad central encargada de la promoción y planeación de la reforma, se requiere asimismo reproducir este esfuerzo en los distintos niveles sectoriales e institucionales en que se desagrega el sector público.

Hemos llegado a considerar a la reforma administrativa como un proceso permanente y dinámico, que se inscribe en el marco político, económico y social de un país, y que no se limita a los esfuerzos meramente eficientistas que la caracterizaron en otros tiempos.

Las autoridades públicas de México han decidido ir sumando las acciones reformadoras de una manera orgánica, que contempla la definición del tipo y características de la administración pública que queremos conseguir en los próximos años. Pero contemplamos también a la reforma como un esfuerzo fundamental por preparar a la administración pública para enfrentar, con visos de éxito, los problemas que desde ahora se pueden vislumbrar en su horizonte próximo y en el mediano.

Sólo así se puede concebir a la reforma administrativa como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que éste tiene que enfrentar.

Se podría concebir también a la reforma casi como un proceso cíclico que inicia con un gran impulso, seguido de un ritmo más asentado y enfrentándose a nuevos obstáculos.

5. De Sousa Wahrlich, Beatriz. "La Reforma Administrativa en América Latina". INAP, p. 445-451.
6. Ibidem, p. 492-498.

La etapa de los grandes impulsos y las grandes reorganizaciones de fondo no podría ser permanente, bien porque se llegan a atenuar los estrangulamientos más evidentes o, por otra parte, porque adoptar una actitud de cambio por el cambio mismo puede llegar a poner en peligro el equilibrio básico que requiere ordinariamente toda sociedad. De ahí la conveniencia de contar, desde el inicio, no sólo con un programa de reforma, sino con la infraestructura institucional y los lineamientos de estrategia que permitan garantizar la permanencia del proceso de adaptación y revisión, así como ir acomodando la velocidad y el alcance de las reformas específicas que se requieran, aprovechando las variadas condiciones del medio político, económico, social y administrativo.

Conviene por lo tanto, contar con un marco jurídico inicial lo suficientemente amplio y flexible para dar base a las acciones necesarias al principio, sin inhibirlas innecesariamente con planteos rígidos que puedan después resultar inoperantes en la práctica.

El establecimiento de una infraestructura orgánica que permita propiciar y articular la participación y el consenso de todos los que resulten involucrados en el proceso, se puede ir llevando a cabo con mayor flexibilidad de la que permitiría un encuadramiento demasiado rígido.

Pues bien, la reforma administrativa puede ser concebida como una variable independiente, que en nuestro tiempo sólo puede tener posibilidades de realización y permanencia cuando se la vincula, como medio indispensable, para el logro de otras reformas que demanda con urgencia el medio ambiente social y político en que aquélla habrá de inscribirse.

Una reforma administrativa siempre implica costos políticos, y enfrenta a quienes deciden llevarla a cabo, con diversos obstáculos y resistencias, no sólo del propio sistema administrativo sujeto a modificación sino, sobre todo, con las fuentes de poder que están interesadas en mantener dichas estructuras.

Consideramos que generalmente no basta la sola conveniencia de racionalizar y simplificar las acciones gubernamentales. La idea de que un gobernante sólo toma la decisión de llevar a cabo una reforma administrativa a fondo, cuando el no atender las demandas por una mayor eficacia en la acción del Estado, enfrentaría un mayor costo político que aquel que implicaría comprometer parcialmente la estabilidad lograda con la estructura administrativa presente hasta ese momento.

Las consideraciones anteriores nos obligan a plantearnos a la reforma administrativa básicamente como un problema de oportunidad política y de decisiones al más alto nivel de la administración pública. En México tan solo se presenta la existencia de un gobierno que ha decidido revisar seriamente la política de desarrollo seguida por el país en los últimos años.

Los logros del estado traen consigo el surgimiento de nuevas demandas.

En el caso de México, algunos datos resultarían reveladores de los actuales desequilibrios y problemas que tiene que enfrentar el sector público. Por ejemplo: más de un 52% de los habitantes son menores de quince años de edad; la población urbana llega al 54%; en las relaciones internacionales se ha agravado la brecha que separa al país de los altamente desarrollados, aumentando peligrosamente su dependencia externa. Estos son algunos de los aspectos que han dado lugar a la decisión de aumentar la eficacia y la eficiencia de la administración pública, buscando dar una respuesta más orgánica y pronta a estas nuevas demandas.

El titular del Ejecutivo no puede, en México, establecer por su cuenta nuevas unidades administrativas dentro del sector central, ya que esta función está reservada exclusivamente al órgano legislativo.

Conforme al Estado Mexicano ha ido asumiendo nuevas y más variadas funciones, tanto normativas como de fomento y de intervención en la vida económica y social del país, la administración pública ha ido acumulando nuevas instituciones.

Se puede considerar que, desde 1821, se ha planteado en México la necesidad de llevar a cabo reformas administrativas. Lo que ha acontecido es que, durante todo el siglo XIX y aún a principios del XX, las reformas y reestructuraciones que se intentaron o se llevaron a cabo, resultaron generalmente esporádicas, sin modelos globales a largo plazo y, la mayoría de las veces impuestas sólo a nivel de disposiciones legales formales. En muchos casos servían de excusa para que cada nuevo gobierno desestimara todo lo hecho por el anterior y cambiase a unos funcionarios por otros.

Los anteriores esfuerzos de reforma se habían visto obstaculizados por diversos motivos: por un excesivo formalismo legal, por un rigorismo efficientista, por formidables carencias de recursos, y por falta de un apoyo decidido del más alto nivel político.

Cada decisión es importante y requiere de recursos y negociaciones diferentes. Por eso, es preciso comenzar por propiciar una amplia base de participación, consenso y trabajo en equipo, dando así una amplia base institucional a la reforma.

Los acuerdos presidenciales relacionados con la reforma se refieren principalmente a la capacitación de los empleados, la participación de los mecanismos de programación, la instauración de sistemas de orientación e información al público, al planteamiento integral de sistemas de administración para los recursos humanos del Estado, y a la delegación de funciones.

Podemos señalar que, dentro del actual proceso de reforma administrativa en que está empeñado México, se cuenta ya con un modelo integral, un diagnóstico básico, un plan global, varios programas específicos y una estrategia de implantación.

En conclusión cabe advertir que una reforma administrativa como la que está llevando a cabo el Ejecutivo Federal de México, no puede producir logros relumbrantes, pero garantiza la existencia de un proceso que tiene la solidez y la perdurabilidad de las ideas colectivas. Está basado en la cabal institucionalización de la participación y del trabajo en equipo como políticas fundamentales del gobierno. Permite asimismo ir adaptando los instrumentos, y las políticas a las cambiantes circunstancias de una realidad administrativa que, a la vez que transforma al país, se va transformando a sí misma.

La reforma habrá de requerir, en el futuro, el perfeccionamiento de los recursos humanos existentes, la toma de decisiones audaces, la paciente y voluntariosa negociación de las medidas de reforma y el estudio y análisis, con un mayor detalle, de los sistemas, las estructuras y los procedimientos específicos que habrán de someterse al cambio.

El esfuerzo de reforma administrativa está apenas saliendo del laboratorio para aplicarse en la realidad de la administración pública. En este proceso estamos recibiendo grandes y continuas enseñanzas.

4.1 BREVE RESEÑA HISTORICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

Ya se pretendía realizar un esfuerzo para reformar y coordinar, de una manera amplia, las actividades de la administración pública.

En 1958 fue establecida una dependencia específicamente encargada de asesorar al Ejecutivo en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, así como en la programación de los gastos públicos.

En 1965, fue creada en la Secretaría de la presidencia una comisión de administración pública, encargada de:

- a) Definir la estructura más adecuada para la administración pública y las modificaciones que deberían ser efectuadas en la organización; así como introducir en el aparato gubernamental técnicas de organización administrativa.
- b) Proponer reformas en la Legislación y las medidas administrativas indicadas.

En 1971 el actual presidente de la república decidió institucionalizar varias de las recomendaciones formuladas por la comisión de administración pública.

La administración federal centralizada sólo puede ser modificada por acto del Poder Legislativo.

4.2 CONCEPCIÓN Y ESTRATÉGIA DE LA REFORMA

Según Andrés Caso y Alejandro Carrillo, la reforma administrativa es concebida en México como un proceso permanente de adaptación y cambio de la estructura y procesos, así como de la capacidad administrativa del Estado, para atender las necesidades del medio y a la coyuntura. Esa concepción lleva necesariamente a aceptar la existencia de diferencias de ritmo, intensidad y amplitud en los programas y acciones que se pretende llevar a cabo en este campo. Se puede concebir a la reforma casi como un proceso cíclico, que generalmente se inicia con un gran impulso, una etapa de gran dinamismo, que pasa a tener ritmo más urgente, institucionalizándose y enfrentándose a los nuevos obstáculos que siempre se presentan en un proceso de este tipo.

El programa de reforma puede ser considerado una función permanente del Estado.

4.3 METODOLOGIA DE LA REFORMA

4.3.1 ORGANOS RESPONSABLES Y MÉTODOS ADOPTADOS

Es a la Secretaría de la Presidencia a quien compete la tarea de promover y coordinar la reforma administrativa.

De ahí sucede que la metodología adoptada es la de la participación de todos los servicios públicos en el esfuerzo reformista, casi todas las dependencias del servicio público, han promovido cursos de capacitación y entrenamiento para sensibilizar a su personal, no solamente en sus unidades centrales como en todo el territorio nacional.

4.3.2 PRINCIPALES OBSTÁCULOS ENCONTRADOS:

En 1971, los principales obstáculos para la reforma administrativa habían sido el excesivo formalismo legal, así como un “rigorismo eficientista” que no toleraba la participación de los órganos afectados por la reforma; había también enorme carencia de recursos, inclusive de especialistas en administración pública, y, principalmente, falta de un apoyo decidido del más alto nivel político, y la reforma no estaba institucionalizada. A partir de 1971 se crearon condiciones destinadas exactamente a la remoción de esos dos últimos y principales obstáculos.

4.3.3 RESULTADOS OBTENIDOS

La reforma administrativa no puede, ni pretende, producir éxitos retumbantes, pues tiende encima de todo a asegurar un proceso que tenga la solidez y la durabilidad de las ideas colectivas. Está basada en la cabal institucionalización de la participación de todos y en el trabajo en equipo, como política fundamental del gobierno. Permite, por eso mismo la adaptación de los instrumentos y de las directrices a las cambiantes circunstancias de una realidad administrativa que, a medida que transforma el país se va transformando a sí misma.

CONCLUSIONES

Casi todos los esfuerzos iniciales de reforma se concentran en la búsqueda de mayor eficiencia a través de la racionalización de las actividades de apoyo, la concepción de reforma se amplió, tendiendo primordialmente a la eficacia en la obtención de los fines y preocupándose, con la administración substantiva o sectorial.

Inicialmente, las reformas eran esporádicas. Hoy todos ven la reforma como un proceso continuo, permanente, de revisión, adaptación y cambio de administración pública al servicio del desarrollo.

La reforma es un proceso continuo, se sugiere en el trabajo prestado por México, que esa continuidad tenga ritmos variados, comprendiendo ciclos que se inician con un gran impulso, una etapa de gran dinamismo, que pasa a tener ritmo más lento a medida que van siendo solucionados los problemas más urgentes y la reforma se institucionaliza.

La reforma tiene formación sistemática, al enfatizarse la interdependencia de las partes componentes de la administración pública y la intención de ésta con los demás sistemas del sistema mayor en que se integra.

Globalismo en la concepción de la reforma, y gradualismo en su implementación, son aceptados, explícita o implícitamente, en todos los documentos bajo análisis. El Globalismo en la concepción de la reforma llevó a México a promover la realización, bajo la responsabilidad gubernamental, de un diagnóstico global de administración.

El gran dualismo en la implantación, o sea, la ejecución de la reforma por etapas.

En todos los países examinados se desea que el plan reformista se ejecute no solamente por etapas, sino atendiendo primeramente a las necesidades más urgentes, en áreas prioritarias.

La participación del servidor público en el propio proceso reformista, quiere decir, su asociación, como regla, a los grupos de trabajo o comisiones encargadas de estudios para la reforma, es parte integrante de la estrategia claramente adoptada por México, se trata así, de una participación en el proceso reformista que es simultáneamente, motivación para la reforma.

Fue el movimiento de institucionalización de la planeación a partir de la primera mitad de la década de los 60, que vino a despertar efectivo interés gubernamental por la reforma administrativa, como instrumento capaz de remover obstáculos institucionales al propio desarrollo económico social. Casi todos los países se preocuparon en racionalizar la estructura de la administración.

La administración directa o centralizada creció como consecuencia de la reforma administrativa, pero la administración indirecta o descentralizada creció todavía más, bajo la motivación de la búsqueda de mayor flexibilidad y agilidad administrativa.

La introducción de la moderna tecnología administrativa se viene procesando, especialmente a través de la instalación y funcionamiento de centros de procesamiento electrónico de datos.

En suma, con todas las dificultades inherentes a un proceso de cambio, la reforma administrativa presenta varios resultados positivos y alentadores.

Es verdad que algunos de sus objetivos iniciales continúen siendo perseguidos sin visibles ni compensadores resultados, el nivel general de desempeño de la administración pública todavía deja mucho que desear.

Es innegable que la reforma administrativa viene contribuyendo para remover varios de los obstáculos institucionales al proceso de desarrollo económico social, en México, y que cada día se acentúa más la comprensión de su imprescindibilidad.

SUBCAPÍTULO 5.

INSTRUMENTOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

5.1 CAPACITACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA.

La capacitación es un problema más profundo de lo que parece a primera vista. La reforma administrativa es un proceso permanente y dinámico de transformación de actitudes, procesos, sistemas y estructuras administrativas que se inscriben en el marco político, económico y social de un país y que constituye medio indispensable para incrementar la eficacia y la eficiencia del sector público en la búsqueda de un mejor cumplimiento de todos los fines que persigue el estado.

Se pretende una capacitación masiva de los funcionarios públicos, quienes a través de nuevos conocimientos y habilidades y mejores actitudes desempeñen sus cargos públicos con una auténtica mística al servicio del país.

El aumento en la extensión, tamaño y complejidad en las actividades gubernamentales, así como la necesidad de hacer el uso más efectivo de los recursos disponibles, hacen deseable el adiestramiento de funcionarios a efecto de capacitarlos para la solución de los problemas de funcionamiento y adecuación del aparato administrativo y para el correcto desempeño de funciones resultantes del nuevo papel dinámico del estado.

Frente a un medio social y político que presiona, la capacitación para la reforma administrativa debe orientarse a la formación de cuadros directivos con gran poder de anticipación para acelerar las soluciones frente a la velocidad de la demanda que tiene el mundo presente.

Supone que el funcionario público adopte una posición frente al estado mismo y a la sociedad que sirve, se proyecte en toda la dimensión de la problemática de la nación, estudie dichos problemas y participe en la solución de los mismos.

7. INAP. "Capacitación y Reforma Administrativa". p. 386-392.

8. INAP. "El Análisis Sistemático de la Administración Pública". p. 422-435.

9. Ibidem. p. 492-498.

10. Kliksberg, op. cit., p. 481-489.

En consecuencia, la formación del personal al servicio del estado, debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino la información que requiere como ciudadano y como actor importante de las políticas en las que participa, es decir la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país. Por lo anterior, la capacitación deviene en acción inserta en el proceso de reforma administrativa.

La capacitación del elemento humano de la administración pública es el proceso consciente y deliberado que procura medios para que tenga lugar el aprendizaje de conocimientos y habilidades y la formación de mejores actitudes y de una motivación para servir al país en el ejercicio de la función pública y, con ello, garantizar las acciones de reforma.

La capacitación es el medio que conecta el trabajo de los administradores al logro de los objetivos de la reforma. Nuestro propósito será tratar a la capacitación en términos de variable dependiente por ser un instrumento de reforma.

Los problemas de la reforma son problemas prácticos, emergentes y cambiantes que piden profesionales entrenados de manera rápida en el campo de la administración pública.

Los retos de la reforma administrativa, como un imperativo impostergable del desarrollo, tienen que ser enfrentados de manera rápida y adecuada. Por ello proponemos cursos de corta duración y cuya estructura curricular permita preparar a los administradores públicos.

Un cambio podría producirse solo mediante la politización de la "burocracia" que implica conciencia del papel que está jugando como miembro del estado, es decir, conciencia de su función en un proceso de reorientación social.

La especialización pura limita la perspectiva del análisis para dispersar. Por otro lado, la tendencia generalista no parece contener soluciones prácticas.

5.2 EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La aplicabilidad y validez de cada uno de los caminos del conocimiento para procesar el fenómeno administrativo, hace que la reforma administrativa, sea concebida desde una perspectiva multidisciplinaria y exija la elección de un método que permita un tratamiento holístico de la administración.

El sistema administrativo es un conjunto de elementos heterogéneos en interacción primaria. El análisis sistemático, en el caso de la ciencia administrativa parece le mejor camino, por no decir el único, para dar vida y sentido integrador a los elementos tan dispares como el poder político, la organización formal, la normatividad jurídica, la conducta de grupo, o la eficiencia económica del proceso de transformación de insumos en productos, etc.

El rol formal puede influir decisivamente en la conducta real del funcionario, lo que a su vez es una manifestación psicológica o estado de ánimo que ninguna norma jurídica puede apreciar; o, cómo la distribución, ejercicio y mantenimiento del poder político dentro de las burocracias gubernamentales puede influir decisivamente en la estructuración, contenido, validez y eficacia de las normas jurídico-administrativas. El ámbito material de la acción administrativa extienda sus alcances al terreno de cualquiera de las ciencias sociales básicas, lo toma como propio y lo hace entrar a jugar como elemento primario del sistema administrativo dentro de su propia frontera.

El análisis sistemático permite, en segundo lugar, aplicar al fenómeno administrativo los resultados del análisis estructural – funcional. Con ello nos libramos de la vieja falacia de suponer que una simple reforma de estructuras y relaciones formales administrativas, que se puede calificar de organigramista va a reformar concomitantemente las funciones públicas y que con modernizar la legislación administrativa hemos dado ya el paso principal de la reforma.

La reforma tendrá que ser, al mismo tiempo, de insumos y productos, de organización formal, de conductas reales; de decisiones y de normas jurídicas; vale decir, de estructuras y defunciones simultáneas e interrelacionadas.

En tercer lugar, el análisis sistemático permite entender y manejar el fenómeno administrativo como algo vivo en el mejor y más constructivo sentido del término. Las instituciones son auténticas personas jurídicas, orientadas teleológicamente a la consecución de sus objetivos establecidos según criterios, entre otros, de economicidad y eficiencia, mediante una adecuada gestión de todo recurso, comenzando por darle el necesario aprovechamiento y tratamiento como hombre al único elemento que tiene capacidad de autocontrol; al ser humano que constituye también parte de los insumos o recursos y que junto con los recursos materiales y financieros entra en juego en todo proceso de producción.

Así concebida, podremos aplicar a la institución, los principios de la dinámica de los sistemas vivos: homeostasis, cambio incremental, mutación, reforma o extinción de la institución administrativa, dependiendo del comportamiento del sistema frente o para favorecer el cambio que impone la dinámica de sus fuerzas internas o el condicionamiento de los factores exógenos del sistema, entre los cuales, los de naturaleza política son los de mayor importancia.

Podemos distinguir entre modernización y reforma administrativa dependiendo del grado de resistencia a la innovación que presenten las fuerzas centrípetas del sistema; y podemos, en fin, entender la reforma integral como una mutación radical o revolucionaria de un sistema por otro en el que el nuevo ya no hereda la homeostasis ni la cohesión interna del antiguo, sino que tiende a construirse su propio juego de interacciones primarias entre los nuevos elementos y fuerzas que lo constituyen. Con todo ello podemos tomar conciencia por anticipado, de los riesgos que corremos al embarcarnos en reformas radicales y también de los resultados sorprendentes que podemos esperar si acertamos con el diseño de un sistema efectivo desde el punto de vista operativo y adaptable, por tanto, a la ecología nacional.

Finalmente, el análisis sistemático permite idóneamente la utilización de las categorías analíticas continuas y discontinuas. Algunos de los elementos primarios del sistema y de los secundarios que operan desde fuera de la frontera sistemática, puede construirse como tipos continuos; y con lo que el sistema se convierte ya en algo esencialmente dinámico.

El sistema administrativo será entonces tanto más dinámico potencialmente cuanto mayor sea el número de sus elementos primarios que puedan constituirse como continuos, y en consecuencia, la reforma administrativa resultará tanto más factible cuanto más susceptible sea de discurrir por esos canales o carriles que permiten

avanzar, sin solución de continuidad, hacia los objetos más buscados, evitando el choque con categorías discontinuas.

Así, la reforma puede orientarse, por ejemplo, más fácilmente hacia una mayor participación de la colectividad nacional, si el grado de participación se procesa como un continuo, que cuando se parte de la premisa de que la población no participa y debe participar plenamente.

5.3 DIAGNÓSTICO E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

El diagnóstico es un importante instrumento metodológico para la reforma. Al aspirar a conocer, en una primera etapa, la sintomatología de una situación a través del estudio o análisis situacional, para tener algunos elementos de juicio sobre la problemática particular, que podría asimilarse al diagnóstico previo que hace un médico.

Tal diagnóstico previo, puede ser objeto de comprobación más detallada a través de otros análisis de laboratorio, pudiéndose llegar en algunos casos hasta refinamientos de productividad y eficiencia.

El conocimiento de la sintomatología sirve para adoptar las medidas correctivas. El diagnóstico administrativo es más subjetivo que objetivo, puesto que éste tiene una intencionalidad específica que se le define en los propósitos que pretende alcanzar la reforma administrativa y que le son indicados en las propuestas de reforma, y en modelo operativo.

Todo diagnóstico administrativo está exento de neutralidad ideológica. Las propuestas de reforma administrativa necesariamente tratarán de corregir lo que el diagnóstico intencionado hacia tales objetivos demuestre como variaciones de los mismos.

El diagnóstico revela algunas veces dos cosas distintas y sin embargo necesariamente reconciliables a través de las propuestas de reforma administrativa.

- a) Que la realidad administrativa existente tiene diferencias cualitativas y cuantitativas con lo que es deseable y con lo que aspira el modelo teórico y algunas veces el operativo;
- b) Que no existen las condiciones indispensables para hacer viable el mantenimiento de los conceptos o planteamientos del modelo.

En este último caso, será necesario, partiendo del diagnóstico, ajustar a la realidad las propuestas de reforma administrativa para alcanzar un modelo operativo que tenga viabilidad de ser legitimizado y apoyado políticamente e implementado institucionalmente.

Existen muchos juicios de valor que condicionan tanto el modelo operativo, como el diagnóstico administrativo y las propuestas de reforma administrativa. Todo ello influye necesariamente en el instrumental metodológico a utilizar en el diagnóstico administrativo.

El ámbito del diagnóstico administrativo condiciona también su instrumental metodológico. Uno es el que puede aplicarse para conocer y valorar la problemática de la eficacia relacionada fundamentalmente con el sistema de decisión política, y otro, el criterio y contenido metodológico aplicable al conocimiento y valoración problemática de la eficiencia, relacionada fundamentalmente con los procesos de gestión. Al primero, le interesará más conocer cuál es la situación del condicionamiento de los gobernantes y de sus órganos y procedimientos para hacerlo, en tanto que para el segundo será más importante la optimización de los seres; humanos y de los insumos financieros y materiales para alcanzar el producto.

Como parte importante del instrumental metodológico del diagnóstico, está también la necesidad de contar con una planificación global del mismo y con una desagregación en programas y proyectos debidamente concebidos en todos sus detalles de fines y recursos, de tiempo de realización, de asignaciones institucionales por actividades y de tareas individuales a realizar por quienes participan en tales labores. Ello implica la determinación previa de las posibles fuentes de información.

Esa programación debe comprender además la elaboración de formularios para recopilar los hechos. Se llega, sobre la base del diagnóstico y del modelo operativo, a la formulación de las propuestas de reforma administrativa y de las situaciones coyunturales para la aplicabilidad de tales propuestas, que servirán de base a la institucionalización y realización de un efectivo proceso de reforma administrativa.

La institucionalización del proceso de reforma administrativa implica necesariamente una concepción globalizante, es decir, que el cambio que le es inherente no esté centralizado en el organismo rector del sistema, sino en toda la administración pública.

La institucionalización comprende obviamente varias etapas, la primera, es la decisión política de emprender la reforma administrativa. Esa legitimidad y apoyo se manifestarán posteriormente a través de las otras etapas del proceso, tales como, el respaldo para la acción globalizante a través de las estrategias que se aprueben; del apoyo logístico que se brinde a través de la asignación oportuna y suficiente de recursos humanos, financieros y materiales para lograr el producto deseado; del otorgamiento de prioridades de implementación, especialmente cuando puedan presentarse casos de discrepancia entre las autoridades de línea y aquellas encargadas del proceso de reforma administrativa; de la jerarquización de prioridades entre varias acciones; de la obligatoriedad para lograr la aplicación y vivencia del criterio sistemático. Para la creación de un espíritu de cuerpo en toda la función pública que haga posible la concreción de los cambios.

La institucionalización debe reflejar, el criterio sincrético de la reforma administrativa. Ello implica no sólo el cambio de las bases constitucionales, legales y reglamentarias para permitirlo, sino los otros cambios de estructuras y procedimientos administrativos formales e informales; estos últimos permiten la eficiencia institucional dentro del marco de eficacia política.

Vista la institucionalización como un todo que ha de actuar coherentemente y de manera coordinada a través de sus partes, éstas pueden tener una gran o relativa independencia operativa o funcional, dentro de objetivos claramente definidos de antemano.

Las principales líneas de acción operativa para la institucionalización de la reforma administrativa. Es muy importante, además, la evaluación periódica.

5.4 SISTEMA ADMINISTRATIVO

Un sistema administrativo es:

1. Un conjunto de elementos en integración primaria;
2. Afectado de un sentido holístico;
3. En situación homeostática,
4. Enmarcado por una frontera de porosidad variable que lo aísla y lo comunica,
5. Y a través de la cual influye por condicionamiento y es influido por retroalimentación, respecto de otros sistemas paralelos, supersistemas o subsistemas que lo circundan.

5.5 LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO EN ADMINISTRACIÓN

La administración es una ciencia, cuyo desarrollo está sujeto a las mismas influencias que se han mencionado antes como elementos que inciden en el desarrollo científico y tecnológico general.

En primer lugar, está su grado de evolución. La ciencia administrativa está aún en desarrollo y no ha podido todavía construir una serie de principios fundamentales que puedan ser sometidos con todo rigor al análisis científico, en esta primera etapa de su evolución, la ciencia administrativa se ha integrado con una serie de elementos de otras disciplinas. El estado de subdesarrollo de estos últimos elementos hacen que se llame a nuestra disciplina ciencia de segundo grado.

Su actual etapa de desarrollo no ha permitido aún que se generen sólidos principios científicos propios, sino que más bien contiene elementos primarios elaborados por las distintas ciencias sociales básicas: la sociología; la ciencia política; la psicología del comportamiento; la economía; el derecho. En su capacidad de adoptar y homologar tan heterogéneos hijos ajenos radica la grandeza de la administración.

La misma naturaleza un tanto difusa de lo que es la ciencia administrativa la ha puesto en desventaja frente a otras disciplinas que tienen siglos de tradición y desarrollo. Está íntimamente relacionada al vertiginoso cambio que se observa en la naturaleza de las actuales organizaciones. La administración representa pues un campo fértil para el desarrollo científico.

Hay avances como los de la teoría de la organización; el análisis del comportamiento burocrático; la psicología organizacional; la elaboración y utilización de modelos de comportamiento organizacional; sin dejar de lado la riqueza que representa todo el campo de la dirección y gestión, la planificación y el desarrollo. Los vacíos de investigación son aún mayores en administración que en otras ciencias.

A pesar de ello, frecuentemente se escuchan afirmaciones sobre la importancia de hacer cosas, no de estudiar y analizar el fenómeno administrativo, ya que según esta corriente, los problemas administrativos latinoamericanos son perfectamente conocidos. Lo que en realidad se conoce es la superficie de la problemática administrativa. Esta es una de las varias razones de los serios problemas encontrados en la ejecución de programas y proyectos de reforma administrativa. No se puede reformar con éxito algo que no se conoce en profundidad.

Se observan entre otras las siguientes deficiencias:

a) Insuficiencia de recursos

La investigación y el desarrollo científico en administración tiene que competir por los escasos recursos asignados a este tipo de programas. Los recursos que quedan para las investigaciones administrativas son muy escasos, cuando existen.

b) Aspectos institucionales

En la mayoría de los casos no se han establecido institutos correspondientes para el área de administración.

Las oficinas responsables por la reforma administrativa en los países, frecuentemente no tienen programas de investigación básica institucionalizados. Cuando estos programas existen, son generalmente demasiado débiles y no pueden cumplir su objetivo.

c) Recursos humanos

Consecuencia obvia es la carencia, o en otros casos la escasez de recursos humanos calificados para llevar a cabo exitosamente trabajos de investigación adaptados a la realidad de la administración pública de los países de la región latinoamericana.

En muy pocas escuelas de administración pública de la región se ha dado importancia a la formación de funcionarios de alto nivel para que puedan asumir la responsabilidad de programar, coordinar y dirigir trabajos de investigación adaptados a cada realidad nacional.

d) Aspectos metodológicos

Hasta ahora no se han resuelto en América Latina los problemas básicos para hacer una investigación administrativa a fondo del sector público. En primer lugar, no se ha hecho el esfuerzo de investigación de la investigación necesario para estructurar las metodologías de investigación más apropiadas para el caso latinoamericano.

Se ha insistido en el carácter interdisciplinario que necesariamente debía tener la investigación administrativa. Sin embargo, pocos son los esfuerzos interdisciplinarios realizados. Por otra parte, difícilmente se pueden esperar mayores acciones en este campo, cuando no hay trabajo sistemático en la región.

La realidad indica que en la región no se han desarrollado programas de investigación imprescindibles para contestar preguntas esenciales respecto al avance de su capacidad administrativa. Entre muchos vacíos, se hallan algunos tan importantes como la falta en muchos países de datos censales adecuados sobre el personal del sector público, la ausencia de investigaciones sobre empresas públicas, la inexistencia

de evaluaciones sistemáticas de los resultados, y la ausencia de instrumentos para medir la capacidad administrativa y la gestión estatal.

Respecto a las investigaciones que sí se efectuaron, en muchos casos fueron afectados por los problemas enunciados: deficiencias metodológicas, ausencia de enfoque interdisciplinario, falta de orientación hace los temas prioritarios. A estas restricciones se suma usualmente una adicional: el requerimiento de una nueva etapa de investigación. Aquella que permite convertir el conocimiento acumulado respecto de determinado problema en estructuras tecnológicas concretas.

e) La transferencia de tecnología

Latinoamérica produce una fracción de la tecnología administrativa que necesita se sector público. Ello trae una dependencia obligada de importación de tecnologías. Sin embargo, debe hacerse dentro de ciertos lineamientos y con cuidado especial para asegurar su ajuste a la realidad de los países en desarrollo.

No soluciona el problema de fondo que es el desarrollo de una capacidad nacional de creación y utilización de tecnología administrativa. Dando una ilusión de modernización que impide una concepción clara.

El subdesarrollo administrativo está causado por la falta de técnicas que permitan resolver nuestros propios y peculiares problemas administrativos.

f) Desarrollo de tecnología propia

América Latina necesita hacer un gran esfuerzo para desarrollar su propia tecnología administrativa y para ello la investigación en la administración pública es absolutamente fundamental. Se deberá actuar con programas específicos dirigidos a mejorar las instituciones y los programas de investigación; a desarrollar metodologías que permitan la investigación de la problemática administrativa latinoamericana; a la preparación de investigadores, de científicos y técnicos en las ciencias administrativas, con la calidad necesaria y en la cantidad que requieran los planes nacionales de desarrollo.

5.6 ELEMENTOS PARA LA REFORMA DE LA REFORMA.

La brecha entre necesidades y capacidades administrativas parece crecer.

Será necesario identificar sistemáticamente los obstáculos principales esperables en el camino de la reforma y formular alternativas de acción frente a ellos.

Entre las líneas principales que esa nueva reflexión tendrá que desarrollar como alternativas innovantes frente al marco conceptual tradicional de la reforma, se encuentran las que se presentan sintéticamente a continuación:

1. Visión multidimensional del cambio administrativo.

Habrá que profundizar en la naturaleza íntima del comportamiento organizacional público.

2. Rescate pleno de la especificidad del fenómeno administrativo público.

La especificidad histórica mencionada tiene fuertes caracteres en América Latina. Los problemas esenciales del aparato público, los comportamientos usuales de la burocracia, la dinámica de desenvolvimiento de las organizaciones, se hallan altamente influidas por el desarrollo histórico de la región, su modo de inserción en el sistema económico mundial, el rol peculiar desempeñado por el sector público.

3. Priorizaciones de los problemas estratégicos.

Es necesario integrar al marco conceptual, estructuras de razonamiento que se orienten hacia la cuidadosa selección de prioridades. Deberán determinarse los tipos de problemas que en relación con las grandes metas nacionales tienen la más alta significación estratégica, que pueden tener incidencia multiplicadora en el aparato público y cuyo ataque es viable.

4. Tendencia a la innovación.

La burocracia presenta supuestas “patologías” y “comportamientos irracionales” que, siendo disfuncionales para la productividad de la organización, son funcionales para otros intereses.

El pensamiento reformista deberá buscar más allá. Para ello tendrá que apoyarse, necesariamente, en la utilización a fondo de las potencialidades de la investigación aplicada a los problemas de la administración pública.

5. Revalorización del rol del factor humano.

La nueva reforma debe partir de las constataciones científicas respecto al carácter central de la variable humana en el comportamiento organizacional.

El énfasis en el hombre constituye en fin en sí mismo de la reforma, en cuanto instrumento del desarrollo que lo tiene por objetivo final. Al mismo tiempo, es una necesidad práctica sin cuya atención la reforma tendrá bases altamente irreales.

El funcionario público latinoamericano ha de ser uno de los focos principales de la reflexión reformista. La reforma administrativa ha de orientarse a transformar la gestión de personal de tipo exclusivamente administrativo que se practica en muchas de las oficinas actuales en una verdadera “política de planificación y desarrollo de recursos humanos”.

Entre las áreas a incluir en la agenda de dicha política figurarán temáticas como: las posibles alternativas en materia de participación de los funcionarios, el establecimiento de sistemas integrales de desarrollo de recursos humanos, en lugar de los restringidos enfoques de adiestramiento usualmente aplicados, la vinculación estrecha entre carrera administrativa, capacitación y remuneración, la coordinación con el sistema universitario de formación de administradores para el sector público, con atención tanto a sus aspectos curriculares como pedagógicos.

6. Desarrollo de la participación ciudadana.

Este es un campo limitadamente transitado en América Latina. Será necesario examinar en detalle las características de la relación usuario – administración pública en la región.

Tendrá que pasar de las formulaciones declarativas al diseño, con base en investigación, de fórmulas operacionales de institucionalización de la participación.

7. Establecimiento de una política tecnológica nacional.

La reforma requiere contar con tecnología administrativa pertinente al tipo de problemas a resolver, acorde al medio y de alto rendimiento. Eso significará trabajar sobre cuestiones como la preparación de recursos humanos para la investigación y desarrollo de tecnologías administrativas.

En segundo lugar, deberá diseñarse una política que permita complementar la producción nacional con procesos de transferencia tecnológica efectivamente útiles.

8. Aprovechamiento de las posibilidades de la integración latinoamericana.

La reforma renovada debe enfatizar como una de sus orientaciones conceptuales la identificación y movilización de las posibilidades de cooperación de esfuerzos entre los países de la región. Se deben evaluar sistemáticamente dichas experiencias, someterlas a exámenes comparativos, llegar a conclusiones sobre los obstáculos principales y sus causas.

En tal sentido, una vía de trabajo obligada será la creación de una corriente sistemática de intercambio de información y documentación, institucionalizando los canales que ello requiere.

Asimismo, deberían centrarse esfuerzos en la planificación de medios para la plena movilización de la denominada cooperación técnica horizontal intrarregional.

Si bien la reforma ha concretado en la región pasos altamente significativos, sus resultados limitados en aspectos centrales de la gestión pública han creado un cierto clima de falta de credibilidad.

El futuro exigirá creciente capacidad administrativa al aparato público.

A. SEGUNDO CAPÍTULO

MARCO DE REFERENCIA

SUBCAPÍTULO 1. EL ISSSTE, ANTECEDENTES Y OBJETIVO

1.1 ANTECEDENTES.

En los últimos tiempos, mucho se ha hablado del **ISSSTE**, pero poco se sabe de sus antecedentes y de su historia, del marco legal que lo sustenta como una institución de seguridad social y de la misión que tiene con los trabajadores del Estado.

En este momento, como es del conocimiento público, al igual que la mayoría de las instituciones de seguridad social en el mundo, el ISSSTE está enfrentando importantes desafíos derivados de la transformación que hemos sufrido con los cambios demográficos y epidemiológicos de la población mexicana y, en especial, de la población derechohabiente del Instituto.

Pero volviendo a la historia del Instituto tenemos que en nuestro país, los esfuerzos para conformar un cuerpo sólido de prestaciones, en respuesta a las necesidades de la clase trabajadora, han tenido en el Estado a un promotor consciente de rica tradición histórica.

Durante el tiempo en que Benito Juárez fue presidente de la República, los rasgos distintivos de la seguridad social se concentraron casi exclusivamente en cuestiones de orden asistencial, como el sostenimiento de la Escuela de Ciegos, en 1871, para lo cual el régimen juarista cedió a la institución parte del Ex Convento de la Encarnación y 15% del producto de las loterías.

En el ámbito legislativo, antes de la Revolución Mexicana, no son muchos los antecedentes que den cuenta de intentos formales y organizados de protección a los trabajadores. Hubo no obstante, en los estados de la Federación –México en 1904 y Nuevo León en 1906– leyes muy similares en su contenido, las cuales reconocían los accidentes de trabajo y apuntaban a la responsabilidad patronal en la indemnización derivada de los mismos.

En 1911, Francisco I. Madero incluyó en su programa como candidato a la Presidencia de la República el compromiso de expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Por aquella misma época, el incipiente movimiento obrero se fortaleció con la fundación de la Casa del Obrero Mundial (1912), núcleo aglutinador por medio del cual diferentes corrientes políticas y sociales intentaban incidir en los cambios estructurales de las relaciones entre patrones y trabajadores.

A la caída del gobierno de Madero en 1913, y en su afán de legitimación de un régimen insostenible, Victoriano Huerta presentó al Congreso una propuesta de decreto que recogía inquietudes reales de la clase trabajadora, como la fijación de salarios mínimos y la formación de la Junta de Conciliación, entre otras, pero la iniciativa nunca prosperó, dado lo efímero del régimen huertista.

Durante el turbulento periodo que siguió, las diferentes fuerzas revolucionarias trataron de reglamentar las condiciones de los trabajadores. De esta época destacan las propuestas sobre seguridad social contenidas en el Plan de Guadalupe, expedido en 1913, y las cláusulas y adiciones que en tal sentido se le agregaron el año siguiente.

Es hasta 1917, al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los derechos de los trabajadores son reconocidos y quedan protegidos con auténtica fuerza de ley máxima.

La Constitución otorgó a la seguridad social carácter ineludible al incorporarla al artículo 123, con la obligación patronal de proporcionar a los trabajadores, pensiones, habitaciones cómodas e higiénicas, escuelas, enfermerías y otros servicios. Resaltó además la obligatoriedad de la capacitación y la prerrogativa de los trabajadores a organizarse para garantizar estos derechos.

Cabe destacar que los empleados de las instituciones públicas fueron los que inicialmente promovieron la integración de agrupaciones con fines mutualistas o de protección social y laboral.

En la década de los veinte del siglo pasado, el crecimiento acelerado de la economía y la consolidación del Estado hicieron necesaria la promulgación de leyes, así como la creación de instituciones que sostuvieran con su estructura los diversos aspectos del bienestar social. Surgió así, por ejemplo, el proyecto de la Ley de Accidentes Industriales (1922), cuya aportación novedosa consistía en prever la creación de una caja de riesgos profesionales.

Además, por ley, algunos empleados gozaban de antemano de garantías de seguridad como fue el caso del Servicio Exterior Mexicano y Correos, y a partir de 1924 la Ley de Organización de Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales disponía “que los magistrados, jueces y oficiales que no gozaran de fortuna tuvieran derecho a ser pensionados”.

Lo anterior, muestra un avance de la previsión social, puesto que marca con una promulgación el primer esfuerzo de aplicación concreta de postulados, ideas, teorías e inquietudes dispersas a lo largo de décadas del México revolucionario.

Sin embargo, persistía el hecho de que un buen grupo de empleados públicos se encontraban al margen de los beneficios de la seguridad social que apenas estaba en proceso de gestación. La preocupación gubernamental por unificar prestaciones y servicios, así como garantizar el acceso a todos los trabajadores del Estado, dio por resultado que el 12 de agosto de 1925 se promulgara la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro.

La finalidad de la Ley era estructurar un sistema en virtud del cual el propio trabajador, con la ayuda del Estado, contribuyera a la formación de un fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de pensiones y préstamos hipotecarios.

En esta Ley se contemplaban las pensiones por vejez e inhabilitación, y las pensiones para los deudos del trabajador que a causa de sus labores perdía la vida; además se ofrecía la pensión de retiro a los 65 años de edad y después de 15 años de servicio. Asimismo, una vez hecho el pago de pensiones y los gastos de administración del Fondo de Pensiones, se empleaban los excedentes para otorgar préstamos hipotecarios hasta por 5 mil pesos para adquisición o construcción de casa habitación y hasta 15 mil para compra de tierras de cultivo y su habilitación. Los préstamos eran pagaderos a cinco y diez años, respectivamente. Se concedían además créditos hasta por 3 mil pesos para establecer o explotar pequeñas industrias; también se destinaban fondos para la construcción de casas y departamentos para venta y renta a pensionados y funcionarios. La Ley estipuló 9% anual como tasa mínima de interés.

1.1.1 DIRECCIÓN GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO (1925-1959)

Predecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro. Esta Dirección, como organismo público descentralizado con atribución pública y personalidad jurídica propia, nació en la vida jurídica de México mediante la expedición de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro el 12 de agosto de 1925. El proyecto original fue formulado por una comisión integrada por los señores Maximiliano Chabert, licenciado Miguel S. Macedo, licenciado Mario de la Fuente y Mario Guasp.

La primera Junta Directiva de la nueva institución se integró con los señores licenciado Rafael I. Hernández, doctor Alfonso Pruneda, Guilebaldo Elías, José A. Castellón, Julio Azcárate y Carlos Arellano, fungiendo como presidente el licenciado Hernández y como secretario el señor Gregorio M. Arriaga.

El primer titular de la Dirección General de Pensiones Civiles fue el señor Maximiliano Chabert, quien tomó posesión el 16 de octubre de 1925.

En ese periodo de iniciación se comenzó a estructurar y a organizar la Dirección de Pensiones y para el efecto se crearon las oficinas que se estimaron necesarias, entre ellas una Subdirección y los departamentos de Pensiones, Contabilidad, Préstamos, Ingenieros y Estadísticas, así como la Caja, ocupándose como sede de la institución la casa ubicada en la esquina de Uruguay e Isabel la Católica.

Trece años después, el 11 de noviembre de 1938, surgió la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que en ese mismo año promulgó su Estatuto Jurídico. Con ello se daba a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia y se garantizaba la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro ocupó durante algún tiempo el edificio del Banco LACUD ubicado en la calle de Capuchinas, y a partir de 1926 cambió su centro de operaciones a las oficinas de avenida Hidalgo.

Posteriormente se inauguró, en 1945, la nueva sede en avenida Juárez y Lafragua (antes ejidos), frente a la Plaza de la República. Este edificio fue acondicionado para satisfacer las necesidades de la Dirección y en el mismo inmueble se instaló un Jardín de Niños, una Guardería Infantil, las oficinas del Sindicato de Pensiones y una Escuela Primaria.

El 5 de marzo de 1946 se expidió una nueva Ley de Pensiones Civiles, pero su vigencia fue suspendida por el Congreso y sólo se aplicó a los trabajadores del magisterio y a los veteranos de la revolución.

Hacia el año de 1947, la Ley de Pensiones sufrió reformas significativas orientadas a extender la gama de prestaciones, mejorar la calidad de las ya existentes e incorporar el régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

Entre las reformas se establecía que la edad para recibir las pensiones sería de 55 años con un mínimo de 15 de servicio. También se ampliaban los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como los montos para préstamos hipotecarios.

A partir de esta Ley, parte de los fondos de pensiones fueron canalizados a la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del Distrito Federal, tales como las unidades habitacionales “Presidente Juárez” con 984 departamentos y el “Centro Urbano Presidente Alemán” con 1,080 departamentos; este último fue inaugurado en 1949.

En lo que se refiere a los servicios médicos, se amparaba por primera vez a los trabajadores al servicio del Estado, cubriendo únicamente accidentes laborales a través de servicios subrogados a hospitales particulares.

1.1.2 NACIMIENTO DEL ISSSTE

En **1959** se transforma y adiciona el apartado **B** del artículo **123** constitucional, donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la FSTSE había planteado para los servidores públicos.

El mismo año, con motivo del XXI aniversario de la expedición de dicho Estatuto, en una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, el presidente Adolfo López Mateos anunció que presentaría al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue discutida, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959, por lo que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma, en 1960, en el **ISSSTE**.

Las palabras con las que se refirió a la Ley el entonces presidente de la República no dejan lugar a duda acerca de la relevancia que para el Ejecutivo tenía la creación del **ISSSTE**.

La única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley, pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente más débiles y que más requieren de los servicios que se implantan...

En estas condiciones puedo afirmar que queda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como una de las más favorables y tutelares en el mundo...

La Ley del **ISSSTE** se constituía en México como la primera en responder a una visión integral de la seguridad social, cubriendo tanto asistencia a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas, cuyos beneficios se extendían y se extienden a los familiares de los trabajadores.

En **1960**, el **ISSSTE** amparaba a 129 mil 512 trabajadores, 11 mil 912 pensionistas y 346 mil 318 familiares, es decir, un total de 487 mil 742 derechohabientes beneficiados con las 14 prestaciones que marcaba la nueva Ley.

- **Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.**
- **Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.**
- **Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.**
- **Servicios para elevar los niveles de vida del servidor público y su familia.**
- **Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural, y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia.**
- **Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos y construcción de moradas destinadas a la habitación familiar del trabajador.**
- **Arrendamiento de habitaciones económicas propiedad del Instituto.**
- **Préstamos hipotecarios.**
- **Préstamos a corto plazo.**
- **Jubilación.**
- **Seguro de vejez.**
- **Seguro de invalidez.**
- **Seguro por causa de muerte.**
- **Indemnización global.**

De esta manera, con la Ley del **ISSSTE**, algunas prestaciones que habían sido complementarias pasaron a ser obligatorias para el Instituto.

El patrimonio del **ISSSTE** se integró principalmente con las propiedades, derechos y obligaciones que formaban parte de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, así como con sus fuentes de financiamiento.

La organización interna del Instituto en aquel entonces se conformó con dos órdenes de gobierno: la Junta Directiva (con participación del Estado y de la FSTSE) y la Dirección General de la cual dependían tres subdirecciones.

- **Subdirección de Servicios Médicos**
- **Subdirección de Pensiones y Préstamos**
- **Subdirección Administrativa**

Contaba además con seis asesorías técnicas, configuradas como departamentos, que auxiliaban a la Dirección General en sus funciones.

- **Departamento de Servicios Sociales**
- **Departamento Jurídico**
- **Departamento de Arquitectura y Planeación**
- **Caja General**
- **Auditoría Interna**
- **Contaduría General**

En el renglón de atención a la salud se ampliaron los beneficios; ahora se cubrían los seguros de enfermedades profesionales y no profesionales, de maternidad, accidentes de trabajo y readaptación de inválidos.

Para desempeñar sus funciones, el Instituto empezó con la adquisición de unidades hospitalarias privadas, mismas que, aunque contribuyeron a satisfacer la demanda inicial de servicio, requirieron desde el principio de numerosas adaptaciones o ampliaciones.

De esta forma, en agosto de 1960, el **ISSSTE** inició la construcción de las tres primeras clínicas en el Distrito Federal y compró el Centro Hospitalario 20 de Noviembre, con capacidad de 600 camas.

Este nosocomio cubrió las necesidades de hospitalización y urgencias que antes se subrogaban; además, se incorporaron algunas unidades médicas provenientes de diversas dependencias centrales, como las que operaban la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Sindicato del Magisterio y el Sistema SCOP (Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas).

El Instituto integró bajo la denominación “Servicios Sociales” un conjunto de prestaciones que se caracterizaban por apoyar socialmente al asegurado y su familia, básicamente a través de la atención a niños en guarderías, renta y venta de departamentos en desarrollos multifamiliares, prestación de servicios funerarios y apoyo en general a la economía familiar.

Así, en 1960 había tres guarderías –hoy Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil– en las que se atendía un total de 465 niños; y se contaba además con una tienda ubicada en el Distrito Federal.

Tres años después se darían más cambios. El Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del Estado quedó abrogado el 28 de diciembre de 1963, y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, se incluyeron los seguros, servicios y prestaciones establecidos en el capítulo de la seguridad social como contraprestación de la relación laboral con el Estado.

El 8 de septiembre de 1965 la Junta Directiva aprobó el primer reglamento interior del **ISSSTE** que plasmaba su organización y funcionamiento. Antes de esa fecha, el Instituto se regía únicamente por las disposiciones contenidas en la Ley, las que, por su índole, no era posible aplicar a las funciones de los diversos órganos del **ISSSTE**, recurriendo para complementarlas a las costumbres, al sentido común y al deseo de los funcionarios encargados de aplicarlas.

Este reglamento, con vigencia de 1965 a 1983, no sufrió cambios y por lo tanto la estructura del Instituto que rigió durante ese periodo tampoco tuvo variaciones formales en su conformación orgánica, integrada por cuatro subdirecciones:

Prestaciones Médicas, Prestaciones Sociales, Prestaciones Económicas y Administrativas; así también, del Director General dependían directamente un Coordinador General, dos unidades asesoras (de Financiamiento y de Organización, Desarrollo y Normas), tres departamentos (de Relaciones Públicas y Prestaciones Varias, de Auditoría, Jurídico y de Arquitectura y Planeación), una Comisión de Compras y tres oficinas (de Colonias, Prensa y Quejas), además de las delegaciones regionales.

Resumiendo, La Revolución Mexicana impulsora de la igualdad social y la justicia laboral, es origen e inspiración del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sus premisas: proteger al trabajador y a la familia del trabajador, brindándoles seguridad laboral, así como condiciones de vida satisfactorias.

Ello se cristalizó en la Ley del ISSSTE (1960) al acogerse a las garantías del apartado B del Artículo 123 Constitucional, para que el trabajador al servicio del Estado – y su familia – disfrutaran del derecho a mantener y elevar su calidad de vida, mediante servicios y prestaciones de carácter asistencial, médico, económico, social, cultural, deportivo, de vivienda, etcétera.

Así lo sintetiza la expresión del entonces presidente Lic. Adolfo López Mateos "... la única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley, pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente más débiles y que más requieren de los servicios que se implantan..."

Ello representa una loable tarea Institucional: la preservación y el fortalecimiento de los beneficios que la seguridad social otorga a los trabajadores al servicio del Estado y la extensión de estos beneficios a sus familiares, protegiendo así a la familia mexicana.

Como se puede observar el fin que se perseguía para crear Organismos de seguridad social, surgió hace ya varios años con un propósito de raíz muy noble, que por circunstancias irónicamente sociales pero sobre todo políticas se ha ido deformando con el paso del tiempo. Sin embargo, no podemos olvidar que el simple hecho de que organismos como el ISSSTE o el Instituto Mexicano del Seguro Social existan en la actualidad representa un avance meritorio para nuestro país, aunque falte todavía mucho por hacer para mantenerlos funcionando y funcionando bien.

1.2 SITUACIÓN ACTUAL

1.2.1 Marco Jurídico

El **ISSSTE**, creado por decreto presidencial el 30 de diciembre de 1959, es un organismo descentralizado con administración, personalidad jurídica y patrimonio propio, éste último conformado por las aportaciones que los trabajadores hacen quincenalmente por dos conceptos fundamentales:

1.2.1.1 Fondo de pensiones

1.2.1.2 Servicio médico y maternidad

A ello se suman las aportaciones que hace el Gobierno Federal en los mismos conceptos por cada uno de sus empleados. La administración del **ISSSTE** está presidida por una Junta Directiva, principal órgano rector integrado por cinco representantes del Gobierno Federal y cinco de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, además del propio Director General.

Es facultad del Ejecutivo Federal designar tanto al Director General como al presidente de la Junta Directiva, mientras que los representantes gubernamentales deberán ser los titulares de las secretarías de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública.

La Junta Directiva es la autorizada para nombrar y remover al personal de confianza del primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General, sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue.

Este órgano rector aprueba, entre otras cosas, el presupuesto, la orientación programática, la organización administrativa y funcional del **ISSSTE** y, desde luego, supervisa el gasto, operación y funcionamiento institucional. El operador es el Director General, máxima autoridad administrativa del **ISSSTE** y responsable directo de su buen funcionamiento.

La personalidad jurídica del Instituto está dotada, como ya se vio, por el acuerdo presidencial que le dio origen; luego se encuentra jurídicamente reglamentado por la Ley del **ISSSTE**, que es un instrumento jurídico emanado del Poder Legislativo de observancia general que lo faculta para hacer las retenciones respectivas de los salarios de los trabajadores del Estado y lo obliga a proporcionar bienestar social a éstos y a sus familiares derechohabientes.

La organización y funcionamiento del Instituto está regulada por varios instrumentos, así, la Junta Directiva tiene su propio Reglamento, pero el marco normativo de mayor importancia para el funcionamiento de la institución es el Estatuto Orgánico, mecanismo jurídico que determina la forma de organización administrativa y faculta a los diferentes órganos que la integran a desarrollar sus funciones, ya sean médicas, deportivas, culturales, económicas, de investigación o recreación, para conformar el concepto de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado.

Actualmente el **ISSSTE** ha celebrado convenios con gobiernos estatales y organismos públicos descentralizados para ofrecer seguridad social a sus trabajadores. Atiende a más de dos millones de trabajadores y a más de cuatro derechohabientes por trabajador en promedio, con lo que en este momento son más de diez millones de mexicanos beneficiados.

Porque su principal función es la seguridad social, el Instituto se sustenta en el derecho constitucional a la protección de la salud de los servidores públicos, por lo que está obligado a dar cumplimiento a la Ley General de Salud y a todo el marco normativo inherente a su función primordial.

Principales Fondos que Integran al ISSSTE:

- ⌘ Administración
- ⌘ Ahorro para el retiro
- ⌘ Médico
- ⌘ Pensiones
- ⌘ Préstamos
- ⌘ Préstamos personales

- ⌘ Riesgos de trabajo
- ⌘ Servicios sociales y culturales
- ⌘ Vivienda

Los fondos son los que cubren el conjunto de **21 seguros**, prestaciones y servicios previstos por la Ley del **ISSSTE** en favor de los trabajadores al servicio del Estado.

⌘ **Prestaciones Médicas, Económicas, Sociales y Culturales**

El **ISSSTE** ampara y protege actualmente a sus derechohabientes mediante el otorgamiento de **21** seguros, prestaciones y servicios:

1. Medicina preventiva

⌘ Garantiza, cuida y preserva la salud de los trabajadores y sus familiares, así como de los pensionados.

2. Seguro de enfermedades y maternidad

⌘ Brinda atención médica de diagnóstico, quirúrgica y hospitalaria, así como farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad o embarazo de los trabajadores, familias y pensionados.

3. Servicios de rehabilitación física y mental

⌘ Otorga atención a pacientes con algún tipo de enfermedad o discapacidad que afecte al sistema locomotor, así como a pacientes con afección o deficiencia mental.

4. Seguro de riesgos de trabajo

⌘ Cubre el seguro cuando ocurran accidentes y enfermedades a las que están expuestos los trabajadores en el ejercicio de su actividad cotidiana.

5. Seguro de jubilación

⌘ Garantiza el pago de pensiones a todos los trabajadores que cumplan 30 años o más de servicio y a las trabajadoras con 28 años o más.

6. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio

⌘ Pensiona a aquellos trabajadores que cumplan 55 años de edad y que tengan 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.

7. Seguro de invalidez

⌘ Otorga este seguro a aquellos trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su empleo, siempre y cuando hayan cotizado al Instituto cuando menos durante 15 años.

8. Seguro por causa de muerte

∴ Cubre este seguro en caso de deceso por motivos ajenos al servicio, siempre y cuando el trabajador haya cotizado al Instituto más de 15 años, o fallecido después de los 60 años de edad con un mínimo de diez años de cotización.

9. Seguro de cesantía en edad avanzada

∴ Brinda protección al trabajador que decida retirarse voluntariamente del servicio o quede privado de trabajo remunerado después de los 60 años de edad y haya cotizado al Instituto cuando menos 15 años.

10. Indemnización global

∴ Indemniza a aquellos trabajadores que sin tener derecho a ningún tipo de pensión se separen definitivamente del servicio.

11. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil

∴ Procura el desarrollo armónico e integral de los hijos de las trabajadoras del Estado en las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil.

12. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas

∴ Garantiza los servicios médicos y prestaciones económicas y en especie a los trabajadores del Estado en retiro.

13 y 14. Vivienda y arrendamiento

∴ Brinda la oportunidad de obtener vivienda digna mediante el arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto, además de préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición de casas-habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras a las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por este concepto.

15. Préstamos a mediano plazo

∴ Apoya la economía familiar a través de financiamiento de préstamos para la adquisición de bienes de uso duradero.

16. Préstamos a corto plazo

∴ Otorga préstamos en efectivo a los trabajadores que por algún motivo requieran de liquidez.

17. Tiendas y farmacias

∴ Contribuye a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes a través de tiendas y farmacias que cuenten con productos de calidad a precios competitivos.

18. Servicios turísticos

∴ Ofrece precios accesibles e instalaciones adecuadas para la recreación.

19. Actividades culturales y deportivas

⌘Atiende las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias como son promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.

20. Servicios funerarios

⌘Proporciona servicios funerarios a precios accesibles.

21. Sistema de Ahorro para el Retiro

⌘Aumenta los recursos a disposición del trabajador al momento de su retiro.

⌘INFRAESTRUCTURA BÁSICA DEL ISSSTE

- ⌘Población derechohabiente **10,295,082**
- ⌘Estancias de bienestar y desarrollo infantil **137**
- ⌘Tiendas **265**
- ⌘Farmacias **116**
- ⌘Velatorios **7**
- ⌘Panteones **1**
- ⌘Agencias turísticas **38**
- ⌘Hoteles y balnearios **2**
- ⌘Talleres para jubilados **98**
- ⌘Centro Geriátrico **1**
- ⌘Centro de convivencia para jubilados y pensionados **1**
- ⌘Comedores **11**
- ⌘Centros de capacitación **38**
- ⌘Centros culturales **74**
- ⌘Centros deportivos **9**
- ⌘Bibliotecas **61**
- ⌘Teatros **2**
- ⌘Foro **1**
- ⌘Clínicas de medicina familiar **94**
- ⌘Clínicas de especialidades **14**
- ⌘Unidades de medicina familiar **926**
- ⌘Consultorios auxiliares **105**
- ⌘Clínicas-hospital **71**
- ⌘Hospitales generales **24**
- ⌘Hospitales regionales **10**
- ⌘Centro Médico Nacional **1**
- ⌘Centro de Cirugía Ambulatoria **1**
- ⌘Estancia Temporal para Enfermos de los Estados **1**
- ⌘Consultorios **5,430**
- ⌘Laboratorios **209**
- ⌘Quirófanos **293**
- ⌘Camas censables **6,778**
- ⌘Camas de tránsito **2,986**

Fuente: Subdirección de Planeación Financiera y Evaluación Institucional. Subdirección General de Finanzas del ISSSTE

::DIRECTORES GENERALES

Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro (1925-1959)

::SR. MAXIMILIANO M. CHABERT

Del 16 de octubre de 1925 al 28 de octubre de 1930

::SR. COSME HINOJOSA

Del 28 de octubre de 1930 al 28 de abril de 1932

::GRAL. JOSÉ MARÍA TAPIA

Del 28 de abril de 1932 al 10 de septiembre de 1932

::LIC. ROMEO ORTEGA

Del 10 de septiembre de 1932 al 26 de marzo de 1935

::SR. ENRIQUE LICKENS

Del 26 de marzo de 1935 al 9 de diciembre de 1940

::PROFR. AURELIO MANRIQUE

Del 9 de diciembre de 1940 al 7 de septiembre de 1945

::SR. ADOLFO DE LA HUERTA

Del 6 de febrero de 1946 al 5 de diciembre de 1946

::LIC. ESTEBAN GARCÍA DE ALBA

Del 6 de diciembre de 1946 al 13 de enero de 1953

::LIC. NICOLÁS PIZARRO SUÁREZ

Del 13 de enero de 1953 al 13 de diciembre de 1959

::LIC. NICOLÁS PIZARRO SUÁREZ

Del 1 de enero de 1960 al 9 de diciembre de 1964

::LIC. RÓMULO SÁNCHEZ MIRELES

Del 9 de diciembre de 1964 al 7 de diciembre de 1970

::PROFR. EDGAR ROBLEDO SANTIAGO

Del 7 de diciembre de 1970 al 8 de septiembre de 1975

::C.P. SALVADOR SÁNCHEZ VÁZQUEZ

Del 8 de septiembre de 1975 al 6 de diciembre de 1976

·:PROFR. CARLOS JONGUITUD BARRIOS

Del 6 de diciembre de 1976 al 12 de febrero de 1979

·:LIC. CARLOS SANSORES PÉREZ

Del 12 de febrero de 1979 al 28 de noviembre de 1979

·:DR. CARLOS RIVA PALACIO VELASCO

Del 28 de noviembre de 1979 al 30 de noviembre de 1982

·:DR. ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

Del 2 de diciembre de 1982 al 1 de diciembre de 1988

·:LIC. EMILIO LOZOYA THALMANN

Del 1 de diciembre de 1988 al 4 de enero de 1993

·:ING. GONZALO MARTÍNEZ CORBALÁ

Del 4 de enero de 1993 al 2 de diciembre de 1994

·:LIC. MANUEL AGUILERA GÓMEZ

Del 2 de diciembre de 1994 al 5 de abril de 1997

·:LIC. JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Del 5 de abril de 1997 al 13 de mayo de 1998

·:LIC. SOCORRO DÍAZ PALACIOS

Del 13 de mayo de 1998 al 2 de diciembre de 2000

·:LIC. BENJAMÍN GONZÁLEZ ROARO

Desde el 2 de diciembre de 2000

1.3 OBJETIVO.

El ISSSTE es una Institución creada con el objeto de mejorar los niveles de bienestar integral y calidad de vida de los servidores públicos y sus familiares derechohabientes, mediante el oportuno y eficiente otorgamiento de los servicios que preste el ISSSTE, mismos que brindan apoyo al poder adquisitivo de su ingreso económico.

El Código de Actuación del Instituto, representa un marco para que la relación entre el ISSSTE, sus derechohabientes, trabajadores y proveedores sea aún más fluida y se desarrolle sobre bases más firmes, dentro del estricto apego a las leyes, normas y reglamentos, para que produzca mejores resultados en beneficio de la sociedad mexicana.

VISION

Una derechohabiencia con servicios acordes a sus expectativas, normalizados bajo códigos de calidad y calidez convenidos con la Institución, que le permita generar valores y practicas para la mejora sostenida de bienestar y calidad de vida, en las áreas económica, de salud, vivienda, formación y actualización; y con una diversificación de las actividades en deporte, cultura y recreación.

MISIÓN

Contribuir al mejoramiento de los niveles de bienestar integral de los trabajadores al servicio del estado, pensionados y familiares derechohabientes, a través del oportuno y eficiente otorgamiento de servicios médicos, prestaciones económicas, sociales y culturales, de vivienda, tiendas y farmacias y servicios turísticos.

POLÍTICA DE CALIDAD

Es compromiso del Instituto proporcionar la más alta calidad en el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios que ofrece, aunque en la realidad no se puede o no se quiere cumplir, lo que significa:

- ✓ Asumir esta responsabilidad para el beneficio de todos, siempre en busca de la mejora.
- ✓ Buscar el equilibrio financiero de la Institución.
- ✓ Una labor constante de motivación y concientización del personal.
- ✓ Compromiso de los funcionarios con niveles de decisión.

Esta filosofía de trabajo debe ser compartida con todos los que trabajan en el ISSSTE –y no solo en el ISSSTE, sino en toda Administración Pública Federal- adquiriendo en su labor sentido y significado, lo cual se expresa en los siguientes puntos:

- El apego a los principios de actuación.
- Adoptar la innovación y las mejores prácticas como ejercicio permanente para satisfacer las necesidades y expectativas de los derechohabientes.

El ISSSTE definió en el siguiente Código de Actuación su compromiso y los principios de actuación, divididos en diferentes materias, de acuerdo con el tipo de servicio que brinda:

PRINCIPIOS GENERALES DE ACTUACIÓN

1. Establecer mecanismos de comunicación directa, abierta y permanente con la derechohabiente.
2. Atender y orientar con eficiencia, cortesía y espíritu de servicios a todos los derechohabientes.
3. Asistir con equidad a nuestros derechohabientes.
4. Otorgar en tiempo y forma los seguros, prestaciones y servicios de Ley.
5. Responder con amabilidad, eficacia y oportunidad las quejas y sugerencias.
6. Elevar los niveles de cobertura y oportunidad de los servicios proporcionados.
7. Mantener la confidencialidad de la información y datos personales de los derechohabientes.
8. Atender y responder con cortesía las solicitudes de información que realizan los derechohabientes.
9. Diseñar y promover campañas apegadas a la política social del gobierno, que difundan las acciones que el ISSSTE realiza en beneficio de sus usuarios.
10. Asegurar que la información difundida sea veraz, oportuna, adecuada, transparente y suficiente.
11. Promover la atención, seguimiento y respuesta oportuna e imparcial a todas las peticiones.
12. Implantar sistemas de administración eficientes.

13. Prevenir prácticas de corrupción e impunidad, mediante la actualización del marco normativo institucional y la simplificación de las normas.
14. Planear, programar y ejercer con estricta disciplina los presupuestos y recursos financieros.

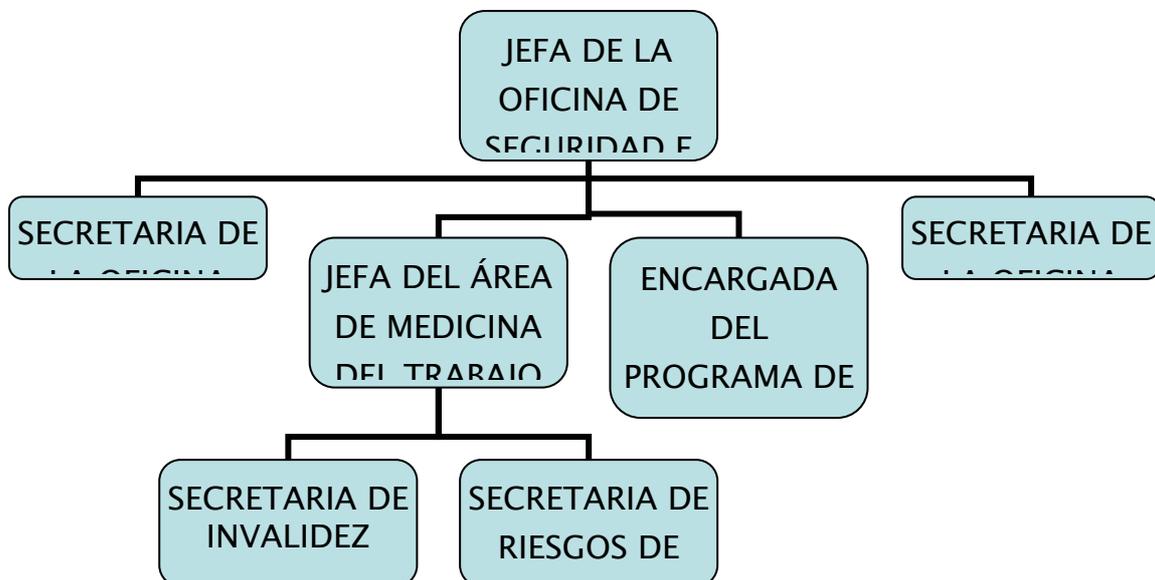
Desgraciadamente esto no se cumple cabalmente, al parecer los objetivos de las Instituciones públicas han sido creados para sostener la ilusión de que en nuestro país el Gobierno cumple y la Administración Pública opera en apego a la Normatividad y para beneficio de la población mexicana. Pero no queremos ahondar en esta problemática, más bien en el transcurso del presente trabajo se delimitará el problema concreto que representa solamente un área específica del ISSSTE , como una pequeña muestra del universo de la Administración Pública Federal en la que estamos inmersos.

SUBCAPÍTULO 2.
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA OFICINA DE SEGURIDAD E
HIGIENE

La Oficina de Seguridad e Higiene pertenece al Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene de la Subdelegación de Prestaciones que a su vez forma parte de la Delegación Estatal del ISSSTE en Hidalgo, y es normada por la Jefatura de Servicios de Seguridad e Higiene a nivel central.

La tarea que debe cumplir la Oficina es proporcionar a los derechohabientes aquellas prestaciones a que tienen derecho conforme a la Ley del ISSSTE y que se relacionan con la Seguridad e Higiene en el trabajo, tales como: accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo de su trabajo, prevención de riesgos laborales, otorgamiento de subsidios por exceso de licencias médicas, otorgamiento de pensiones por riesgo de trabajo, revisión de casos en los que el trabajador presenta algún tipo de enfermedad general que lo invalide para trabajar, estudios del medio ambiente laboral, control y seguimiento de las comisiones de seguridad, etcétera.

Se integra por dos áreas: Comisiones Mixtas Auxiliares de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Medicina del Trabajo. En dicha oficina laboran 6 personas y el organigrama es el siguiente:



FUNCIONES GENERALES

1. Otorgar 4 de las 21 prestaciones del ISSSTE.
2. Calificar riesgos de trabajo: accidentes o enfermedades.
3. Dictaminar secuelas y cambios de actividad derivados de riesgos de trabajo.
4. Otorgar pensiones por Incapacidad Parcial Permanente, Incapacidad Total Permanente, o Defunción del trabajador accidentado.
5. Registro y control de las comisiones auxiliares, estatales y centrales de seguridad e higiene integradas en las Dependencias afiliadas.
6. Fomentar la prevención de riesgos laborales.
7. Capacitación en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
8. Asesoría y atención a dependencias y entidades, sindicatos, derechohabientes y público en general.
9. Otorgar subsidios por exceso de licencias médicas.
10. Dictaminar estados de invalidez por enfermedad general .

FUNCIONES ESPECÍFICAS

JEFE DE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE:

1. Sacar la nómina de pensionados por riesgo de trabajo.
2. Dar contestación a toda la correspondencia y turnarla.
3. Revisar que los expedientes por riesgo de trabajo se encuentren bien integrados y que no haga falta ningún documento.
4. Dar su opinión respecto a si procede o no un riesgo de trabajo.
5. Dar de alta en nómina a los pensionados por riesgo de trabajo.
6. Asesorar y atender a los derechohabientes.
7. Impartir cursos de capacitación.
8. Atender programas especiales que solicitan de las Oficinas Centrales.
9. Elaborar informes periódicos.
10. Calcular y otorgar subsidios.
11. Realizar cambios y movimientos a nómina.
12. Tramitar pagos únicos, finiquitos y gastos de funeral.

SECRETARIAS DEL JEFE DE OFICINA:

1. Registrar correspondencia y turnarla.
2. Llevar el control del minutario.
3. Mecnografiar oficios generados por la jefa de la oficina.
4. Mecnografiar oficios del área de comisiones mixtas.
5. Tramitar CLC para pagos únicos y viáticos.
6. Elaborar oficios de comisión.

7. Elaborar credenciales y primeros pagos.
8. Mecanografiar informes y formatos.
9. Atender a derechohabientes.
10. Enviar correspondencia.

JEFE DE MEDICINA DEL TRABAJO:

1. Calificar accidentes de trabajo.
2. Valuar secuelas y otorgar pensiones por riesgo de trabajo.
3. Hacer entrevistas a derechohabientes.
4. Revisar expedientes clínicos de invalidez y secuelas.
5. Otorgar invalidez.
6. Impartir cursos de capacitación.
7. Realizar tercerías y peritajes especiales.
8. Elaborar estudios de medio ambiente laboral.

SECRETARIA DE RIESGOS DE TRABAJO:

1. Mecanografiar certificados médicos RT-09, correspondientes a riesgos de trabajo.
2. Mecanografiar cambios de actividad y notificaciones de sanos y sin secuelas.
3. Mecanografiar accidentes calificados y negados.
4. Mecanografiar oficios generados por la jefa de Medicina del Trabajo.
5. Archivar.
6. Enviar correspondencia.
7. Atender a derechohabientes.

SECRETARIA DE MEDICINA DEL TRABAJO:

1. Mecanografiar certificados médicos sobre invalidez.
2. Mecanografiar oficios generados por el médico de medicina del trabajo.
3. Integrar y archivar expedientes de invalidez.
4. Registrar correspondencia.
5. Atender a derechohabientes y dar citas.
6. Enviar correspondencia.
7. Mecanografiar informes y formatos.

ENCARGADA DEL PROGRAMA DE COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE:

1. Acusar recibo de las actas de recorrido enviadas.
2. Contestar oficios.
3. Llevar el control del registro y funcionamiento de las comisiones mixtas.
4. Incorporar actas de recorrido en el sistema.
5. Operar cambios, altas y bajas en el sistema.
6. Impartir cursos de capacitación.
7. Atender y asesorar a representantes de las dependencias y entidades.

Cabe mencionar que las actividades que realiza cada trabajador no necesariamente son las que debería realizar de acuerdo a su puesto, pero esto se verá con detenimiento en el capítulo IV de la tesis, en el que se hará un concentrado de las funciones que realiza cada quien, las que debería realizar y el proyecto para subsanar esta situación y organizar adecuada y equitativamente las funciones.

SUBCAPÍTULO 3.
CÓMO SURGE LA NECESIDAD E UNA REESTRUCTURACIÓN
ORGANIZACIONAL Y ADMINISTRATIVA DE LA OFICINA DE
SEGURIDAD E HIGIENE

3.1 PANORAMA GENERAL

La Administración Pública en México ha sido objeto de diversas transformaciones y desvirtualización de sus principios por parte del propio sistema político que impera en nuestro país, gracias al mal manejo del presupuesto destinado al Servicio Público, de la mala administración de recursos y de actos ilícitos cometidos por algunos de los funcionarios gubernamentales que se conducen dentro de sus puestos públicos haciendo caso omiso de la Ley y de las Normas Administrativas de cada Institución a la que representan, y anteponiendo sus intereses personales al servicio público.

Lo anterior sale a colación pues el ISSSTE forma parte de la Administración Pública Federal, y por supuesto que no se ha salvado de la crisis de instituciones que atraviesa el país. Es del conocimiento público que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado actualmente pasa por un momento crítico en todos los aspectos.

La Delegación del ISSSTE en el Estado de Hidalgo, así como todas las demás, presenta el mismo mal que aqueja a todo el Instituto, y por consiguiente en la Oficina de Seguridad e Higiene perteneciente a la Subdelegación de Prestaciones se ve reflejado este estado de crisis financiera, administrativa y social.

La oficina de seguridad e higiene presenta una cantidad importante de deficiencias que le impiden funcionar adecuadamente, con esto me refiero principalmente, al retraso que se tiene en la mayoría de los trámites que las Dependencias o Entidades afiliadas al ISSSTE, así como los Sindicatos y los propios trabajadores solicitan. Aunado a esto se encuentra la falta de interés por parte de la autoridad y del personal operativo por proporcionar a la derechohabiente una atención de calidad.

Entre las deficiencias que se han detectado destaca la escasa Normatividad en la materia y el obsoletismo de la poca que existe. Esto nos lleva a realizar las funciones de manera lrica y a criterio de quien en el momento sea la autoridad competente, es decir, al haber un cambio en la direccin de la Jefatura de Servicios de Seguridad e Higiene a nivel central, automticamente cambian los procedimientos y lineamientos de trabajo, empezando desde cero y con la necesidad de readaptacin al nuevo estilo. Lo mismo sucede con el cambio de algùn Jefe de Departamento o Subdelegado de Prestaciones. Aunque a últimas fechas se ha procurado “parchar” esas fugas de la Norma con oficios circulares, aún no es suficiente para sustentar los procesos de la Oficina.

Otro grave problema que aún se enfrenta es el burocratismo, mismo que se desprende de las Normas obsoletas de las ya hablamos anteriormente. Este burocratismo, cuyo significado real ha sido tergiversado para transformarlo en un simple retraso, desinterés y agobio por parte de los servidores públicos para atender las demandas de la poblacin, se ve reflejado en nuestra oficina desde la recepcin de los documentos hasta la entrega de las resoluciones.

Aquí es importante hacer un paréntesis para reflexionar un poco acerca del concepto de la burocracia, cuyo uso sigue siendo impreciso, y la diversidad de respuestas y la persistencia de la incertidumbre, en relación a este concepto, es asombrosa. Pero, para efectos de esta investigación el concepto que nos interesa es el de Max Weber, quien enumera algunos rasgos que juzga específicos de la burocracia moderna:

- a) Las atribuciones de los funcionarios son fijadas oficialmente
- b) Hay una jerarquía de las funciones.
- c) Se consigna la actividad administrativa en documentos escritos.
- d) Las funciones presuponen un aprendizaje profesional
- e) El trabajo del funcionario exige que se consagre al cargo que ocupa.
- f) El acceso a la profesión es al mismo tiempo acceso a una tecnología particular

Como se puede observar el burocratismo del que hablamos como una deficiencia, no tiene nada que ver con el burocratismo de Weber; sin embargo, es el primero del que todos hablan y creen conocer por su propia experiencia.

Volviendo al tema de estudio, como se mencionó al principio, el ISSSTE pasa por momentos difíciles, económicamente hablando carece de solvencia para llevar a cabo todas las adquisiciones y otorgar en tiempo y forma las prestaciones que en dinero les corresponden a los derechohabientes. Tal es el caso de los subsidios que la Oficina de Seguridad e Higiene otorga a aquellos trabajadores que rebasan el tope máximo de licencias médicas a que tienen derecho, originando con esto que su Dependencia les suspenda el pago de su sueldo. Estos subsidios se han estado pagando con un retraso de hasta un año, por insuficiencia del presupuesto asignado a esta partida.

Asimismo, la crisis financiera también se ve reflejada en la Oficina de Seguridad e Higiene al no contar con los elementos suficientes para desarrollar el trabajo. La escasez se ha apoderado del área, pues no hay recursos materiales, y mucho menos financieros. Actualmente se utilizan máquinas eléctricas de las más antiguas, únicamente hay una computadora para toda el área; el mobiliario es de reuso, la papelería no alcanza ni para cubrir las necesidades mínimas indispensables de la Oficina, a esto se añaden una serie de condiciones no aptas para llevar a cabo actividades administrativas tales como espacio insuficiente y poca iluminación, entre otras.

Aunado a todo lo anterior, nos enfrentamos al más grave de los problemas de toda dependencia pública y privada: lidiar con el personal. La difícil tarea de sacar adelante cualquier área depende en un 90% de la gente que labora en dicha área, trabajar como un verdadero equipo es esencial para el desarrollo del trabajo. Suena fácil, pero la convivencia diaria suele estar llena de tropiezos; para mantener un ambiente cordial entre los trabajadores se necesita tolerancia y buenos líderes, características de las cuales carece el ámbito laboral objeto de nuestro estudio.

Hemos observado que los servidores públicos que tienen mayor antigüedad en sus puestos son los más fastidiados con su trabajo, están insatisfechos, se corrompen con mayor facilidad y guardan un gran resentimiento para con sus jefes y compañeros, reflejándose en su actitud déspota hacia con el público en general. Esto, posiblemente se deba a la monotonía de su labor y a la falta de estímulos por parte de la autoridad.

El sindicato es otro factor decisivo para fomentar la apatía y conformismo del trabajador del ISSSTE. Esta instancia ha olvidado por completo su razón de ser, está muy lejos de luchar por la causa por la que fue creado y si ha sobrevivido ha sido porque es un instrumento de quienes ambicionan poder político.

Los trabajadores de base, al sentirse seguros de sus puestos se vuelven apáticos, conformistas, mediocres y altivos, se sienten protegidos y por eso no cooperan con su equipo de trabajo. Esta situación perjudica enormemente la labor de la oficina, que de 6 elementos 4 son sindicalizados.

Un dato sobresaliente es que no sólo los trabajadores de base son problemáticos y se inconforman por todo, sino también los de confianza, aunque no con la misma intensidad y actitud. Lo anterior, puede ser resultado de la falta de estímulos, de la monotonía del trabajo, de la diferencia de opiniones entre los compañeros, y de la falta de estudios profesionales de cuatro de los seis que forman el “equipo” de trabajo.

De todo lo anterior se desprende que la Oficina de Seguridad e Higiene no este funcionando adecuadamente, de manera óptima, sacando los trámites en tiempo y forma, brindando atención de calidad a la derechohabiente, y con un ambiente de trabajo agradable y cordial.

3.2 FACTORES ADMINISTRATIVOS QUE IMPIDEN QUE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE DEL ISSSTE FUNCIONE DE MANERA ÓPTIMA.

Dentro de la Oficina de Seguridad e Higiene se observan graves deficiencias que se pueden resumir en 4 grupos diferentes:

a) ASPECTOS FINANCIEROS Y TECNOLÓGICOS

1. INSUFICIENCIA DE RECURSOS MATERIALES Y FINANCIEROS.

La escasez financiera ha afectado a todos los presupuestos gubernamentales. Actualmente la oficina debe funcionar con un 17% de déficit presupuestario a comparación del año 2003; esto a su vez, se refleja en la adquisición y mantenimiento de recursos materiales.

2. MALA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Existen muy pocos recursos y estos son mal distribuidos, pues se asignan la misma cantidad o mayor a oficinas improductivas.

3. ATRASO TECNOLÓGICO

La modernización definitivamente no ha llegado al ISSSTE. Aún se trabaja con máquinas de escribir a medio uso, no se permiten hacer llamadas, los pocos teléfonos únicamente se ocupan para recibir llamadas. Todo este retraso, se debe una vez más a la carencia de recursos.

b) RECURSOS HUMANOS

4. INSUFICIENCIA DE RECURSOS HUMANOS

Derivado de la falta de recursos financieros, está la falta de recursos humanos, ya que no hay dinero para pagarle a más personal, el cual es necesario tomando en consideración la carga de trabajo que hay en la oficina.

5. RELACIONES INTERPERSONALES DISFUNCIONALES

Aunado a la falta de personal, está el hecho de que existen importantes diferencias y roces entre los integrantes de la oficina. El ambiente laboral carece de cordialidad y tolerancia.

6. FALTA DE CAPACITACIÓN

La capacitación es casi nula, el personal tiene que aprender de manera lírica sus funciones con costos muy elevados, pues en el ínter se comenten muchos errores.

c) ASPECTOS METODOLÓGICOS

7. MANUAL DE ORGANIZACIÓN OBSOLETO

El Manual vigente data de 1990, esto quiere decir que tiene 13 años de retraso, y durante este tiempo la oficina a sufrido cambios importantes que se han quedado al margen de la organización oficial.

8. NORMATIVIDAD INOPERANTE

Existen pocas normas sobre como debe funcionar la Oficina de seguridad e higiene, y muchas de ellas no son aplicables a la realidad de la oficina, ya que están diseñadas en Oficinas Centrales, y ahí la realidad es mucho muy diferente a las Delegaciones.

9. BUROCRATISMO

Se siguen ciertos procedimientos por mera costumbre y tradición, los cuales son innecesarios y retrasan los resultados de la oficina, esto se refleja en el descontento de la derechohabencia.

10. FALTA DE INVESTIGACIÓN Y PLANEACIÓN

La investigación y planeación administrativa es nula, no existe.

d) ASPECTOS INSTITUCIONALES

11. MALA TOMA DE DECISIONES

La autoridad desconocedora de los problemas a los que se enfrentan los niveles operativos, a la hora de tomar decisiones no cuenta con los elementos suficientes para tomar una buena decisión y casi siempre falla, con costos para la oficina.

12. AUTORIDAD DESPREOCUPADA

Peor aún que desconocer cómo opera la oficina es que a las autoridades no les interesa, y por consiguiente no le dan la debida importancia, ni el apoyo a las metas que debe cumplir la oficina.

TERCER CAPÍTULO. ASPECTOS FINANCIEROS Y TECNOLÓGICOS

SUBCAPÍTULO I. SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.1 MARCO GENERAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Para abordar este tema empezaremos por señalar el marco jurídico de las Finanzas Públicas, para lo cual únicamente se mencionarán para cada una de las Leyes, Normas y Códigos a tratar, los artículos y fracciones que se relacionan con el objeto de estudio del presente capítulo, omitiéndose aquellos que no se apliquen al área de las Finanzas.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

Art. 25- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

El Estado planeará, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la constitución.

Art. 26- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la dependencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...la planeación será democrática...Habrà un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Art. 28- El Estado, sujeto a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas (leyes) prevengan.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal, y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación.

Art. 31- Señala la obligación de los ciudadanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del DF o del estado y municipio en que se resida, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 74- Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Fracción IV: Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la federación a más tardar el 15 de noviembre de cada año.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Art. 31- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del DDF, y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

IX. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando a las dependencias responsables de los sectores.

X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien las bases para fijarlos, escuchando a la SECOFI y con la participación de las dependencias que correspondan.

XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales (asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales).

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

XV. Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y presentarlos a la consideración del Presidente de la República.

XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las entidades y dependencias de la APF.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Art. 2- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

II. Aportaciones de seguridad social son las que están a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de SS o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de SS proporcionados por el mismo Estado.

LA COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS

El Estado federal faculta a las entidades federativas para poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades. Esto quiere decir que cada Estado cuenta con un patrimonio propio que administra internamente, sin embargo la Federación debe ser informada de los gastos que se realicen para llevar un control adecuado de los recursos.

El federalismo ideal no existe, y los sistemas federales vigentes presentan problemas de heterogeneidad y pluralismo, constituyendo todo un proceso continuo de cambio y ofreciendo diversas y complejas situaciones que dificultan su práctica.

Fondo general de participaciones: Se constituye con el 18.51 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en su ejercicio. La recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, disminuidos por el total de devoluciones por los mismos conceptos.

El fondo General de participaciones está constituido con:

- 18.51 % de la Recaudación Federal Participable.
- 45 % se distribuye según la población.
- 45% según los impuestos asignables (impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos, y especiales sobre producción y servicios).
- 9.66 % según relación inversa de las participaciones per cápita.
- Coordinación en derechos: 1% de la recaudación federal participable.
- La entidad deberá entregar como mínimo el 20% de este fondo a sus municipios.

Capítulo XIV: El ámbito y la extensión de la acción colectiva.

No hay un criterio independiente para determinar la asignación apropiada de los recursos entre el sector público y el privado.

En consecuencia, en un sentido, podemos decir propiamente que todas las reglas de decisiones que incorporan menos que el pleno consenso tenderán a originar que relativamente demasiados recursos sean dedicados al sector público, demasiados con relación a esa asignación localizada de recursos que el observador omnisciente, conociendo todas las funciones de utilidad a lo largo del tiempo, podría poder describir. Sin embargo, en otro sentido, si eliminamos el supuesto de omnisciencia, la organización alternativa de la actividad, bien un traslado desde el sector público o bien un cambio en las reglas de la toma de decisiones colectiva, podría incrementar más que disminuir los necesarios costos de interdependencia de la actividad en cuestión (por la consideración de los costos de decisión).

1.2 SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

El augurio para el 2004 desde que se presentó en septiembre del 2003 el Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos se adelantó a que faltarían recursos. A pesar del escaso crecimiento económico del 2003, las finanzas del gobierno tuvieron un respiro por los ingresos adicionales, un 30% más de lo estimado, que entraron al país por el elevado precio del petróleo. Pero, se ve improbable que los precios del crudo se mantengan en los niveles actuales, pues ya no se vive en contexto de guerra abierta en Irak. Por ello, el 2004 se caracterizó por un gasto todavía más austero del ya de por sí reducido presupuesto gubernamental.

En las últimas décadas han caído los recursos con los que cuenta el gobierno para invertir en educación, seguridad, salud e infraestructura; mientras que el gasto del sector público ha aumentado. En los ochenta el gobierno destinaba a la inversión y gasto social uno de cada cuatro pesos generados en la economía, ahora el gasto programable no representa ni una quinta parte del Producto Interno Bruto.

Para colmo de males, el cierre de empresas y despidos que se dieron entre el año pasado y antepasado significaron una menor recaudación fiscal. Casi 12 mil empresas se dieron de baja y con ellas los impuestos que aportaban. Cifra poco despreciable: desaparecen empresas que contribuían en 40% a la recaudación del impuesto sobre la renta.

Los datos del Informe Trimestral de las Finanzas Públicas 2003 que presentó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) confirman que el gobierno federal no realiza mayores esfuerzos para ampliar los ingresos del país, mientras que encontramos reveladores datos: continúa creciendo el gasto destinado a la burocracia federal, mientras se destinan menores recursos para inversión y baja el gasto federalizado. Además, los buenos resultados del Informe se explican por los mayores ingresos petroleros derivados de la guerra en Irak, así como por los recursos que el gobierno tomó de las cuentas no reclamadas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y no por una mayor eficiencia de la SHCP.

Según el documento, los ingresos presupuestarios obtenidos durante el primer trimestre fueron superiores en 19,359 millones de pesos respecto a lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación. Sin embargo, se debe destacar que los -aparentemente- buenos resultados se deben, por un lado, a un efecto contable de la SHCP con Banobras, al disponer de 8,676 millones de pesos del banco y luego regresarlos vía capitalización por el mismo importe; por otro, al mayor precio y volumen de exportación de petróleo, que originó un excedente petrolero de 7 mil 163 millones de pesos.

El reducido dinamismo que persiste en la actividad económica no ayuda mucho para lograr la esperada mejoría en los ingresos del sector público que se contrapone con un aumento en los gastos totales. El problema es que el crecimiento acumulado del gasto continúa superando al de los ingresos, el gasto total creció 1.6% en términos reales, siendo el gasto corriente el que registra los mayores aumentos principalmente por asignación de recursos al IMSS y al ISSSTE.

El sector privado alertó sobre la desalentadora situación de las finanzas públicas en los próximos años, y aseguró que si no se obtienen los recursos requeridos para su financiamiento se tendría que recurrir a un incremento de impuestos, elevando el costo por persona ocupada de 4,700 pesos actuales a 8,036 pesos. Pero para hacer frente a las presiones crecientes en las cuentas públicas se requeriría de tasas de crecimiento económico superiores a 7%, que generen ingresos suficientes, o bien, impulsar cambios para eficientar las entidades gubernamentales y darle cabida a la participación del capital privado. El CEESP aseguró que en los próximos años los pasivos laborales del IMSS y del ISSSTE crecerán de manera importante convirtiéndose en una carga severa en las finanzas gubernamentales, particularmente en materia de pensiones de sus trabajadores, situación que se complica por los cambios en las características demográficas. Mencionó que el costo de la quiebra financiera y otros programas que no funcionaron representó en las cuentas públicas 18% del PIB, el peso del IPAB significó 13.5 y el de los fideicomisos y fondos de fomento de 2.1. Agregó que otros compromisos que presionan son los Pidiregas, la cartera vencida de la banca de desarrollo, y el endeudamiento de los estados.

Por su parte el BBVA Bancomer advirtió que en el 2005 las finanzas públicas enfrentarán condiciones menos favorables que en 2004. Según la institución, el precio del petróleo y el crecimiento económico serán menores, con un entorno de altas tasas de interés.

En un análisis, la entidad financiera advirtió que este escenario se reflejará en los ingresos y el gasto público. Además, en 2005 las finanzas públicas tendrán varios retos: servicios personales, pensiones, Pidiregas e ingresos no recurrentes.

En consecuencia, agregó la institución crediticia, los resultados en el balance de las finanzas públicas serán menos espectaculares e insuficientes. Detalló que en pesos constantes, los ingresos totales del sector público caerán el año en curso.

Además, el menor dinamismo en las exportaciones manufactureras coincide con la debilidad del consumo privado en Estados Unidos.

Se anticipa, recalcó BBVA Bancomer, una desaceleración de la economía mundial que frenará el crecimiento en México.

A los factores anteriores, se suman mayores niveles de inflación, "aumento que es preocupante".

Obviamente, la situación financiera por la que atraviesa el sector público, se ve reflejada en la seguridad social y por consecuencia en el ISSSTE, que no obstante el ya escaso presupuesto que se le destina, ocupa uno de los últimos lugares en prioridades financieras del Sector Público.

1.3 SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO RESPECTO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Al igual que otros sistemas en el mundo, los servicios de seguridad social de nuestro país han tenido que afrontar los retos financieros y de operación impuestos por las transiciones demográficas y epidemiológicas. El envejecimiento de la población, el incremento en la esperanza de vida y la reducción del ritmo de crecimiento de la población joven, han propiciado severas dificultades para cubrir los costos de las pensiones. Al mismo tiempo, han llevado aparejado el predominio de enfermedades crónico degenerativas propias de la edad adulta cuya atención resulta mucho más costosa y prolongada.

Estos aspectos, aunados a la oferta de beneficios no siempre financiados han llevado a los sistemas de seguridad social del país a una situación de insuficiencia de recursos para hacer frente a sus compromisos, que necesariamente ha tenido que ser solventada con recursos provenientes del fisco. El resultado ha sido no sólo la disminución de la cobertura y la calidad de sus servicios, sino también una presión extraordinaria sobre las finanzas públicas que impide al Estado desplegar acciones indispensables en materia de política social para otros sectores de población.

El déficit acumulado de los diversos sistemas e instituciones de pensiones representa a la fecha una deuda superior al 115% del Producto Interno Bruto.

La estructura actual de la seguridad social en México, lejos de un sistema nacional integral, constituye un complejo mosaico de instituciones y servicios aislados, cada una de los cuales ha tenido que enfrentar, por sí solo y con recursos extraordinarios del Estado, los retos financieros y necesidades de modernización que ha impuesto el desarrollo nacional.

La dispersión de esfuerzos, los diferentes ritmos de modernización tecnológica, la falta de criterios unívocos para enfrentar la transición demográfica y epidemiológica del país, son factores que han contribuido a profundizar la problemática de las instituciones de seguridad social que da cobertura a menos de la mitad de la población del país y consume recursos crecientes necesarios para dar soluciones sociales al sector que carece de protección provisional

De acuerdo a las Iniciativas con proyecto de decreto que reforma, adiciona, deroga y establece diversas disposiciones fiscales (miscelanea fiscal) ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal comparte con las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo, la preocupación respecto al desempeño de la economía, la reducción en la generación de empleos y la difícil situación actual que enfrenta nuestro país.

La permanencia de un entorno económico poco favorable a nivel internacional y la falta de dinamismo de recursos internos, ha generado una situación de desaceleración económica y de empleos insuficientes, aun cuando el Ejecutivo Federal ha promovido diversos mecanismos para fomentar la inversión productiva. El Estado dispone de recursos muy limitados para atenuar los efectos negativos derivados de esta situación. El país está perdiendo competitividad, lo que se muestra en la baja captación de inversiones; mientras la sociedad para superar esta problemática acude a una economía informal, la cual se extiende.

México es hoy el 7° exportador mundial y la 10ª economía del mundo. Sin embargo, de acuerdo con reportes internacionales, ocupamos los lugares 45 en competitividad, el 54 en índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas y el 66 en PIB per capita.

En proporción al tamaño de su economía, México tiene una de las recaudaciones fiscales más bajas del mundo, lo que le impide hacer frente a los graves rezagos sociales y a la exigencia de inversiones en infraestructura física y social, que son indispensables para recuperar el desarrollo.

La debilidad de las finanzas públicas y las fuertes presiones sobre las mismas, están obstruyendo el crecimiento económico y limitando la capacidad del Estado para desplegar políticas dirigidas a elevar el bienestar de los mexicanos.

Es indispensable crear las condiciones institucionales para recuperar el crecimiento económico, generar más empleos, y fortalecer la capacidad del Estado para atender sus responsabilidades sociales.

Una de las mas importantes de estas responsabilidades es la salud y la seguridad social. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salud son organismos encargados de salvaguardar estos derechos. Gracias a estas instituciones millones de mexicanas y mexicanos tienen acceso a servicios médicos y, en el caso de las dos primeras, además, a servicios sociales, culturales y a una pensión para el retiro y, en el caso de la primera, a créditos personales e hipotecarios.

A pesar de su ya larga presencia y de los esfuerzos enormes que las tres instituciones han realizado durante toda su historia, México está lejos todavía de contar con un sistema nacional de salud de calidad para todos los mexicanos, independientemente de su condición social y económica, y del lugar en el que habitan.

Democratizar la salud y abatir sus costos, llevar los servicios médicos a todas las comunidades del país, garantizar a todas y todos los mexicanos el acceso a servicios de salud de calidad y bajo costo, sigue siendo una asignatura pendiente.

Fortalecer el sistema nacional y los sistemas estatales de salud, dotar de mayores recursos a la Secretaría de Salud, modernizar al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debe ser prioridad de los tres niveles de gobierno.

En materia de seguridad social, la situación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y su sistema de pensiones es prácticamente insostenible. El Instituto atraviesa por la más grave crisis de su historia. Debido a sus problemas estructurales, tiene fuertes limitaciones para cumplir plenamente con sus obligaciones legales y, adicionalmente a ello, el financiamiento del Instituto bajo el modelo actual se ha convertido ya en un grave problema para las finanzas públicas del país.

De no llevarse a cabo una reforma, durante este sexenio los subsidios fiscales para financiar el déficit del fondo de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, alcanzarán una cifra superior a los 140 mil millones de pesos y, más grave aún, esos recursos no van a resolver el problema estructural que crece exponencialmente. De no realizarse la reforma en este sexenio, al próximo gobierno le costará más de 330 mil millones de pesos de hoy, por encima de sus contribuciones regulares, la obligación de financiar el déficit del sistema de pensiones de los trabajadores del Estado.

Lo más responsable sería actuar ahora, contener el déficit pensionario, resolver el problema lo antes posible y al menor costo con un nuevo modelo que sea viable financieramente, y al mismo tiempo aliviar la presión sobre las finanzas públicas para liberar recursos fiscales que sirvan para atender problemas como educación, salud, vivienda, y desarrollo del campo, entre otros.

La reforma del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, desde luego, deberá respetar los derechos de los pensionados y los trabajadores, asegurando con ello el futuro financiero del Instituto y el pago de las pensiones. Además, deberá permitir fortalecer sus servicios médicos y contribuirá a la construcción de un sistema nacional de pensiones, en el que los trabajadores podrán

transitar de un empleo en el servicio público a otro en el sector privado y viceversa, acumulando sus derechos de antigüedad y sus cotizaciones para un retiro con una pensión digna.

12. www.shcp.gob.mx.
13. www.issste.gob.mx.

SUBCAPÍTULO 2. **SITUACIÓN FINANCIERA Y TECNOLÓGICA DEL ISSSTE**

2.1. SITUACIÓN FINANCIERA DEL ISSSTE A NIVEL NACIONAL.

El ISSSTE, creado en 1959 como uno de los principales baluartes de la política social mexicana, vive hoy la más grave crisis de su historia. Para legisladores, trabajadores y sus 10 millones de derechohabientes, el futuro del Instituto es la privatización. En el 2001 su déficit ascendió a 11 mil millones de pesos. En los últimos 10 años se duplicó el número de pensionados y jubilados –de 185 mil pasaron a 392 mil– mientras que quienes lo sostienen, los trabajadores en activo, apenas si aumentaron 16%. Según información oficial, 338 mil empleados cumplen ya los requisitos para retirarse, lo que es una gran presión para las finanzas de por sí quebrantadas, ya que desde 1990 presenta un creciente déficit anual, déficit que para el 2002 ascendió a 113 por ciento.

Esta Institución está imposibilitada para atender las demandas económicas de los jubilados y registra una aguda deficiencia en los servicios médicos que presta que, incluso, lleva a los pacientes a comprar los medicamentos por su cuenta, o a esperar meses para acceder a una consulta en el área de especialidades. En 1990 había 9 trabajadores activos por uno en retiro, para el 2000, esa relación se ubicó en 5 a uno y se proyecta que, para finales del sexenio, la relación sea de 3 a 1.

La Ley establece que el Gobierno Federal debe proporcionar al Instituto los recursos económicos necesarios para cumplir sus obligaciones, lo cual se impone en el corto plazo, sin embargo, lo más seguro es que su decisión sea poner fin al esquema solidario y adoptar un modelo similar al del IMSS, con las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), o la elevación de cuotas. Esto coincide con la campaña del gobierno foxista, insistiendo en que el régimen financiero de las instituciones es casi insostenible.

El ISSSTE prevé en los próximos 10 años un agravamiento de su situación financiera. Estima que para este año contará con 551 mil 487 trabajadores en retiro y para el 2010 con 791 mil 731. En consecuencia, el déficit pasará de 11 mil millones en el 2001, a 17 mil 147.1 millones en el 2005, y a 27 mil 139 millones de pesos en el 2010. Incluso, espera que el ritmo de pensiones y jubilaciones crezca a una tasa promedio anual de 7.5% en ese período. Esta situación se achaca al hecho de que la mayoría de sus afiliados son trabajadores de la educación, en particular maestros, que se retiran en edades tempranas, menores a los 50 años, teniendo una larga vida productiva, lo cual es una carga para el Instituto, toda vez que la esperanza de vida de la población es de 73 años en promedio; o sea, gozan de la pensión 23

años o más. Sin embargo, la crisis financiera actual del ISSSTE, tiene el mismo origen que la del IMSS, es decir, es producto de la *constante caída salarial, de la reducción de la plantilla de personal en activo y de la sostenida reducción del gasto social*, además del impacto de la inflación en los costos de insumos: material de construcción, medicamentos, material de curación y equipo médico.

Así, el presupuesto del ISSSTE, para el 2004, fue de y, para el 2005, apenas alcanzó

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Gobierno Federal, lejos de plantear una estrategia de atención a las causas de la descapitalización del Instituto, propuso como única alternativa aumentar cinco veces las cuotas de los trabajadores, que pasarían de 8% a 42% de sus sueldos. Según Fox, de esa manera sería posible cubrir el pasivo correspondiente a las pensiones actuales y futuras, aunque insiste que esta medida no sería suficiente para cubrir los costos crecientes de la atención médica, producto del aumento de las enfermedades propias del envejecimiento de la población: las crónico-degenerativas, más costosas y de larga duración.

Las reformas a la Ley del ISSSTE, la transferencia de los recursos pensionarios de los trabajadores a la especulación en la Bolsa de Valores, la reforma a la Ley Federal del Trabajo para acabar con los contratos colectivos y con las organizaciones sindicales, que se pretenden aprobar en las cámaras legislativas, impondrán la individualización y la flexibilidad laboral en beneficio de las grandes empresas, dejando a los trabajadores en el desamparo y sujetos a las decisiones de los oligarcas.

Bajo los mismos argumentos que reformaron la Ley del IMSS, ahora pretenden reproducir el mismo esquema en el ISSSTE, para arrebatarnos esta conquista social.

Ahora trataremos de analizar concretamente el principal problema financiero del ISSSTE: el pago de las pensiones.

PENSIONES

En relación a este tema el gasto en pensiones se cubre con las contribuciones de trabajadores y patrones. En el ISSSTE estas contribuciones suman el 7% del sueldo básico de cotización, que aportan por mitades trabajadores y dependencias.

La pensión por jubilación a que tiene derecho un trabajador, por su parte, es del 100% del sueldo básico de cotización.

Esto significa para pagar cada pensión se requiere de las contribuciones de 14.3 trabajadores cotizantes.

Sin embargo, hoy, para pagar una pensión sólo se cuenta con las contribuciones de 4.6 trabajadores cotizantes, que apenas es suficiente para cubrir alrededor del 30% de cada pensión. El 70% restante cada pensión tiene que ser cubierto con subsidios provenientes de los impuestos que paga la población nacional, y recordemos que más de la mitad de esta población no tiene acceso a servicios de seguridad social.

Este desequilibrio es el resultado de la acelerada transición demográfica que vivió el país, y que tuvo una expresión particularmente profunda en el ISSSTE.

Nuestro sistema de pensiones fue diseñado para que las aportaciones de las generaciones nuevas financiaran el gasto de las generaciones que se fueran pensionando.

Sin embargo, el número de jubilados en el ISSSTE ha crecido mucho más rápidamente que el número de trabajadores en activo. En los últimos 20 años, los primeros aumentaron casi 600% y los segundos apenas poco más de 50%.

Además, de 1975 a 2003, la esperanza de vida de la población se elevó de 64 a 76 años y, en el ISSSTE, la edad promedio de retiro bajó de 62 a 55 años. Es decir, la población se retira más temprano y vive por más tiempo. En 1975 una pensión se pagaba durante sólo 2 años y ahora se cubre por más de 20.

El desequilibrio financiero del sistema de pensiones del ISSSTE ha llegado al punto de poner en riesgo no sólo la cobertura y la calidad de las demás prestaciones institucionales, sino incluso la capacidad de las finanzas públicas para continuar subsidiando el faltante para cubrir la nómina de pensiones.

En este sentido tenemos que el mayor problema de déficit financiero del Instituto es el pago de las pensiones, las cuales se incrementan en proporciones extraordinarias año tras año; sin embargo, también existen otros factores que influyen, tal es el caso del sector salud.

SALUD

La dinámica demográfica y la transición epidemiológica experimentadas por el país y el ISSSTE han impactado severamente la capacidad de atención sanitaria a la población del ISSSTE.

El envejecimiento de la población ha llevado a que los padecimientos que predominantemente atiende la institución sean más costosos y más prolongados.

Paralelamente se observa que el costo de los medicamentos, los materiales de curación y el equipo médico, crece con un ritmo muy superior al de la inflación.

El gasto en salud para pensionados se ha incrementado considerablemente. Actualmente ya representa la cuarta parte de las contribuciones totales del fondo médico. Para 2015, se prevé que este gasto llegue al 50% de los ingresos.

Las cuotas y aportaciones por este concepto se han mantenido sin incremento alguno desde la fundación del Instituto, y en 1992, se exentó a los jubilados de la obligación de contribuir con el 4% de su pensión para el fondo de salud.

La situación de este fondo ha llegado a un desequilibrio que representa casi 2,500 millones de pesos (16% de sus ingresos), a lo que habría que agregar la fuerte desinversión que, por falta de recursos, ha sufrido la infraestructura de salud del Instituto por más de 10 años.

IMPACTO EN OTROS SERVICIOS

Los problemas financieros de salud han mermado la cobertura y calidad de otras prestaciones sociales y económicas. Las contribuciones para préstamos personales y prestaciones sociales se destinan casi íntegramente a cubrir los faltantes de aquél. De ahí muchas de las limitaciones para ampliar el universo de niños atendidos en estancias, los problemas de calidad en servicios funerarios, las limitaciones en los programas culturales y de capacitación y la escasez de préstamos personales.

Ampliar la cobertura y elevar la calidad de estos servicios es otra de las razones que hacen impostergable corregir los problemas financieros de pensiones y de salud.

A continuación se presentan las tablas de flujo de efectivo del Presupuesto de Egresos de la Federación para Entidades de control presupuestario directo del ISSSTE con los ingresos y egresos programados durante el 2004 y el 2005;

2.2. SITUACIÓN FINANCIERA DEL ISSSTE EN LA DELEGACIÓN HIDALGO.

Obviamente la situación financiera en la Delegación Hidalgo no varía mucho de la situación financiera del ISSSTE a nivel Nacional, el Departamento de Finanzas, encargado de realizar la distribución de los recursos entre las tres Subdelegaciones que conforman la Delegación Estatal mantiene estos recursos con el mayor cuidado posible, es decir, apenas si dota a los Departamentos de lo mínimo indispensable para trabajar y difícilmente autoriza recursos extraordinarios, los cuales deben estar exageradamente justificados con facturas, comprobantes de uso, etcétera.

Al ser Hidalgo una Entidad pequeña y al considerarse como uno de los Estados más pobres de la República Mexicana, con un salario mínimo de nivel "C", la Delegación Estatal del ISSSTE ocupa uno de los últimos lugares para la asignación de presupuesto, es decir, cuenta con un porcentaje muy reducido del presupuesto nacional.

Según información proporcionada por la Subjefatura de Presupuesto, las aportaciones que recauda la Delegación a nivel Estatal son absorbidas a nivel Nacional en donde se encargan de repartir el presupuesto entre todas las Delegaciones del país. Con esto tenemos que, del total recaudado por la Delegación Hidalgo, solo una mínima parte es destinada para el presupuesto de dicha Delegación, ya que el resto se reparte principalmente entre las Entidades más grandes y las cuatro Delegaciones de la Ciudad de México.

2.3. SITUACIÓN TECNOLÓGICA DEL ISSSTE

A lo largo de este capítulo hemos mencionado reiteradamente la eminente falta de recursos económicos que padece el ISSSTE, y por consiguiente y a riesgo de parecer obvio, la situación tecnológica del Instituto es por demás precaria. Aún falta mucho por modernizarse, aunque el área de Informática a nivel Nacional ha trabajado arduamente por actualizar los equipos y sistemas de cómputo, también se ha logrado la adquisición y dotación de computadoras a Hospitales y Delegaciones. Sin embargo este esfuerzo aún no es suficiente, pues el ISSSTE es rebasado por las demandas de los derechohabientes, la saturada plantilla de personal y la creciente población derechohabiente.

Según información extraída de las acciones en materia de clima organizacional que ha emprendido la Subdirección General de Administración, al mes de diciembre del 2004 se contempló en el Programa Institucional de Desarrollo Informático y de Telecomunicaciones, el equipamiento de computadoras para 500 unidades operativas del Instituto, con una inversión de 70 millones de pesos. El proceso de adquisición culminó el pasado mes de diciembre al entregarse el mismo en el almacén central.

De esta adquisición de equipos de cómputo se vio beneficiada la Delegación Hidalgo dotándole de equipos que se distribuyeron entre un Hospital General, dos Clínicas Hospitales, tres Clínicas de Medicina Familiar, cuatro Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil, Unidades Médicas Familiares, Puestos Periféricos, la Subdelegación de Administración, la Subdelegación Médica y la Subdelegación de Prestaciones.

Esto se vio reflejado en la Oficina de Seguridad e Higiene al destinarse tres computadoras al área, ya que anteriormente no se contaba con ninguna. Sin embargo, hay seis personas adscritas a dicha Oficina y solo se les proporcionó una impresora para los tres equipos, lo cual es insuficiente dada la considerable cantidad de oficios, informes y dictámenes que genera el área. Por lo anterior, se han visto en la necesidad de continuar utilizando las máquinas de escribir eléctricas de modelos muy atrasados y casi inservibles que se han mantenido desde hace más o menos quince años.

SUBCAPÍTULO 3.

FACTORES FINANCIEROS Y TECNOLÓGICOS QUE IMPIDEN LA REESTRUCUTRACIÓN DE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE.

3.1 INSUFICIENCIA DE RECURSOS MATERIALES.

Uno de los factores más importantes y obvios, que impiden que la Oficina de Seguridad e Higiene funcione adecuadamente es la falta de recursos financieros, materiales y tecnológicos. Como ya se ha mencionado en el presente capítulo la situación financiera del ISSSTE se encuentra en muy malas condiciones, esto por supuesto se ve reflejado en la Delegación Estatal Hidalgo, y por consiguiente en la Oficina de Seguridad e Higiene que debe funcionar con un 17% de déficit presupuestario en comparación con el año pasado; esto a su vez, se refleja en la adquisición y mantenimiento de recursos materiales y papelería, así como el presupuesto que debe manejar la Oficina para el pago de pensiones, subsidios y aparatos de órtesis y prótesis, en cumplimiento a sus funciones. Eso sin contar con el presupuesto destinado a viáticos y salarios para contratación de más personal, ya que eso corresponde al Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene.

Para estar en condiciones de cumplir eficientemente con las actividades a desarrollar en la Oficina de Seguridad e Higiene, es necesario contar con un mínimo de recursos materiales, financieros y tecnológicos. Para esto hemos preparado un análisis comparativo entre lo ideal para el óptimo funcionamiento de la oficina, y lo real.

MATERIAL, PAPELERÍA	LO IDEAL POR MES	LO REAL POR MES
Hojas bond carta	1000	250
Hojas bond oficio	500	0
Folders	200	50
Sobres con ventanilla	400	100
Sobres oficio	100	10
Hojas membretadas	500	100
Hojas copia	1000	100
Papel stock	100	0
Hojas calca	100	0
Blocks de notas	6	0
Libros floretes	3	0
Etiquetas	10 planillas	0

Tarjetas	100	0
Engrapadoras	6 nuevas	6 en mal estado
Perforadoras	6 nuevas	6
Quita grapas	6 nuevos	6
Grapas	5000	5000
Clips	6 cajas	2 cajas
Gomas	6	0
Lapiceros	20	10
Lápices	10	5
Marcadores	6	2
Reglas	6	0
Diskettes	20	5
Broches baco	2 cajas	1 caja
Sacapuntas	6	0
Diurex	6	1
Tijeras	6	1
Cinta canela	2	0
Lápiz adhesivo	3	3
Separadores	20	0
Papeleras	6	0
correctores	6	3
Cintas para máquina	3	3
Ligas	200	0
Cojines para Mouse	3	1
Protectores de pantalla	3	0
Lapiceras	6	0
Cajas archivo	10	10

EQUIPO Y MOBILIARIO	LO IDEAL	LO REAL
COMPUTADORAS	6	3
IMPRESORAS	6	1
MÁQUINAS DE ESCRIBIR	3 NUEVAS	3 EN MAL ESTADO
ESCRITORIOS	6 NUEVOS	6 EN MAL ESTADO
SILLAS SECRETARIALES	3	3
SILLONES EJECUTIVOS	3	0
SILLAS APILABLES	6	5
ARCHIVEROS	15 NUEVOS	4 Y 7 EN MAL ESTADO

MESAS PARA COMPUTADORA	3	1
MESA DE EXPLORACIÓN	1	0
VENTILADORES	3	1
CORTINAS	4	2

Derivado de lo anterior, podemos observar que únicamente se cuenta con un promedio de 36.25% del material y equipo necesario para trabajar, eso sin contar el mobiliario que se encuentra en mal estado, ya que si hay 6 escritorios, se consideraron los 6 para sacar el porcentaje, aunque estén en malas condiciones.

Esta falta de recursos lógicamente se ve reflejada en el rendimiento del personal, ya que obstaculiza el buen desempeño de sus funciones. Al no contar con material suficiente para trabajar, es necesario improvisar y en algunas ocasiones hasta hacer uso de recursos propios, como el Jefe de Oficina y la encargada del Programa de Comisiones de Seguridad e Higiene que se compraron sus propias sillas, ya que la Institución solamente se encargó de proporcionar sillas secretariales a las secretarías del área. Lo mismo sucede con lapiceros, lápices, calculadoras, papeleras, gomas, engrapadoras, etc. Situación que ha propiciado la inconformidad de los trabajadores.

3.2 FALTA DE RECURSOS TECNOLÓGICOS

Como se mencionó, la Oficina apenas si cuenta con 3 computadoras y una impresora que solamente hace unos meses que se les dotó. Y aunque ya señalamos que este equipo es insuficiente, también existen otros problemas que giran en torno a este factor; el primero de ellos es que, para poder acceder al Sistema interno de Prestaciones que se maneja a nivel Nacional, es necesario contar con nodos para red, pero únicamente se instaló un nodo en la Oficina, así que si se requiere utilizar información del sistema hay que estar conectando y desconectando los equipos constantemente.

Otro problema al que nos enfrentamos es que, el personal no se encuentra debidamente capacitado para operar los equipos de cómputo, en especial el sistema de prestaciones al que hacíamos referencia. La mayoría de los trabajadores rebasan los 45 años de edad y alcanzan un nivel de estudios de bachillerato o secretarial, esto significa que la instrucción en informática no forma parte de su preparación académica, y por lo tanto se debe poner mayor énfasis a la capacitación de los mismos en esta materia.

3.3 INSUFICIENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS.

Dejando a un lado la falta recursos financieros para la adquisición de material y equipo, es importante retomar que una de las principales funciones de la Oficina es otorgar ciertas prestaciones en dinero, que consisten en: pensiones por riesgo de trabajo, subsidios, pagos únicos, y pagos de aparatos de prótesis y ortopedia. Y es precisamente a esto cuando nos referimos a insuficiencia de recursos financieros, ya que debe existir presupuesto para realizar estos pagos.

Actualmente, contamos con el siguiente presupuesto para el año 2005:

MES	PENSIONES POR RIESGOS DE TRABAJO	GASTOS DE FUNERAL	SUBSIDIOS
ENERO	1,727.61	0	0
FEBRERO	1,224.45	0	2.10
MARZO	1,257.64	0	14.10
ABRIL	1,213.52	0	20.23
MAYO	1,205.81	0	8.60
JUNIO	1,252.06	0	10.23
JULIO	1,501.92	0	11.43
AGOSTO	1,420.13	0	24.95
SEPTIEMBRE	1,215.68	0	20.59
OCTUBRE	1,260.93	0	16.62
NOVIEMBRE	1,325.27	0	11.26
DICIEMBRE	2,151.03	0	20.71
TOTAL	16,765.00	0	160.83

NOTA: IMPORTES EXPRESADOS EN MILES DE PESOS

Del presupuesto anterior, hasta octubre del 2005 se ha utilizado lo siguiente:

MES	PENSIONES POR RIESGO DE TRABAJO	GASTOS DE FUNERAL	SUBSIDIOS
ENERO	1,745.30	0	0
FEBRERO	1,282.01	0	0
MARZO	1,210.26	0	16.25
ABRIL	1,230.90	0	20.13
MAYO	1,237.13	0	8.73

JUNIO	1,224.49	0	5.30
JULIO	1,428.50	0	4.10
AGOSTO	1,212.23	11.79	2.04
SEPTIEMBRE	1,230.28	0	28.06
OCTUBRE	1,251.60	0	3.37

NOTA: IMPORTES EXPRESADOS EN MILES DE PESOS

De lo anterior se desprende que tan solo en el pago de pensiones por riesgo de trabajo se ha rebasado el presupuesto establecido. En el rubro de subsidios se ha pagado menor cantidad de lo presupuestado en virtud de que el área de Finanzas únicamente tramita los pagos que alcanza conforme a las remesas que les llegan, sin embargo, se presenta un serio atraso en las solicitudes de subsidio, ya que aún no se han podido cubrir todas, puesto que los recursos son insuficientes.

En relación a los pagos únicos y a los pagos de aparatos de prótesis y ortopedia, no son presupuestados al inicio del año, ya que se van tramitando conforme llegan las solicitudes, situación que es impredecible, ya que como pueden entrar 10 o más solicitudes como no pueda haber ninguna, tampoco se puede saber de que cantidad será cada pago. Sin embargo, para realizar dichos pagos es necesario solicitar la radicación de los recursos correspondientes a Nivel Central, procedimiento que tarda de seis meses hasta un año para autorizar cada pago.

Todo esto está ocasionando que los derechohabientes y sindicatos que solicitan este tipo de prestaciones se molesten e inconformen constantemente por la falta de recursos para hacerles sus pagos, ya que tienen que presentarse a la Oficina incluso más de tres veces para verificar que esté listo su pago, situación que va en detrimento con la funcionalidad

3.4 INADECUADA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Aunado a lo anterior tenemos que no obstante que existen muy pocos recursos, estos son mal distribuidos, pues se asigna la misma cantidad o mayor a oficinas improductivas y con poco personal, que a las oficinas con más personal y mucho mayor productividad.

Lo anterior se debe en buena parte a la mala planeación, pero sobre todo al favoritismo que se tiene para con ciertas áreas; por ejemplo la oficina de Cultura y Deporte es una oficina por demás improductiva que ni siquiera se acerca a la cantidad de derechohabientes que se atienden en la Oficina de Seguridad e Higiene, sin embargo, aunque únicamente son cuatro personas, cuenta con la misma cantidad de equipos de cómputo, mismos que son utilizados para escuchar música y jugar solitario.

Otro ejemplo es la Oficina de Recuperación de Crédito, integrada por cuatro personas, cada una con equipo de cómputo nuevo, la Jefe de Oficina cuenta con un privado, siendo que el resto de los jefes de oficina solamente tienen un minúsculo cubículo, también cuenta con un área para archivo extensa, mientras que la Oficina de Seguridad e Higiene tiene que compartir su archivo con la Oficina de Pensiones, ocupando únicamente alrededor de 5 m², espacio insuficiente para archivar todos los expedientes y la documentación que se genera.

Lo mismo sucede con el material y el mobiliario, hace apenas unos meses se adquirieron sillas secretariales nuevas para toda la Delegación, sin embargo, al momento de la distribución al Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene con un total de 16 trabajadores se le proporcionaron 7 sillas secretariales de las cuales solo 3 le correspondieron a la Oficina de Seguridad e Higiene; en cambio al Departamento de Prestaciones Económicas que cuenta con 19 personas, les dotaron de 16 sillas.

Como los anteriores podemos mencionar más ejemplos, pero suponemos que con estos claramente se puede observar la inequidad con que se distribuyen los recursos y la preferencia que se le da a ciertas áreas.

CUARTO CAPÍTULO

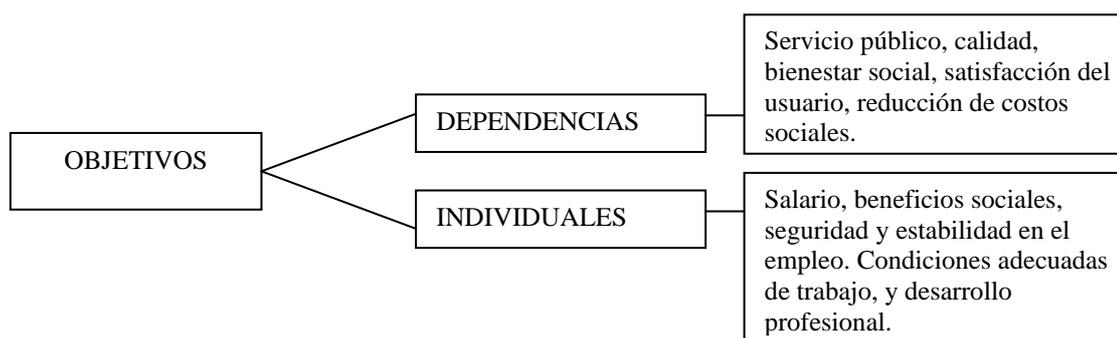
RECURSOS HUMANOS

SUBCAPÍTULO 1

PANORAMA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO

1.1 LA INTERACCIÓN ENTRE EL PERSONAL Y LAS DEPENDENCIAS, ENTIDADES O INSTITUCIONES PÚBLICAS

Con el fin de superar sus limitaciones individuales, las personas se agrupan para formar organizaciones orientadas al logro de objetivos comunes. En la medida en que tengan éxito, las organizaciones sobrevivirán y crecerán. Cuando crecen las organizaciones requieren mayor número de personas. Estas personas, al ingresar en las organizaciones, persiguen objetivos individuales diferentes de los que tenían quienes en principio conformaron las organizaciones. Esta misma idea es aplicable a las Dependencias, entidades o Instituciones Públicas, con la única diferencia de que estas fueron creadas para el bien común de la sociedad sin fines de lucro, es decir para la prestación de servicios de carácter público como educación, salud, seguridad social, vivienda, seguridad pública, obras públicas, etcétera.



El conflicto entre los objetivos que las organizaciones o dependencias públicas pretenden alcanzar y los objetivos que individualmente quiere alcanzar cada empleado es bastante antiguo. No siempre concordarán muy bien.

Para alcanzar los objetivos, la organización tiende a crear en los individuos un profundo sentimiento íntimo de frustración, conflicto, pérdida, y una cierta perspectiva temporal de permanencia en la organización, como si las personas pudieran descartarse. Esto ocurre en razón de las exigencias que las organizaciones imponen a los individuos, estandarizando su desempeño y relegándolos a tareas aisladas, especializadas, repetitivas y carentes de oportunidades para mostrar responsabilidad, confianza en sí mismos e independencia. Así los individuos se vuelven apáticos, desinteresados y frustrados en el trabajo.

1.1.1 RECIPROCIDAD ENTRE INDIVIDUO Y ORGANIZACIÓN

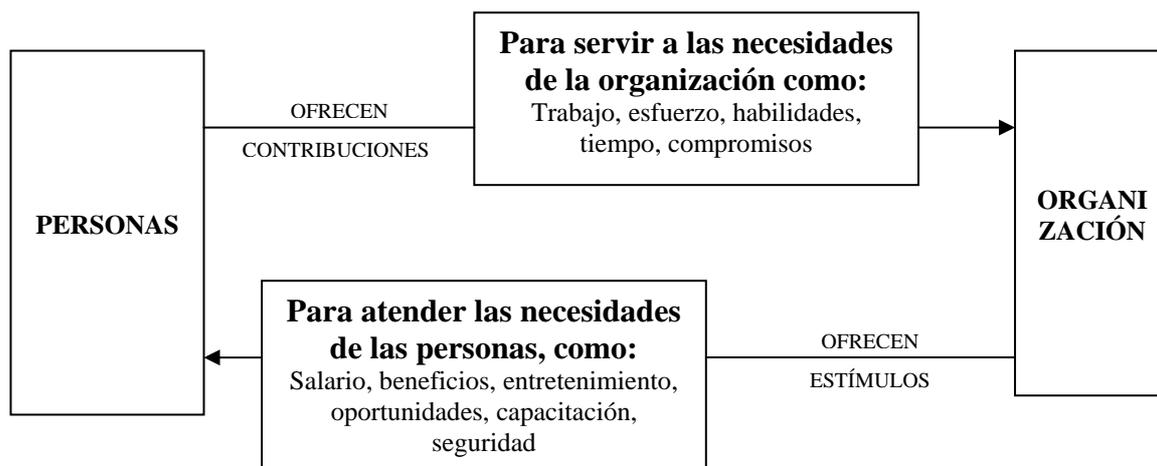
La interacción psicológica entre empleado y organización es un proceso de reciprocidad. La organización lo remunera, le da seguridad y estatus; el empleado responde trabajando y desempeñando sus tareas.

Todo contrato presenta dos partes fundamentales:

- 1.- El contrato formal escrito. Acuerdo relacionado con el cargo que va a desempeñar, el contenido del trabajo, el horario, el salario, etc.
- 2.- El contrato psicológico. Expectativa que el individuo y la organización esperan cumplir y alcanzar con la nueva relación.

Una fuente común de dificultades en las relaciones interpersonales es la falta de acuerdos explícitos y claros. Cada una de las partes aprecia solamente sus propias necesidades y conveniencia, sin observar los intereses de la contraparte, y así ambas aceptan la relación laboral.

Las personas forman una organización o se vinculan a alguna porque esperan que su participación satisfaga algunas necesidades personales. En cambio, la organización o dependencia contrata personas para satisfacer sus propias necesidades y alcanzar sus objetivos.



Para lograr estas satisfacciones, las personas están dispuestas a incurrir en ciertos costos o a hacer inversiones personales (esfuerzos) en la organización.

El individuo ingresa en la organización cuando espera que su satisfacción personal sea mayor que sus esfuerzos personales. Sin embargo la organización espera que el esfuerzo del trabajador sea mayor a los estímulos que tenga de darle.

1.1.2 CONCEPTO DE INCENTIVOS Y CONTRIBUCIONES

Los individuos están dispuestos a cooperar siempre y cuando sus actividades dentro de la organización contribuyan directamente al logro de sus propios objetivos personales.

Incentivos.- son “pagos” hechos por la organización a sus trabajadores (salarios, premios, beneficios sociales, etc.) a cambio de las contribuciones.

Contribuciones.- “pagos” que cada trabajador hace a la institución a la cual pertenece (trabajo, esfuerzo, puntualidad, esmero, etc.) a cambio de los incentivos.

A partir de los conceptos de incentivos y contribuciones, surge el concepto de equilibrio organizacional:

- a) Una organización es un sistema de comportamientos sociales.
- b) Cada trabajador recibe incentivos a cambio de los cuales hace contribuciones a la organización.
- c) Cada trabajador seguirá participando en la organización si los incentivos que se le ofrecen son iguales o mayores que las contribuciones que se le exigen.
- d) Las contribuciones hechas por los diversos grupos de trabajadores constituyen la fuente en la cual la organización se supe y se alimenta para conseguir los incentivos que ofrece a los trabajadores.
- e) La organización será solvente y seguirá existiendo sólo si las contribuciones son suficientes para proporcionar incentivos.

La esencia del problema es básicamente la siguiente: individuos y organizaciones se buscan y se seleccionan de manera recíproca.

El primer paso es una elección recíproca, el segundo es un proceso de adaptación mutua, y el tercero, un desarrollo recíproco.

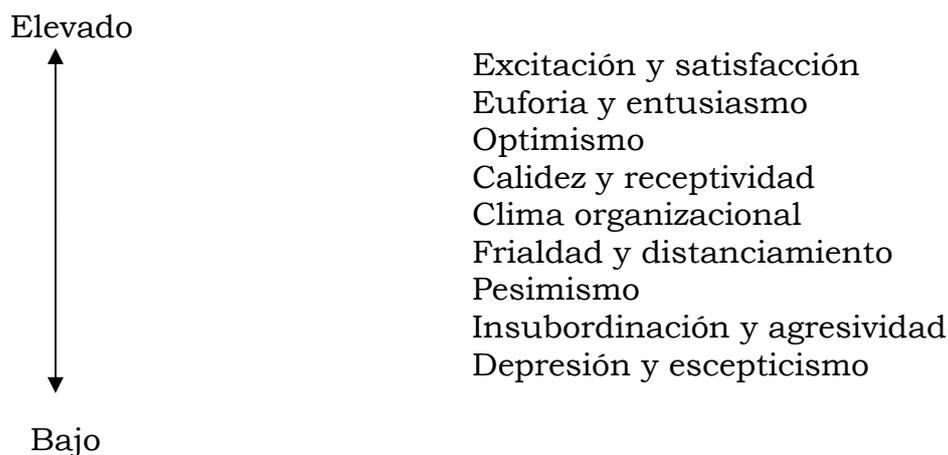
1.1.3 CLIMA ORGANIZACIONAL

Las personas se hallan en un proceso continuo de adaptación a una variedad de situaciones para satisfacer sus necesidades y mantener cierto equilibrio individual. La satisfacción de necesidades no se limita únicamente a necesidades fisiológicas y de seguridad (necesidades vegetativas), sino que también incluye la satisfacción de necesidades sociales, de autoestima y de autorrealización (necesidades superiores). La satisfacción de las necesidades superiores depende mucho de otras personas, en especial de las que ocupan posiciones de autoridad. Una buena adaptación significa "salud mental". Las tres características de las personas mentalmente sanas son las siguientes:

- a) Se sienten bien consigo mismas.
- b) Se sienten bien con los demás.

- c) Son capaces de enfrentar por sí mismas las exigencias de la vida y de las situaciones.

El clima organizacional está estrechamente ligado con la motivación de los miembros de la organización. Cuando esta motivación es baja, sea por frustración o por barreras a la satisfacción de las necesidades individuales, el clima organizacional tiende a bajar. El clima organizacional bajo se caracteriza por estados de desinterés, apatía, insatisfacción y depresión, y en algunos casos puede transformarse en inconformidad, agresividad e insubordinación.



El concepto clima organizacional refleja la influencia ambiental en la motivación de los participantes.

Resumiendo, las personas se agrupan para formar organizaciones que les permitan alcanzar objetivos comunes, imposibles de lograr individualmente. Las organizaciones que consiguen esos objetivos, a menudo tienen éxito y tienden a crecer. Este crecimiento exige el empleo de mayor número de personas, cada una de las cuales tiene sus propios objetivos, lo cual suscita un distanciamiento creciente entre los objetivos de la organización (comunes para ellos que fundaron la organización) y los objetivos individuales de las personas que van incorporándose. La superación del conflicto potencial entre estos objetivos hace que la interacción entre personas y organizaciones sea compleja y dinámica. Esta interacción puede explicarse como un proceso de reciprocidad basado en un contrato psicológico, lleno de mutuas expectativas que rigen las relaciones de intercambio entre personas y organizaciones. Las organizaciones ofrecen incentivos o alicientes; las personas, contribuciones. El equilibrio organizacional depende del intercambio entre los incentivos ofrecidos y las contribuciones que se entregan como retorno a la organización.

1.2 SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La administración constituye el modo de lograr que las cosas se hagan de la mejor manera posible, a través de los recursos disponibles con el fin de lograr los objetivos. La administración comprende la coordinación de recursos humanos y materiales para conseguir los objetivos. En esta concepción, se describen cuatro elementos básicos:

1. Logro de objetivos
2. Por medio de personas,
3. Utilizando tecnología
4. En una organización.

La tarea de la administración consiste básicamente en integrar y coordinar los recursos organizacionales, tales como personas, materiales, dinero, tiempo, espacio, etc., para alcanzar , de la manera más eficaz y eficiente posible, los objetivos determinados.

1.2.1 LOS RECURSOS ORGANIZACIONALES

La organización es un punto de convergencia de un sinnúmero de factores de producción o recursos productivos que deben emplearse con eficiencia y eficacia.

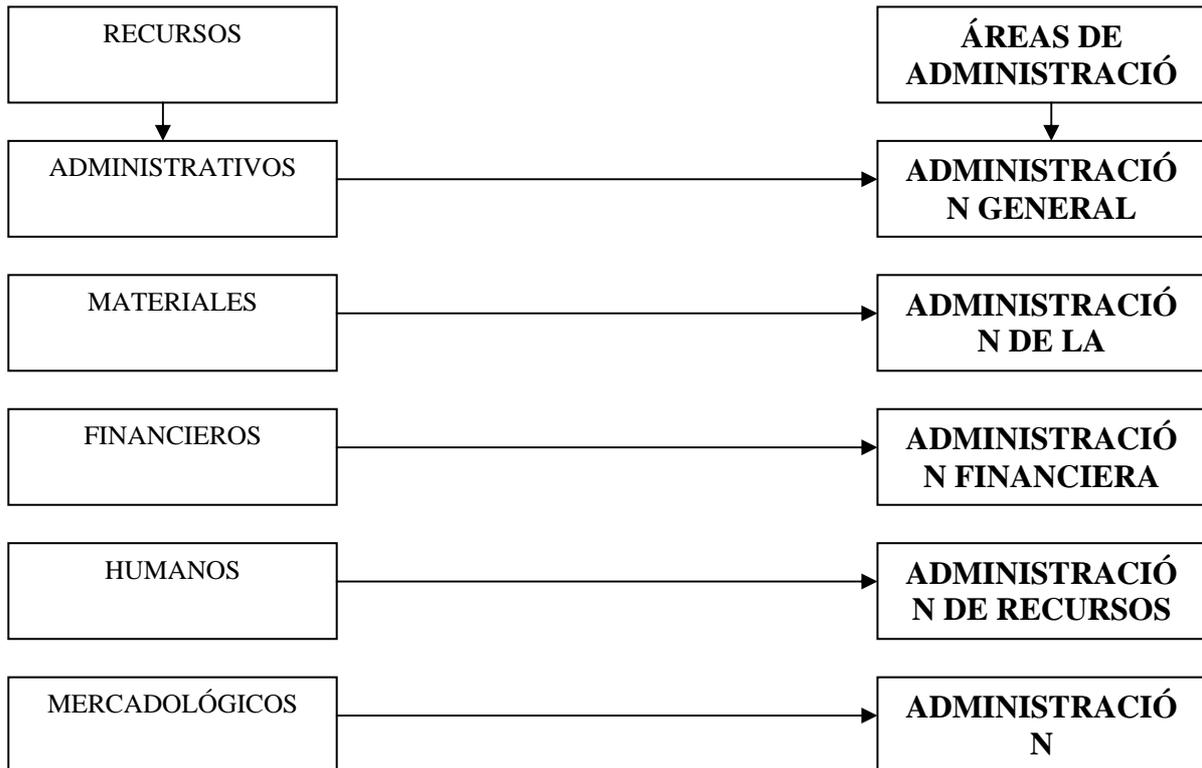
Sin recursos no pueden lograrse los objetivos, los recursos son medios que las organizaciones poseen para realizar sus tareas y lograr sus objetivos. Los recursos organizacionales pueden clasificarse en cinco grupos:

- a) Recursos físicos o materiales.- necesarios para efectuar las operaciones básicas de la organización, ya sea para prestar servicios especializados o para producir bienes o productos.
- b) Recursos financieros.- se refieren al dinero, en forma capital, flujo de caja, empréstitos, financiación, créditos, etc., para enfrentar los compromisos que adquiere la organización.
- c) Recursos humanos.- personas que ingresan, permanecen y participan en la organización, en cualquier nivel jerárquico o tarea.
- d) Recursos mercadológicos.- constituyen los medios que las organizaciones emplean para localizar, contactar e influir en los clientes o usuarios.

- e) Recursos administrativos.- constituyen los medios con los cuales se planean, dirigen, controlan y organizan las actividades institucionales.

RECURSOS	CONTENIDO PRINCIPAL	DENOMINACIÓN TRADICIONAL
<u>Materiales o instalaciones físicas</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Edificios y terrenos • Máquinas • Equipos • Instalaciones • Materias primas • Materiales • Tecnología de producción 	Naturaleza
Financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Capital • Flujo de dinero • Crédito • Ingresos • Financiación • Inversiones 	Capital
Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Directores • Gerentes • Jefes • Supervisores • Oficinistas • Operarios • técnicos 	Trabajo
Mercadológicos	<ul style="list-style-type: none"> • mercado de clientes 	No tiene correspondencia
Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • planeación • organización • dirección • control 	Organización o Dependencia Pública

En toda organización ocurre el fenómeno de la división del trabajo y de especialización que provoca la diferenciación.



Las personas son sólo medios, recursos para que la organización alcance sus objetivos. En el procesamiento de los demás recursos es necesaria la presencia de los recursos humanos.

Los principales objetivos de la Administración de Recursos Humanos son:

1. Crear, mantener y desarrollar un conjunto de personas con habilidades, motivación y satisfacción suficientes para conseguir los objetivos de la organización.
2. Crear, mantener y desarrollar condiciones organizacionales que permitan la aplicación, el desarrollo y la satisfacción plena de las personas y el logro de los objetivos individuales.
3. Alcanzar eficiencia y eficacia con los recursos humanos disponibles.

1.2.2 DIFICULTADES BÁSICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

Administrar recursos humanos implica algunas dificultades:

- La ARH cumple una función de asesoría, cuya actividad fundamental consiste en planear, prestar servicios especializados, asesorar, recomendar y controlar.
- La ARH maneja recursos vivos, complejos en extremo, diversos y variables: las personas. Estos recursos crecen, se desarrollan, cambian de actividad, de posición y de valor.
- Están distribuidos en las diversas dependencias de la organización, bajo la autoridad de varios jefes. La ARH es una responsabilidad de línea y una función de staff.
- La ARH se preocupa fundamentalmente por la eficiencia y la eficacia.
- La ARH opera ambientes que ella no ha determinado y sobre los que tiene poco poder y control.
- Los patrones de desempeño y calidad de los recursos humanos varían según el nivel jerárquico.
- La ARH no trata directamente con fuentes de ingresos. La mayor parte de las organizaciones, todavía distribuyen sus recursos humanos en función de centros de costos y no en función de centros de ganancias, como deben considerarse en realidad.
- La dificultad de saber si la ARH lleva a cabo o no buen trabajo es uno de los aspectos más críticos.

La ARH no siempre recibe el apoyo del alto mando.

En resumen, para funcionar, las organizaciones necesitan recursos materiales, financieros, humanos, mercadológicos y administrativos, cada uno de los cuales se halla dirigido por una especialidad de la administración. No obstante, la administración de los recursos humanos depende de algunos factores complejos, entre los cuales se destaca el estilo de administración que la organización pretenda adoptar, ya sea basado en la teoría X o en la teoría Y. Otra manera de analizar los estilos administrativos consiste en estudiar los sistemas de administración: un continuum que va desde el sistema rígido y autoritario hasta el sistema participativo y grupal. De ahí el carácter múltiple de la ARH y, en especial, su carácter contingente. Además la ARH es una responsabilidad de línea (de cada jefatura) y una función

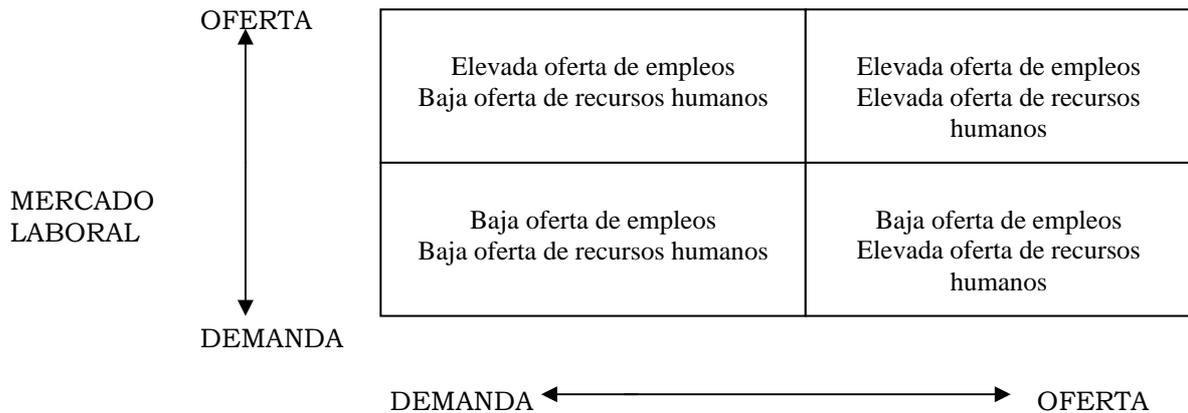
de staff. La ARH puede verse como un sistema en cuyo proceso intervienen cinco subsistemas interdependientes: provisión, aplicación, mantenimiento, desarrollo y seguimiento (evaluación) y control de recursos humanos. Las políticas de recursos humanos, por lo general, se basan en cómo mantener cada uno de esos cinco subsistemas. No obstante, la ARH enfrenta presiones fuertes, debido a sus objetivos y su dispersión en las diferentes áreas de la organización.

1.2.3 ROTACIÓN DE PERSONAL

El término rotación de recursos humanos se utiliza para definir la fluctuación de personal entre una organización y su ambiente; se define por el volumen de personas que ingresan en la organización y el de las que salen de ella. En general, la rotación de personal se expresa mediante la relación porcentual entre las admisiones y los retiros.

En la actualidad uno de los problemas más preocupantes es el aumento de salidas o pérdidas de recursos humanos, situación que hace necesario compensarlas mediante el aumento de entradas. Sin embargo, el Gobierno Federal ha adoptado un programa de retiro voluntario aplicable a Dependencias Públicas, que consiste en ofrecerle a los trabajadores una atractiva liquidación y en su caso otorgarles facilidades para pensionarse, de esta manera ha habido una baja considerable de personal del servicio público. Y aunque lo que se pretende con este programa es adelgazar las nóminas de pago, a largo plazo puede originar un problema de sobresaturación de trabajo, personal inconforme y explotado, y disminución de la calidad de los servicios que ofrece el Sector Público. Eso sin contar el creciente problema de desempleo, ya que no todas las personas que se retiran tienen derecho a una pensión, y los que sí, aumentan el déficit pensionario del ISSSTE, al cual definimos en el capítulo anterior como insostenible.

INTERACCION ENTRE MERCADO LABORAL Y MERCADO DE RECURSOS HUMANOS



Este flujo de entrada y salida de personal se denomina rotación de personal o turnover. A veces la rotación escapa del control de la organización, cuando el volumen de retiros por decisión de los empleados aumenta notablemente.

1.2.4 AUSENTISMO

Es la suma de los periodos en que, por cualquier motivo, los empleados se retardan o no asisten al trabajo en la organización.

1.2.4.1 DIAGNÓSTICO DE LAS CAUSAS DEL AUSENTISMO

El ausentismo no siempre ocurre por causa del empleado; también pueden causarlo la organización, la deficiente supervisión, la superespecialización de las tareas, la falta de motivación y estímulo, las desagradables condiciones de trabajo, la escasa integración del empleado en la organización y el impacto psicológico de una dirección deficiente.

Las principales causas del ausentismo son:

1. Enfermedad comprobada
2. Enfermedad no comprobada
3. Razones familiares
4. Retardos involuntarios por fuerza mayor.
5. Faltas voluntarias por motivos personales.
6. Dificultades y problemas financieros.
7. Problemas de transporte.

8. Baja motivación para trabajar.
9. Escasa supervisión de la jefatura.
10. Política inadecuada de la organización.

Algunos especialistas incluyen los accidentes de trabajo entre las causas de ausentismo.

Una vez diagnosticadas las causas del ausentismo, debe efectuarse una acción coordinada de supervisión, con el debido soporte de la política de la organización y el apoyo de la dirección para tratar de reducir el nivel de ausentismo y retardos del personal.

1.2.4.2 CÁLCULO DEL ÍNDICE DE AUSENTISMO

Índice de ausentismo parcial:

- Faltas justificadas.
- Faltas por motivos médicos.
- Retardos por motivos justificados o no justificados.

Índice de ausentismo general (ausencias amparadas legalmente):

- Vacaciones
- Licencias de toda clase.
- Ausencias por enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo.

1.2.4.3 CÓMO REDUCIR LA ROTACIÓN Y EL AUSENTISMO

Muchas organizaciones tratan de combatir el ausentismo y la rotación de personal actuando sobre los efectos: sustituyendo los empleados que se desvinculan o descontando los días dejados de laborar, o incluso castigando a los ausentes. No obstante, la causa del problema permanece indefinidamente. La tendencia actual es actuar sobre las causas de la rotación y el ausentismo y no sobre los efectos.

Para enfrentar el desafío de la rotación se han rediseñado los cargos para volverlos más atractivos y retadores, redefiniendo la gerencia para democratizarla y hacerla participativa, replanteando la remuneración para transformarla en ganancia variable, en función del desempeño y la metas que deben ser superadas, además de fijar estrategias motivadoras.

Sin embargo, esto solo puede funcionar en la iniciativa privada, pero no es aplicable al Sector Público, ya que la administración de este sector se encuentra enteramente politizada y las variables son muy distintas al sector privado. Cabe mencionar que además, el sector público se rige por leyes, normas, decretos y reglamentos establecidos, lo que no permite tan fácilmente redefinir la metodología de administración de recursos humanos, y el presupuesto no es suficiente como para crear incentivos.

Para disminuir el ausentismo, muchas organizaciones han suprimido los viejos relojes y establecido horas flexibles para adaptar el trabajo a las conveniencias del personal. Situación que no ha sido aplicada al Sector Público.

1.3 EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO HUMANO

Desde el momento en que una persona emplea a otra, el trabajo de ésta última pasa a ser evaluado en términos de costo y beneficio.

El enfoque se invirtió a partir de la escuela de las relaciones humanas, pues la preocupación principal de los administradores pasó a ser el hombre y no la máquina como se venía manejando anteriormente.

La serie de teorías administrativas y organizacionales surgidas con posterioridad tuvieron un impacto fuerte y definitivo: la importancia del ser humano en las organizaciones y su papel dinamizador de los demás recursos organizacionales. Era necesario que no sólo se planeara e implementara el desempeño humano, sino también que se evaluara y orientara hacia determinados objetivos comunes.

1.3.1 EN QUÉ CONSISTE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El desempeño del cargo es situacional en extremo, varía de persona a persona y depende de innumerables factores condicionantes que influyen poderosamente.

1.3.2 FACTORES QUE AFECTAN EL DESEMPEÑO DEL CARGO

Toda evaluación es un proceso para estimular o juzgar el valor, la excelencia, las cualidades de alguna persona.

La evaluación del desempeño es un concepto dinámico, ya que las organizaciones siempre evalúan a los empleados con cierta continuidad, sea formal o informalmente. Según los tipos de problemas identificados, la evaluación del desempeño puede ayudar a determinar y desarrollar una política de recursos humanos adecuada a las necesidades de la organización.

1.3.3 RESPONSABILIDAD POR LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Aunque esta responsabilidad puede atribuirse a la autoridad, al trabajador, a ambos, al equipo de trabajo, al órgano de gestión de personal o a un comité de evaluación de desempeño, en la mayor parte de los casos, la autoridad es la responsable del desempeño de sus subordinados y de su evaluación.

El mantenimiento de los recursos humanos exige una serie de cuidados especiales, entre los que sobresalen los planes de compensación monetaria, beneficios sociales e higiene y seguridad en el trabajo.

1.3.4 RECOMPEMSAS Y CASTIGOS

Para funcionar dentro de ciertos estándares de operación, las organizaciones tienen un sistema de recompensas y castigos, con el fin de limitar el comportamiento de las personas.

El sistema de recompensas incluye el paquete total de beneficios que la organización pone a disposición de sus miembros, y los mecanismos y procedimientos para distribuir estos beneficios.

El sistema de castigos incluye una serie de medidas disciplinarias tendientes a orientar el comportamiento de las personas que se desvían de las rutas esperadas, así como a impedir que se repitan o, en casos extremos, a castigar su reincidencia o separar de la compañía de los demás al responsable.

El sistema de recompensas y el de castigos constituyen los factores básicos que inducen al individuo a trabajar en beneficio de la organización. Tradicionalmente se ha supuesto que las recompensas son factores escasos.

Las recompensas se aplican para reforzar las actividades humanas que:

1. aumenten la conciencia y la responsabilidad del individuo.
2. amplíen la interdependencia con terceros y con el sistema, o con la organización total.

1.3.5 COMPENSACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

El dinero puede ser un motivador efectivo para alcanzar mayor productividad, si el empleado percibe que el aumento de su esfuerzo lleva de hecho al aumento de su recompensa monetaria. El problema de la mayor parte de los planes de remuneración reside en que los empleados no sienten que exista tal relación y creen que la remuneración se basa en la edad, la educación, el desempeño en los años previos, y también en criterios irrelevantes como la suerte o el favoritismo. Este sentimiento se ve más reflejado en el sector público, por el ambiente político que se respira en este sector y al parecer la remuneración se da principalmente en razón del favoritismo y las influencias.

Jaques propone un sistema de normas para lograr un justo pago, cualquiera que sea el nivel de trabajo realizado. El meollo del problema está en establecer el peso de la responsabilidad en cada tarea ejecutada, lo cual puede hacerse determinando el periodo máximo durante el cual el subordinado puede realizar el trabajo – bajo su propio arbitrio e iniciativa – que el superior le asignó, sin que esos elementos sean sometidos a la evaluación del superior: este tiempo se denomina lapso de arbitrio.

La media del lapso de arbitrio es una cuantificación objetiva que se relaciona con dos aspectos:

1. La importancia de la tarea ejecutada.
2. El nivel jerárquico del empleado.

Según Jaques, los individuos que cumplen diferentes tareas que poseen el mismo lapso de arbitrio deben tener la misma retribución salarial. Cualquier desvío hacia arriba del nivel de comparación tiende a estar acompañado por sentimientos de remuneración injusta y tratamiento privilegiado.

En el fondo, consideramos que la productividad es un efecto (no una causa) de la administración de varios recursos. En lo que respecta a los recursos humanos, la productividad del trabajo humano es igual al cociente de dividir la producción entre el tiempo empleado en ella. La productividad humana depende no sólo del esfuerzo realizado y del método racional, sino, sobre todo, del interés y de la motivación de las personas. El desconocimiento de estos últimos aspectos es la razón de los resultados poco pertinentes de las técnicas de productividad de la mano de obra directa.

1.3.6 EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE MANTENIMIENTO DE PERSONAL

Todos los procesos de mantenimiento de personal son importantes para definir la permanencia de las personas en la organización y, aún más, para la motivación hacia el trabajo y la consecución de los objetivos organizacionales. En algunas organizaciones no se concede importancia a estos procesos de mantenimiento de personal porque se aproximan al modelo de hombre económico (que trabaja exclusivamente a cambio del salario).

Las organizaciones no funcionan al azar, sino de acuerdo con planes determinados para alcanzar objetivos.

El control trata de asegurar que las diversas unidades de la organización marchen de acuerdo con lo previsto. Si las unidades no trabajan en armonía y al mismo ritmo, la organización deja de funcionar con eficiencia.

La palabra control tiene significados y connotaciones que dependen de su función o del área específica donde se aplica:

1. Control como función administrativa, que forma parte del proceso administrativo de planear, organizar, dirigir y controlar.
2. Control como medio de regulación para mantener el funcionamiento dentro de los estándares deseados.
3. Control como función restrictiva y limitadora de un sistema para mantener a los miembros dentro de los patrones de comportamiento deseados.

14. Chiavenato, Idalberto. "Administración de Recursos Humanos", p. 109-121.

15. Ibidem, p. 126-206.

16. Ibidem, p. 354-357.

17. Ibidem, p. 398-399.

18. Ibidem, p. 404-405.

19. Ibidem, p. 618-619.

SUBCAPÍTULO 2

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE.

2.1 PANORAMA GENERAL.

En el subcapítulo anterior se trato de manera muy general el sistema de recursos humanos enfocándolo hacia el sector público. Ahora bien, de manera específica, en el ISSSTE la administración de recursos humanos no se diferencia de la administración general, pues existe un Departamento de Recursos Humanos dependiente de la Subdelegación de Administración, que se encarga de regular y controlar todo lo relacionado con el personal y sus relaciones con la autoridad.

Para mayor especificación abordaremos cada uno de los puntos que se tocaron en el subcapítulo anterior trasladándolos a la realidad de la Delegación Estatal del ISSSTE.

a) INTERACCIÓN ENTRE EL PERSONAL Y LA AUTORIDAD.

La reciprocidad entre el trabajador del ISSSTE y el propio Instituto es la misma de que se habló anteriormente. Por un lado el personal pretende satisfacer sus necesidades con ayuda de la Institución y el ISSSTE pretende alcanzar sus objetivos con ayuda de su personal.

Dentro del Sistema de Metas Presidenciales del 2003, se estableció la de mejorar el clima organizacional en el Instituto, lo que sería medido entre otros instrumentos con el resultado de la encuesta nacional de clima organizacional, por la cual se determinó que el clima organizacional no es responsabilidad de una sola unidad administrativa del Instituto, sino del conjunto de servidores públicos que intervienen en la administración de las prestaciones, servicios y seguros que se proporcionan, y por tanto todos los que laboran en la Institución deben comprometer sus actitudes, conocimientos, aptitudes y entusiasmo mejorando el clima organizacional.

Derivado de lo anterior, el Instituto emprendió una serie de acciones para analizar en forma profunda el clima organizacional que prevalece en los centros de trabajo, la principal de ellas fue una encuesta que se realizó a nivel nacional a mediados del 2003 y a través de la cual se revisaron aspectos como:

- Capacitación y desarrollo

- Calidad de vida laboral
- Derechohabientes
- Disponibilidad de recursos
- Liderazgo de los mandos
- Normatividad
- Personal

b) SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

El Departamento de Recursos Humanos del Instituto en gran medida se apega al Sistema de Administración de Recursos Humanos tradicional y busca los mismos objetivos señalados con anterioridad, también presenta las mismas dificultades del subcapítulo previo.

En cuanto a la rotación de personal, en la Delegación se aplica lo que mencionábamos del programa de retiro voluntario y en realidad las nuevas contrataciones son prácticamente nulas, por lo que al retirarse parte del personal, el personal que queda debe de cubrir las funciones que el personal retirado realizaba.

El ausentismo es un interesante problema que enfrentan todas las organizaciones tanto públicas como privadas, en el ISSSTE Delegación Hidalgo el índice de ausentismo es muy alto, aunque no se compara con el de la Clínica Pachuca que es el más elevado a nivel Nacional, en la Delegación las causas de ausentismo son diversas como licencias, incapacidades médicas, permisos, etcétera, pero el factor más importante para que haya tanto ausentismo es la deficiente supervisión del Departemtno de Recursos Humanos, el paternalismo de los jefes inmediatos y el encubrimiento del sindicato.

c) EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO HUMANO

Suena lógico que una vez hecha una contratación la organización supervise al nuevo trabajador, lo interesante de esto es cuando la supervisión es permanente, pues esa es la única forma de poder evaluar el desempeño real del personal, su capacidad, su actitud, su eficacia y su eficiencia. Y en todo caso lo recomendable sería que derivado de ésta supervisión se recompensara o castigara al trabajador según sea el caso. Sin embargo, esta es una tarea que definitivamente no se realiza en el ISSSTE, ni creemos que se realice en alguna dependencia pública; situación que orilla al personal a sentirse confiado y desinteresado.

2.2 AUTORIDADES.

Hablamos de autoridades y no de jefes, puesto que nuestro campo de estudio se limita al Sector Público y en este ámbito lo más adecuado para hablar de los superiores jerárquicos es: autoridades.

Ahora bien, de acuerdo al organigrama Institucional, la máxima autoridad de la Delegación Estatal del ISSSTE es, por supuesto, el Delegado, de ahí continúan los Subdelegados, luego los Jefes de Departamento y finalmente los Jefes de Oficina.

Dentro de las autoridades que se encargan de normar, coordinar y supervisar el trabajo de la Oficina y al personal de ésta, está en primer lugar el Subdelegado de Prestaciones, luego el Jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene, y finalmente el Jefe de la Oficina de Seguridad e Higiene; sin dejar de lado el papel que juega el Departamento de Recursos Humanos.

Empecemos por partes, el Delegado tiene a su cargo tres Subdelegaciones, que son: la Médica, la de Administración y la de Prestaciones, el Subdelegado de ésta última se encarga de cuatro Departamentos: FOVISSSTE, Afiliación y Crédito, Sociales y Culturales, y Pensiones, Seguridad e Higiene. El Departamento de Pensiones, seguridad e Higiene consta de dos Oficinas: Pensiones y Seguridad e Higiene (para mayor abundamiento ver figura A)

Una vez delimitado nuestro objeto de estudio tenemos que en dicha Oficina hay un Jefe de Oficina, pero este Jefe de oficina tiene facultades muy limitadas, es decir, no esta en sus manos tomar decisiones importantes, ya que esto lo hace el Jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene. El Jefe de Oficina se limita a coordinar y repartir el trabajo del personal a su cargo, mientras que el Jefe del Departamento se encarga de autorizar salidas, vacaciones, permisos, comisiones, estímulos, etcétera, siempre con el visto bueno del Subdelegado y en coordinación con el Departamento de Recursos Humanos.

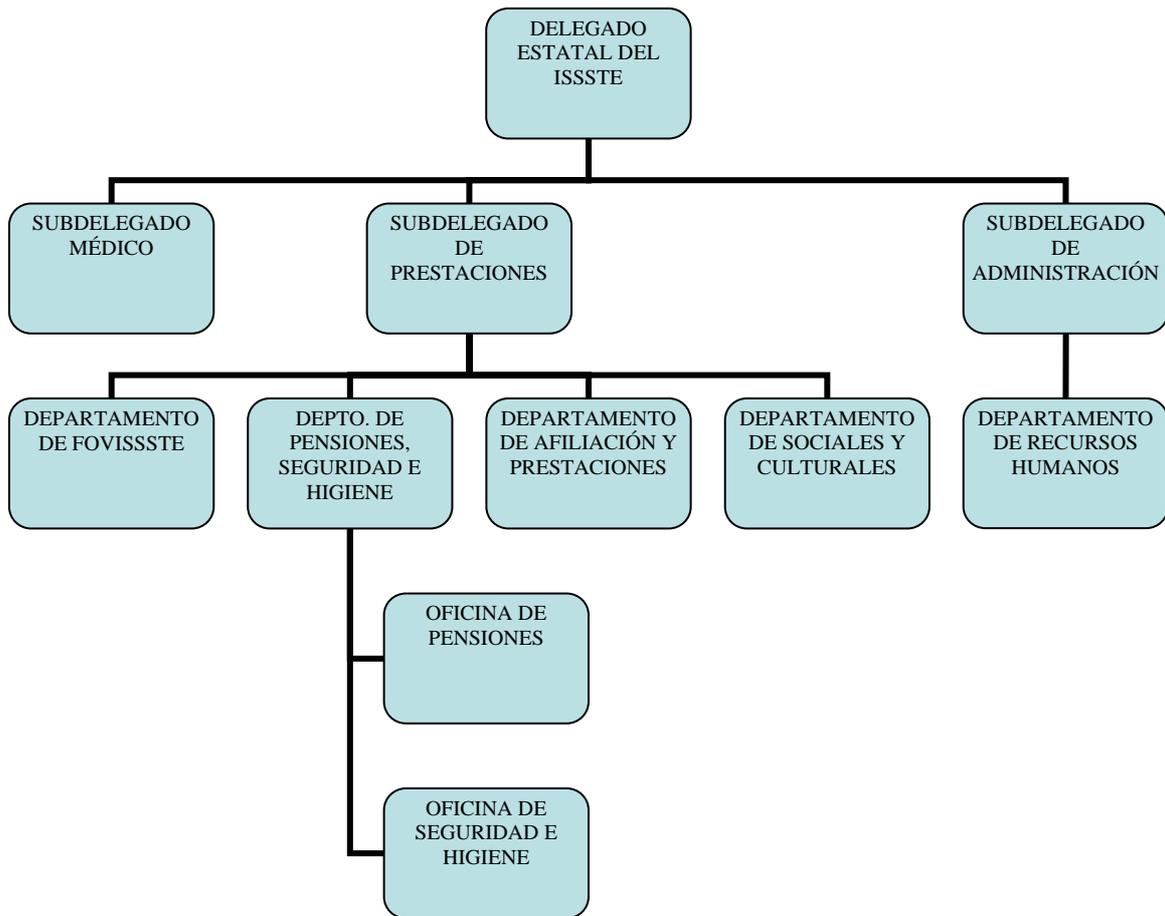


FIGURA (A)

2.3 PERSONAL ADMINISTRATIVO.

El personal de la Oficina está compuesto por dos subalternas de la Jefa de Oficina y cuatro secretarías, que en total suman seis trabajadoras, cada una con actividades específicas, tal y como se mencionó en el Segundo Capítulo Subcapítulo 2 de este trabajo. En este punto llama la atención que el personal de la Oficina está compuesto por siete mujeres, incluyendo a la Jefa, y ningún hombre. Esto resalta, porque según estudios psicológicos es más difícil la convivencia entre un grupo de mujeres que entre un grupo de hombres o un grupo de ambos sexos.

Regresando al personal administrativo, aunque se señaló con anterioridad, es conveniente identificar con claridad sus funciones y su lugar en el organigrama institucional (ver figura B).

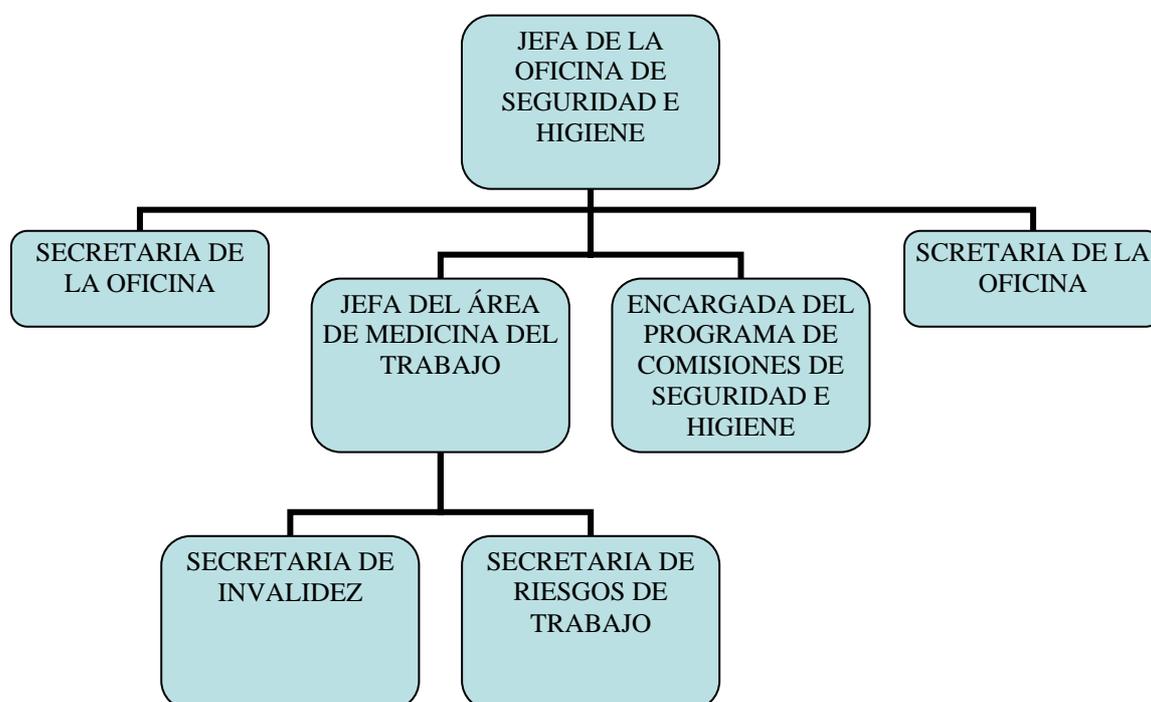


FIGURA (B)

FUNCIONES GENERALES

1. Otorgar 4 de las 21 prestaciones del ISSSTE.
2. Calificar riesgos de trabajo: accidentes o enfermedades.
3. Dictaminar secuelas y cambios de actividad derivados de riesgos de trabajo.
4. Otorgar pensiones por Incapacidad Parcial Permanente, Incapacidad Total Permanente, o Defunción del trabajador accidentado.
5. Registro y control de las comisiones auxiliares, estatales y centrales de seguridad e higiene integradas en las Dependencias afiliadas.
6. Fomentar la prevención de riesgos laborales.
7. Capacitación en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

8. Asesoría y atención a dependencias y entidades, sindicatos, derechohabientes y público en general.
9. Otorgar subsidios por exceso de licencias médicas.
10. Dictaminar estados de invalidez por enfermedad general .

Como observamos la Jefatura de la Oficina se divide en dos áreas: Medicina del Trabajo y Comisiones de Seguridad e Higiene, por lo que analizaremos las funciones específicas de cada una de estas áreas y de la propia Jefatura de la Oficina , haciendo un análisis comparativo entre quién llevo a cabo cada actividad y quién la debería desempeñar.

OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE

FUNCIONES GENERALES	FUNCIONES ESPECÍFICAS	QUIEN LAS REALIZA	QUIEN LAS DEBE REALIZAR
ALTAS A LA NÓMINA DE PENSIONADOS POR RIESGO DE TRABAJO	Codificación	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Captura de datos	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Impresión de productos	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Rotular concesión de pensión y liquidación	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Cambio de carpeta por tipo de pensión	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Fotocredencialización	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Archivo de expediente	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
MOVIMIENTOS A LA NÓMINA DE PENSIONES POR RIESGO DE TRABAJO	Codificación	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Llenado de formatos	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Envío a la Jefatura de Servicios de Seguridad e Higiene de nivel central	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Notificar al interesado	Jefe de oficina	Secretaria 1 y 2
CONTROL DE LA NÓMINA DE PENSIONADOS POR RIESGO DE TRABAJO	Impresión de la nómina	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Rotular para firma	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Archivo de la nómina	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
VERIFICACIÓN DE VIGENCIA DE DERECHOS A PENSIONADOS POR RIESGO DE TRABAJO	Pase de revista electrónica	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Bloqueo de pagos a los pensionistas que no pasan revista	Jefe de oficina	Secretaria 1 y 2

INFORMES	IBPE	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	ACCESS	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	SIDEP	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Institucional	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	ENAT	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Control de RT09	Jefe de oficina	Jefe MT
	Transparencia	Jefe de oficina	Jefe de oficina
PROGRAMAS ESPECIALES	Búsqueda	Jefe de oficina	Secretaria 1 y 2
	Codificación	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Captura	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
REUNIONES	Elaborar invitaciones	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Orden del día	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Preparar material	Jefe de oficina	Jefe comisiones
	Solicitar Sala	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Preparar Sala	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Elaborar minuta	Jefe de oficina	Secretaria 1 y 2
	Notificar acuerdos a Oficinas Centrales	Jefe de oficina	Jefe de oficina
Seguimiento de acuerdos	Jefe de oficina	Srio. técnico	
CONTESTACIÓN DE OFICIOS	Registrar correspondencia	Secretaria 1	Secretaria 1
	Turnar correspondencia	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Contestar oficios	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Mecanografiarlos	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Enviarlos	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Archivo de acuses	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
SUBSIDIOS	Integrar expediente	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Codificar	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Elaborar CLC	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Entregar a Finanzas	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Notificar al interesado	Jefe de oficina	Secretaria 1 y 2
	Informar a Oficinas Centrales	Jefe de oficina	Jefe de oficina
CAPACITACIÓN	Preparar material	Jefe de oficina	Jefe de oficina
	Elaborar oficio de comisión	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Impartir cursos	Jefe de oficina	Jefe de oficina
ATENCIÓN AL PÚBLICO	Proporcionar todo tipo de información relacionada con lo que se maneja en la Oficina	Jefe de oficina Secretaria 1 Secretaria 2	Jefe de oficina

MEDICINA DEL TRABAJO

FUNCIONES GENERALES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	QUIEN LAS REALIZA	QUIEN DEBE REALIZARLAS
CALIFICACIÓN DE RIESGOS DE TRABAJO	Integración de expediente	Secretaria 1,2 y 3	Secretaria 3
	Revisión de expediente	Jefe de oficina, jefe de depto., jefe MT	Jefe MT
	Requisición de documentos faltantes	Jefe de oficina, jefe de depto., jefe MT	Jefe MT
	Dictaminación	Jefe de depto. jefe de oficina, jefe MT	Jefe MT
	Elaboración de dictamen	Secretaria 1, 2 y 3	Secretaria 3
	Notificación de resultado	Jefe de oficina	Jefe MT
	Archivo de expediente	Secretaria 3	Secretaria 3
VALUACIÓN DE SECUELAS	Otorgar citas	Secretaria 3	Secretaria 3 y 4
	Realizar entrevista	Jefe MT, jefe de oficina	Jefe MT
	Solicitar expediente clínico	Secretaria 3 y 4	Secretaria 3 y 4
	Revisar expedientes y estudios	Jefe MT	Jefe MT
	Dictaminar secuelas	Jefe MT	Jefe MT
	Elaborar certificado	Secretaria 3	Secretaria 3
	Notificar resultado	Jefe de oficina	Jefe MT
	Turnar a la Oficina para alta	Secretaria 3	Jefe MT
	Devolución de expedientes clínicos	Secretaria 3	Secretaria 3
	Archivo de estudios	Secretaria 4	Secretaria 3
INVALIDEZ	Otorgar cita	Secretaria 4	Secretaria 3 y 4
	Integrar expediente	Secretaria 4	Secretaria 4
	Solicitar expediente clínico	Secretaria 4	Secretaria 4
	Realizar entrevista	Jefe MT, jefe de oficina	Jefe MT
	Revisar expedientes	Jefe MT	Jefe MT
	Elaborar certificado	Secretaria 4	Secretaria 4
	Enviar al Comité de Medicina del Trabajo en Oficinas Centrales	Secretaria 4	Secretaria 4
	Notificar resultado	Secretaria 4, jefe MT	Jefe MT
	Devolver exp. clínico	Secretaria 4	Secretaria 4
	Archivar estudios	Secretaria 4	Secretaria 4

FUNCIONES GENERALES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	QUIEN LAS REALIZA	QUIEN LAS DEBE REALIZAR
INCONFORMIDAD	Solicitar terna de médicos	Jefe de oficina	Jefe MT
	Notificar terna al inconforme	Jefe de oficina	Jefe MT
	Enviar expediente al perito	Secretaria 3 y 4	Secretaria 1,2 y 4
	Notificar resultado	Jefe de oficina	Jefe MT
ESTUDIOS DEL MEDIO AMBIENTE LABORAL	Realizar estudio	Jefe MT	Jefe MT
	Elaborar informe	Jefe MT	Secretaria 3 y 4
PERITAJES	Revisar expedientes	Jefe MT	Jefe MT
	Elaborar peritaje	Jefe MT	Jefe MT
	Notificar resultado	Jefe MT	Jefe MT
CAPACITACIÓN	Preparar material	Jefe MT	Jefe MT
	Elaborar oficio de comisión	Secretaria 3 y 4	Secretaria 3 y 4
	Impartir cursos	Jefe MT	Jefe MT
ATENCIÓN AL PÚBLICO	Proporcionar todo tipo de información relacionada con lo que se maneja en Medicina del Trabajo	Secretaria 3 y 4	Jefe MT Secretaria 3 Secretaria 4

PROGRAMA DE COMISIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE

FUNCIONES GENERALES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	QUIEN LAS REALIZA	QUIEN DEBE REALIZARLAS
ACTAS CONSTITUTIVAS	Recepción de actas	Secretaria 1	Secretaria 1
	Captura del registro en el sistema	Encargada comisiones	Encargada comisiones
	Asignación de número de comisión	Encargada comisiones	Encargada comisiones
	Notificación del no.	Encargada comisiones	Encargada comisiones
CALENDARIOS DE ACTIVIDADES	Recepción	Secretaria 1	Secretaria 1
	Captura en el sistema	Encargada comisiones	Encargada comisiones
	Acuse de recibo	Encargada comisiones	Encargada comisiones
	Mecanografiar acuse	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
ACTAS DE VERIFICACIÓN	Recepción	Secretaria 1	Secretaria 1
	Captura	Encargada comisiones	Encargada comisiones
	Recomendaciones	Encargada comisiones	Encargada comisiones
	Mecanografiar oficio	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2

FUNCIONES GENERALES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	QUIEN LAS REALIZA	QUIEN LAS DEBE REALIZAR
FORMATOS DE ACTUALIZACIÓN	Recepción	Secretaria 1	Secretaria 1
	Captura	Encargada comisiones	Encargada comisiones
	Acuse de recibo	Encargada comisiones	Encargada comisiones
	Mecanografiar acuse	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
CAPACITACIÓN	Preparar material	Encargada comisiones	Encargada comisiones
	Elaborar oficio de comisión	Secretaria 1 y 2	Secretaria 1 y 2
	Impartir curso	Encargada comisiones	Encargada comisiones
ATENCIÓN AL PÚBLICO	Brindar asesoría e información sobre el programa de comisiones de seguridad e higiene.	Encargada comisiones Jefe de oficina	Encargada comisiones

En el cuadro anterior podemos observar que las funciones de la oficina o de las dos áreas que dependen de ésta, no siempre las realiza quien las debe realizar, por ejemplo, el jefe de oficina realiza muchas de las actividades que le corresponden al jefe de medicina del trabajo y algunas que le corresponden a las secretarias, esto se debe en gran medida a la falta de cuidado que ponen las secretarias al hacer su trabajo y a la falta de disposición que tiene el médico de medicina del trabajo para cumplir con sus responsabilidades.

Esta situación ocasiona que el jefe de la oficina incremente sus funciones para tratar de evitar retrasos y quejas de los derechohabientes, sin embargo no siempre es suficiente pues las actividades son numerosas y requieren de cierta atención en determinado tiempo, por eso es importante delegar funciones.

SUBCAPÍTULO 3

DENTRO DEL ÁMBITO DE RECURSOS HUMANOS, FACTORES QUE OBSTRUYEN EL ÓPTIMO FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA

3.1 FALTA DE ESTÍMULOS.

La falta de estímulos juega un papel crucial dentro de la operación disfuncional de la oficina, ya que el personal que no recibe ningún estímulo no rinde de la misma manera que el personal que está motivado.

En el Sector Público la aplicación de recompensas y castigos no funciona igual que en el sector Privado, ya que como mencionamos con anterioridad el sector público se rige por Leyes, Normas y Reglamentos preestablecidos a nivel Federal y las autoridades únicamente son responsables de hacer cumplir dicha Normatividad, y difícilmente existe flexibilidad. En cambio en el Sector Privado los dueños de las empresas pueden manejar los estímulos a su personal con mucha mayor flexibilidad y de acuerdo a su criterio.

Si bien es cierto que en el ISSSTE se otorgan ciertos estímulos, estos únicamente son para trabajadores de base, tales como premios por puntualidad y el trabajador del año, sin embargo este último se otorga por un sorteo que hace el sindicato y no de acuerdo al desempeño del trabajador como debiera de ser el caso.

Para los trabajadores de confianza no existe ningún estímulo, salvo ciertas concesiones que les pueden otorgar sus jefes inmediatos como permisos y justificación de retardos, pero estos son mínimos.

Aunado a lo anterior tenemos que existen muy pocas oportunidades, por no decir nulas, de un posible ascenso, pues aunque existe una comisión de escalafón, esta solamente es para el personal de base y concursan por categorías administrativas de bajo salario y para poder aspirar a una Jefatura de Sección o de Oficina tendrían que reservar su base y pasar a ser de confianza.

Algo similar sucede con los trabajadores de confianza, quienes tienen categorías de Jefe de Sección o Jefe de Oficina, difícilmente pueden aspirar a una Jefatura de Departamento, ya que existe una gran diferencia entre el sueldo de uno y otro, pues el Jefe de Departamento gana casi el triple que un jefe de oficina, por lo tanto son jefaturas sumamente demandadas y que se manejan políticamente para recomendados.

Aunque la Jefa de la Oficina de Seguridad e Higiene respaldada por la Jefa del Departamento les otorga algunas concesiones a su personal, dentro de sus limitadas facultades, tales como permisos indefinidos para salir, autorizaciones para faltar en determinadas ocasiones, además de la comprensión y valoración hacia su trabajo, el cual trata de disminuirlo y muchas de las funciones que debería hacer el personal, cuando están ocupadas las realiza la Jefa de la Oficina, esto sin mencionar el buen trato que les da, al dirigirse hacia ellas siempre con respeto y educación. Sin embargo, el personal siente que estos apoyos no son suficientes, y peor aún están convencidas de que es una obligación de las Jefas y que ellas como trabajadoras les están haciendo un favor.

Derivado de lo anterior se puede observar que no existen estímulos reales por parte del Departamento de Recursos Humanos ni estímulos suficientes por parte del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene para el personal, esto origina desinterés y falta de compromiso institucional, ya que al no existir distinción entre un mal trabajador y un buen trabajador, el buen trabajador se vuelve apático y solo cumple sin llegar a la excelencia, y al no existir castigos para el mal trabajador, este continúa actuando de manera inapropiada, ocasionando con esto que la oficina no opere de manera óptima.

3.2 FALTA DE LIDERAZGO Y CONTROL SOBRE EL PERSONAL.

Cuando la jefa de la oficina tomó el cargo, el personal ya tenía un tiempo considerable laborando en esa área y tenían ocho meses trabajando sin jefe, por lo que la nueva jefa no fue muy bien recibida, ya que las trabajadoras opinaban que podían sacar adelante la oficina solas. A partir de ese momento empezaron los conflictos laborales.

La jefa de la oficina ingreso al ISSSTE recién egresada de la Universidad, por lo tanto su inexperiencia , el hecho de que en la escuela no se preparan a los estudiantes para ser líderes ni para llevar buenas relaciones laborales, y considerando que el liderazgo es una cualidad nata que muy pocas personas poseen y difícilmente se puede desarrollar sin poseerla, el cual es el caso de la Jefa de la Oficina, ya que no está dentro de su personalidad el ser líder, la llevaron a no tener el control total de su personal..

Lo anterior también se debió en gran medida a que el personal está acostumbrado a hacer su voluntad y tienen la firme creencia de que le están haciendo un favor a la jefa. Por su parte, la jefa de la oficina optó por darles todas las facilidades para trabajar, siendo condescendiente, tratando de unificar al grupo de trabajo, incluso en varias ocasiones se salió de la rutina y las invitaba a comer o a tomar un café; pero en lugar de ganar más por las buenas, esta estrategia le resultó contraproducente, pues como les dio confianza, abusaron y se le salieron de control. Y una vez que se pierde el control, recuperarlo es una tarea titánica, casi imposible.

Aunque finalmente la jefa se dio cuenta de que lo que necesita el personal es trabajar bajo presión con la idea de que la jefa siempre tiene la razón y se debe hacer lo que ella dice o de lo contrario se enojará y les llamará la atención duramente, pese a que no esta de acuerdo con ese estilo de trabajo que lo considera anticuado, parece que la única forma de tomar el control total de la Oficina es con supervisión constante, extrañamientos y evitando involucrarse a nivel personal con las trabajadoras; sin embargo esta idea se aplicó demasiado tarde y solo ha podido recuperar el control de cuatro trabajadoras, las otras dos se salieron completamente de control y ya no respetan ni a la Jefa de la Oficina, ni a ninguna otra autoridad. Es por eso que incluimos la falta de liderazgo y control sobre el personal como uno de los factores que impiden el buen desempeño de la Oficina.

3.3 FALTA DE CAPACITACIÓN.

Otro factor de suma importancia que ha venido a retrasar la reestructuración de la Oficina es la falta de capacitación, empezando por la jefa de la oficina que no fue debidamente capacitada al tomar el puesto y todo lo aprendió sobre la marcha de manera lírica, cometiendo errores y haciendo consultas por oficio y en su la mayor de las veces vía telefónica a las oficinas del ISSSTE a nivel central.

Tampoco el personal ha recibido la capacitación adecuada, se siguen utilizando procesos obsoletos. La única capacitación que se les dio fue en computación, ya que se dotaron de equipos de cómputo, pero solo se les enseñó lo básico.

En actualización falta mucho por hacer, ya que aunque la jefa ha asistido a cursos a México, estos no han sido de mucha ayuda pues no están bien planeados ni definidos y solo aumentan las dudas de los operativos. En este sentido el Instituto presenta un serio problema al querer abarcar mucho para cumplir con sus programas, ya que no planea adecuadamente, le falta previsión y organización; por ejemplo se instaló un nuevo sistema de pensiones, lo cual llevó a cambiar todo el programa informático y todo el proceso, y cuando el nuevo sistema entró en vigor se detectó que presentaba varios problemas como lentitud, cambio de datos de los pensionistas, borró a varios pensionistas del sistema, entre otros.

Aunque normalmente la falta de capacitación se debe a que no hay presupuesto suficiente para este rubro, también se dan casos en los que los Jefes de Departamento o los Subdelegados no les permiten a los trabajadores asistir a estos cursos, debido a las cargas de trabajo y a la escasez de personal, o bien los trabajadores no quieren asistir porque algunos de los cursos se imparten fuera del horario laboral y del centro de trabajo.

Sin embargo, consideramos que la capacitación es primordial para elevar la calidad del trabajo que se desempeña en la oficina, y aunque para esto hay que invertir tiempo, dinero y esfuerzo, al final se retribuye con el buen funcionamiento de la Oficina. Eso sin contar con los conocimientos que le sirven al trabajador para mantenerse actualizado y para elevar su valor curricular.

3.4 PROBLEMAS PERSONALES

Si bien es cierto que los problemas personales se deben dejar de lado para no influir en el desempeño del trabajo, no es nada fácil acatar esta premisa, ya que muchas de las veces el estado de ánimo para laborar depende de cómo nos encontremos respecto a nuestra vida personal, y hemos observado que la mayoría de las personas que trabajan no pueden separar estos dos aspectos.

Aunado a lo anterior, tenemos un problema mucho más grave: las relaciones interpersonales y laborales con jefes, subordinados y compañeros de trabajo, pues la experiencia nos ha enseñado que esta es la tarea más difícil de todo el trabajo, ya que las relaciones humanas juegan un papel muy importante, y si la interacción con el prójimo no es buena, entonces todo lo demás se desvirtúa y los logros profesionales se vienen abajo. Puede haber una persona sumamente responsable, trabajadora, eficiente, inteligente, capaz de sacar adelante de manera eficaz las actividades que te tengan encomendadas, pero las relaciones laborales van más allá y si no las dominas obstaculizan el trabajo.

En este caso específico de la Oficina, la Jefa de la Oficina, es una profesionista joven, inexperta, pero con un amplio sentido de responsabilidad, eficiencia, y eficacia, y sobre todo con ideas innovadoras. Y aunque hasta ahora ha llevado la oficina de manera estoica, a pesar de no tener estímulos, de no haber sido capacitada apropiadamente, y de no contar con el don de mando; todavía hay un mayor obstáculo que tiene que superar y este es mantener una buena relación interpersonal con cada una de las trabajadoras adscritas a su oficina, con sus jefes inmediatos y con sus compañeros de trabajo, situación casi imposible de conseguir por la obvia y simple razón de que, como se dice coloquialmente, “cada cabeza es un mundo” y “nadie es monedita de oro para caerle bien a todos”.

Como hemos mencionado en ocasiones anteriores, la Oficina esta conformada por siete personas, todas mujeres, con la siguiente preparación: una pasante de licenciatura en administración pública, una especialista en medicina del trabajo, una trabajadora social y cuatro secretarias, todas ellas con enormes diferencias de edad, de personalidad, de nivel socio-económico y cultural, de educación y de formación profesional. Estas diferencias contribuyen a en gran parte a incrementar la falta de armonía, comprensión y entendimiento entre ellas, fomentando las discusiones y la mala relación de unas con otras.

Como se puede apreciar, las diferencias son notorias, sin embargo el punto que merece mayor atención y que creemos es la principal razón por la que no se llevan bien, son las características personales de cada una. En este sentido podemos decir que de manera general el personal no está realmente motivado ni comprometido con su trabajo y esto se está reflejando en la actitud que están tomando hacia con sus compañeras de trabajo.

Por un lado tenemos el caso específico de la responsable de medicina del trabajo, que es una persona que no se lleva bien con nadie, ni con sus jefes, ni con sus secretarias, ni con los demás compañeros de trabajo, ni con los derechohabientes. Aquí nos atrevemos a asegurar que no es un caso típico y que más bien nos enfrentamos a un problema de tipo psico-social muy personal de la trabajadora, que al no estar siendo atendido por especialistas, está perjudicando de sobremanera la función de la Oficina de Seguridad e Higiene, debido a las constantes discusiones que se presentan entre ella y todos los demás.

En los casos de la trabajadora social y las secretarias 2,3 y 4, presentan el síndrome de “estoy aquí mientras me jubilé”, es decir, únicamente están creando antigüedad y no les interesa en el grado que debería interesarles el trabajo que se desempeña en la oficina, y por el contrario son muy susceptibles cuando se trata de que alguna de sus compañeras o su jefa inmediata les hagan alguna observación referente a las actividades que cada una realiza, ocasionando a veces conflictos internos, por lo que su rendimiento como trabajadoras no alcanza las expectativas esperadas.

El caso de la secretaria 1 es un poco diferente a los anteriores, esta persona estaba buscando un ascenso como jefa de la oficina, ya que ella prácticamente la sacó adelante durante un periodo de ocho meses en el que no hubo jefe, pero no reunía el perfil que se requería para este puesto, así que le dieron el lugar a la jefa que se encuentra actualmente. Esta situación le generó un gran resentimiento hacia la jefa del departamento y hacia la jefa de la oficina, por lo que actúa de manera altanera, rebelde e irrespetuosa, no solo con sus jefas, sino también con el demás personal.

Finalmente, la jefa de la oficina, en un principio trató de llevarse bien con todo su personal, pues consideraba que al mantenerse unidas podrían sacar adelante de manera óptima la oficina, sin embargo, los frecuentes enfrentamientos con la responsable de Medicina del Trabajo y con su secretaria (1), ocasionaron que perdiera interés y ha optado por no hacerles ningún caso y hablarles lo estrictamente necesario, situación que no es la ideal para conseguir el buen funcionamiento de la Oficina.

Una influencia distinta pero muy importante para mantener el buen funcionamiento del área es la relación que se tiene con las autoridades competentes. Y aunque la relación que la jefa de oficina tiene con sus jefes inmediatos es buena, no así de las subordinadas que no tienen tan buena relación con ellos, esta relación que tiene la jefa de la oficina, en varias ocasiones no le sirve de mucho, puesto que existen intereses de otras autoridades que están fuera de su alcance y que obstaculizan las decisiones de sus jefes.

Por otra parte está la relación que se tiene con otras áreas o compañeros de trabajo, que aunque en general es buena, no falta el o la compañera de trabajo que por algún motivo inexplicable no se lleva bien con la jefa de la oficina o con el personal de ésta y en ocasiones obstaculizan las funciones de la oficina que tienen cierta corresponsabilidad con dichas áreas.

En conclusión, podemos decir que el factor más complejo y determinante para alcanzar el funcionamiento óptimo de la Oficina de Seguridad e Higiene o de cualquier área de trabajo, son las relaciones interpersonales y la interacción con los jefes, subordinados y compañeros de trabajo, ya que al tener una buena relación con estos, el trabajo se facilita en un 80%, pero si por el contrario no existen buenas relaciones, como es el caso de la Oficina, entonces el trabajo se complica, se retrasa y se hace mucho más pesado.

QUINTO CAPÍTULO

NORMATIVIDAD Y METODOLOGÍA

SUBCAPÍTULO 1

PANORAMA GENERAL DE LA NORMATIVIDAD DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO

1.2 BASES NORMATIVAS DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO

Todas las Dependencias y Entidades del Sector Público se deben regir por normas y reglamentos que establecen criterios metodológicos para que las autoridades responsables de dichas Dependencias realicen las funciones que les corresponden de manera estandarizada, con orden y en apego a los principios generales de la función pública.

Para esto tenemos antes que nada la **“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”** que en su artículo 123 apartado B habla del trabajo y la previsión social entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Dicho apartado está comprendido por XIV párrafos que en términos generales regulan jornada de trabajo, vacaciones, salarios y derechos laborales.

Cabe resaltar el párrafo XI que trata sobre la seguridad social, y ponemos énfasis en este tema, en virtud de que el ISSSTE es precisamente el organismo encargado de proporcionar seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado, por lo que a continuación se menciona el contenido de dicho párrafo:

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su

empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

De aquí se desprende la **“Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”**, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, comprendida por los siguientes Títulos:

Título primero.- Disposiciones generales.

Título segundo.- Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares

Título tercero.- Del escalafón.

Título cuarto.- De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo.

Título quinto.- De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.

Título sexto.- De las prescripciones.

Título séptimo.- Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo.

Título octavo.- De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos.

Título noveno.- De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Título décimo.- De las correcciones disciplinarias y de las sanciones.

Algunas otras Leyes reglamentarias del Servicio Público son:

- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
- **Ley Federal del Trabajo (por supletoriedad)**

Aunadas a las Leyes anteriores tenemos una serie de normas, reglamentos y manuales de procedimientos, cuya mención es irrelevante para el objetivo del presente capítulo. Basta con señalar que la cantidad de normatividad que existe para este sector es muy amplia, pero con las deficiencias propias de la Legislación Mexicana, tales como obsolescencia, inoperancia, incongruencia, y diversidad en interpretaciones.

1.3 METODOLOGÍA Y NORMATIVIDAD DEL ISSSTE

El ISSSTE como organismo público se rige por las Leyes mencionadas en el Subcapítulo anterior, sin embargo como ya habíamos señalado, el Instituto tiene la finalidad de otorgar a los trabajadores del Gobierno Federal y a sus familiares derechohabientes, protección contra las contingencias económicas y sociales derivadas de la pérdida de ingresos a consecuencia de enfermedades, maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo la asistencia médica, y para tal efecto, en primer lugar, se rige por la “**Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**”. Dicha Ley consta de seis Títulos que se clasifican de la siguiente manera:

Título primero.- De las disposiciones generales.

Título segundo.- Del régimen obligatorio.

Capítulo I. De los sueldos, cuotas y aportaciones.

Capítulo II. Del seguro de enfermedades y maternidad.

Capítulo III. Conservación de derechos.

Capítulo IV. Del seguro de riesgos de trabajo y enfermedades profesionales.

Capítulo V. De las prestaciones sociales.

Capítulo VI. De los préstamos personales a corto y mediano plazo,

Capítulo VII. De la vivienda.

Capítulo VIII. De las prestaciones sociales y culturales.

Título tercero.- Del régimen voluntario.

Capítulo I. Continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedades, maternidad y medicina preventiva.
 Capítulo II. La incorporación voluntaria al régimen obligatorio.
 Capítulo III. Disposiciones generales.

Título cuarto.- De las funciones y organización del Instituto.

Capítulo I. Funciones
 Capítulo II. Órganos de Gobierno.
 Capítulo III. Patrimonio.
 Capítulo IV. Reservas e inversiones.

Título quinto.- De la Prescripción.

Título sexto.- De las responsabilidades y sanciones.

Desde su creación en 1959, el ISSSTE ha tenido un constante crecimiento y transformación que se ha traducido en que actualmente otorga en cobertura nacional 21 seguros, prestaciones y servicios a poco más de 10 millones de derechohabientes. Y para cumplir con esta labor, además de la Ley del ISSSTE, el Instituto se apoya con la Normatividad Institucional que a continuación se menciona.

NORMATIVIDAD INSTITUCIONAL

1. REGLAMENTOS:

- Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE.
- Reglamento de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranza del ISSSTE.
- Reglamento de Seguridad y Vigilancia del ISSSTE.
- Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE.
- Reglamento del Servicios de estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE
- Reglamento para el trámite de solicitudes de reembolso por la prestación de servicios médicos extrainstitucionales.

2. ESTATUTO ORGÁNICO DEL ISSSTE.

3. ACUERDOS DE LA H. JUNTA DIRECTIVA DEL ISSSTE.

4. ACUERDOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ISSSTE.

5. CIRCULARES

6. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

7. DECRETOS

8. GUÍAS

9. MANUALES

- Manuales de Integración y Funcionamiento
- Manuales de Normas
- Manuales de Organización
- Manuales de Procedimientos
- Manuales de Servicio Público

10. PROYECTOS DE NUEVAS DISPOSICIONES INTERNAS.

1.4 METODOLOGÍA Y NORMATIVIDAD DE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE

Como hemos señalado con anterioridad la Oficina de Seguridad e Higiene se encarga de atender tres de los 21 seguros y prestaciones que proporciona el ISSSTE:

- Subsidios
- Riesgos de trabajo
- Seguro de invalidez

Dichas prestaciones se tramitan para aquellos trabajadores afiliados de cualquier parte del Estado de Hidalgo. Y para realizar dichos trámites, la Oficina se auxilia de la Normatividad que le es proporcionada por la Jefatura de Servicios de Seguridad e Higiene del ISSSTE a nivel central y aquella propia de la materia y de la Delegación Estatal.

A) MARCO JURÍDICO GENERAL**1. ART. 123 APARTADO B, FRACC. XI, INCISO A Y B DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE DICE:**

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

2. TÍTULO NOVENO DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, que habla sobre riesgos de trabajo.
3. TÍTULO QUINTO DE LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.
4. TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO II, ART. 23 DE LA LEY DEL ISSSTE. Sobre derecho a incapacidades.
5. TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO IV DE LA LEY DEL ISSSTE. Del seguro de riesgos de trabajo y enfermedades profesionales
6. TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO V, SECCIÓN CUARTA. Pensión por invalidez.
7. REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y VIVIENDA DEL ISSSTE, CAPÍTULO TERCERO.
8. REGLAMENTO FEDERAL DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE EN EL TRABAJO.
9. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LAS SUBDELEGACIONES DE PRESTACIONES EN MATERIA DE INVESTIGACIONES, ASESORIA Y OPINIONES TÉCNICAS SOBRE SEGURIDAD E HIGIENE.

B) MARCO JURÍDICO SOBRE PENSIONES POR RIESGOS DE TRABAJO Y SUBSIDIOS.

1. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES POR RIESGOS DE TRABAJO.
2. MANUAL DE ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE PENSIONES POR RIESGOS DE TRABAJO.
3. MANUAL DE SEGURIDAD E HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE PARA EL OTORGAMIENTO DE LA COMPENSACIÓN POR RIESGOS PROFESIONALES.
4. GUÍA DE PROCESOS DEL SUBSISTEMA INTEGRAL DE RETIRO.
5. MANUAL DE ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS DE RIESGOS DE TRABAJO Y SUBSIDIOS POR ACCIDENTES Y ENFERMEDADES NO PROFESIONALES.
6. MANUAL DE OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS.

C) MARCO JURÍDICO SOBRE MEDICINA DEL TRABAJO.

1. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DICTAMINACIÓN EN MATERIA DE MEDICINA DEL TRABAJO.
2. MANUAL TÉCNICO SOBRE DICTAMINACIÓN, CALIFICACIÓN Y PAGO DE INDEMNIZACIONES POR RIESGOS DE TRABAJO.

D) MARCO JURÍDICO SOBRE COMISIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE

1. REGLAMENTO DE LAS COMISIONES DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE EN EL TRABAJO, DEL RÉGIMEN DEL ISSSTE.
2. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE.

SUBCAPÍTULO 2 **PROBLEMAS NORMATIVOS**

2.1 ESCAZA NORMATIVIDAD

En el subcapítulo anterior enlistamos la normatividad del sector público, del ISSSTE y específicamente de la Oficina de Seguridad e Higiene, y aunque bien es cierto que existen una serie de manuales y normas aplicables a esta última, éstas no son suficientes pues hay demasiados procesos que se llevan a cabo en la Oficina y que no se mencionan en la Normatividad existente. Por ejemplo:

- En casos de que un trabajador que tenga un riesgo laboral, pero que labore en dos dependencias afiliadas al ISSSTE, no está normado si se le pueden amparar al 100% las licencias médicas en ambos centros de trabajo o solamente en donde fue el accidente de trabajo.
- Tampoco se han normado los criterios que se deben tomar en cuenta para dictaminar, por lo tanto el dictamen que se realiza es muy subjetivo y únicamente se apega al criterio profesional del Médico de Medicina del Trabajo, quien frecuentemente comete errores al dictaminar.
- Dentro del Programa de Comisiones de Seguridad e Higiene existe mucho problema para que las Dependencias integren y pongan en funcionamiento dichas comisiones, lo anterior se debe a que no existe Normatividad que faculte al ISSSTE para sancionar el incumplimiento del programa, y aunque se insiste vía oficial la mayoría de las Dependencias hacen caso omiso de las llamadas de atención del Instituto.
- En cuanto a las pensiones por riesgo de trabajo que se otorgan, casi no existe normatividad específica y nos tenemos que avocar por supletoriedad a la Norma que se maneja para todo tipo de pensiones, sin embargo en muchas ocasiones lo que se establece para el otorgamiento de jubilaciones por ejemplo, no es aplicable para las pensiones por riesgo de trabajo. Además existen algunas dudas en cuanto a transmisiones de pensión, pagos de finiquitos, etc., y no hay normatividad que sirva de base para estos movimientos.

Como podemos observar, a esta materia no se le ha dado la debida importancia y por lo tanto no se ha normado de manera suficiente y precisa, situación que acarrea diversos conflictos al tratar de resolver determinados asuntos utilizando únicamente el criterio de la o las personas que en ese momento estén encargadas de los trámites. Asimismo provoca retrasos en los trámites, ya que para tomar la decisión más adecuada hay que hacer una investigación y considerar todas las posibles soluciones.

2.2 *NORMATIVIDAD OBSOLETA E INCONGRUENTE*

Aunado a lo anterior tenemos que los pocos Reglamentos y Manuales que existen en materia de Seguridad e Higiene, se expidieron hace mucho tiempo y ya no son aplicables a la realidad actual de los procedimientos ni a la cantidad de trámites que se revisan. Por lo tanto se requiere que se actualice esta Normatividad para poder funcionar adecuadamente.

A continuación veremos las fechas de expedición de algunos de los manuales utilizados en la Oficina:

1. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES POR RIESGOS DE TRABAJO. (1994)
2. MANUAL DE ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE PENSIONES POR RIESGOS DE TRABAJO. (1994)
3. MANUAL DE SEGURIDAD E HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE PARA EL OTORGAMIENTO DE LA COMPENSACIÓN POR RIESGOS PROFESIONALES. (2000)
4. GUÍA DE PROCESOS DEL SUBSISTEMA INTEGRAL DE RETIRO. (2004)
5. MANUAL DE ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS DE RIESGOS DE TRABAJO Y SUBSIDIOS POR ACCIDENTES Y ENFERMEDADES NO PROFESIONALES. (1994)
6. MANUAL DE OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS. (1993)
7. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DICTAMINACIÓN EN MATERIA DE MEDICINA DEL TRABAJO. (2003)

8. MANUAL TÉCNICO SOBRE DICTAMINACIÓN, CALIFICACIÓN Y PAGO DE INDEMNIZACIONES POR RIESGOS DE TRABAJO. (1994)
9. REGLAMENTO DE LAS COMISIONES DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE EN EL TRABAJO, DEL RÉGIMEN DEL ISSSTE. (1994)
10. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE (1995)

Como podemos observar la mayoría de la Normatividad se expidió hace 10 años, tiempo durante el cual la situación en el ISSSTE, la realidad social y el número de derechohabientes han variado, por lo tanto se requiere de una actualización de los manuales y reglamentos a fin de mejorar los procesos del área.

Al hablar de normatividad incongruente nos referimos al hecho de que en determinados fragmentos de la Normatividad se regula alguna situación y en otros, esta misma, se contradice; tampoco es congruente con los casos reales. Por ejemplo tenemos el caso del proceso de inconformidad, el cual esta normado únicamente para casos de improcedencia de riesgo de trabajo y para negativa de invalidez, sin embargo los tiempos que se manejan no son precisos.

2.3 PROCEDIMIENTOS DEFECTUOSOS

En la oficina de Seguridad e Higiene se realizan los siguientes trámites:

- a. Calificación de riesgos de trabajo
- b. Dictaminación de secuelas por riesgo de trabajo.
- c. Dictaminación de invalidez.
- d. Otorgamiento de pensiones por riesgo de trabajo.
- e. Pago de subsidios.
- f. Movimientos a la nómina de pensiones por riesgos de trabajo.
- g. Supervisión y control del registro y funcionamiento de Comisiones de Seguridad e Higiene.
- h. Capacitación.

Cada uno de estos trámites requiere de un procedimiento específico para su cumplimiento. A continuación analizaremos la forma en que usualmente se realiza cada trámite tratando de detectar las deficiencias que se presentan en los procesos y sugiriendo propuestas para mejorarlos.

A. Calificación de riesgos de trabajo

1. Se asesora al trabajador o a su dependencia para la recopilación de los requisitos.
2. Se entregan los requisitos en la Subdelegación de Prestaciones que a su vez los turna al Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene, luego a la Oficina y de ésta a Medicina del Trabajo, lo cual se lleva aproximadamente de 3 a 5 días. -Si se considera que de acuerdo a los Lineamientos Generales para la Dictaminación en materia de Medicina del Trabajo, el plazo máximo de calificación es de 15 días hábiles contados a partir de que se recibe la documentación, estamos hablando de que se perdieron 5 días en trámite burocrático y solo quedan 10 días para calificar, siendo estos insuficientes debido a la cantidad de solicitudes que llegan-.
3. Es revisado el expediente por el Médico de Medicina del Trabajo aproximadamente después de un mes, para determinar si se aprueba, niega o se solicitan más requisitos, y se les notifica el resultado a los interesados hasta que acudan a preguntar o bien se les envía por correo, el cual es muy tardado y no siempre llega a su destino. -Por lo anterior sería conveniente instalar un mecanismo que permita entregar los resultados puntualmente, como por ejemplo darles una cita previa al presentar su documentación-.
4. En los casos en que se solicita complementar documentación, ésta la deben presentar dentro de 10 días hábiles, sin embargo no se lleva un adecuado control de los días debido a la falta de personal y a la obstinación de la Jefa de Medicina del Trabajo, quien se empeña en bloquear los procesos diciendo que ella hace todo, sin embargo no delega ni coordina a su personal.

B. Dictaminación de secuelas por riesgo de trabajo o invalidez por enfermedad general.

1. Antes de entregar la solicitud los interesados pasan a la Oficina, donde se les revisa su documentación y se les autoriza una cita de inicio, que regularmente es para 2 semanas o un mes después, luego pasan a Medicina del Trabajo para que les den la cita. - Se repite el proceso de atraso burocrático -. Todo esto se podría evitar si se revisara, se otorgara la cita y se recibiera la documentación directamente en Medicina del Trabajo.

2. Se recibe solicitud por parte de la Dependencia, sindicato o trabajador en la Subdelegación de Prestaciones, luego se turna al Departamento, a la Oficina y finalmente a Medicina del Trabajo (proceso que dura de 3 a 5 días).
3. Se elabora un oficio a La Clínica Hospital del ISSSTE solicitando expediente clínico y certificado médico RT-09, dicho oficio es entregado al interesado cuando se presenta a su cita a Medicina del Trabajo, para que él mismo lo lleve a la Clínica y saque cita en Medicina Legal para que le realicen interconsultas y estudios, los cuales se tardan de 3 meses a un año o más.
4. Una vez que se elabora el anverso del certificado en Medicina Legal y se remite junto con el expediente clínico y los estudios, mismos que nuevamente tardan de 3 a 5 días para pasar de la Subdelegación a Medicina del Trabajo, son revisados por el Médico de Medicina del Trabajo en aproximadamente un mes para determinar el porcentaje de secuelas y si alcanza el 100% se envía al Comité de Medicina del Trabajo de las oficinas centrales del ISSSTE, para su aprobación. -Dentro de este proceso existe el problema de la realización de los estudios, ya que las citas son muy tardadas y la mayoría de los estudios se tienen que realizar en Hospitales de tercer nivel en la Ciudad de México, pues no hay aparatos en las Clínicas de provincia, al respecto, los Lineamientos de Medicina del Trabajo señalan que los estudios tienen un a fecha de prescripción de 6 meses, sin embargo, debido a las circunstancias consideramos que este plazo debería ampliarse, ya que mientras se realiza, por ejemplo, una tomografía*, la siguiente cita para una resonancia magnética** es dentro de 6 meses, y entonces prescribe la tomografía y hay que volverla a realizar, lo cual no es recomendable para la salud del paciente, ni costeable para el Instituto.

C. Otorgamiento de pensiones por riesgo de trabajo.

1. Una vez que la responsable de Medicina del Trabajo dictamina las secuelas, el expediente se pasa a la Oficina de Seguridad e Higiene para realizar el cálculo del monto de la pensión, codificar el formato de alta y capturar en el sistema de pensiones – proceso que no ha tenido ningún problema hasta ahora -.

*Tomografía: La Tomografía Axial Computarizada (**TAC**) es un método de diagnóstico por imágenes que utiliza un haz de rayos X que realiza “cortes” axiales los cuales son reconstruidos por una computadora que nos da una imagen precisa de la anatomía del paciente.

**Resonancia Magnética: La resonancia magnética es el más reciente avance tecnológico de la medicina para el diagnóstico preciso de múltiples enfermedades, aún en etapas iniciales.

D. Pago de subsidios.

1. Se ingresa la solicitud por la misma vía de los trámites anteriores, pero esta se queda en la Oficina, donde se integra el expediente y la Jefa de la Oficina hace el cálculo del monto del subsidio, codificando el formato correspondiente.
2. Posteriormente, se pasa el trámite al área de presupuesto para que verifiquen si hay remesa para cubrir la cantidad de que se trate, y lo pasan a la tesorería para que se elabore el cheque.
3. En este proceso hay que hacer un paréntesis para aclarar que a principio de cada año se autoriza un presupuesto exclusivo para pago de subsidios de forma mensual, cantidad que es remitida por el área central del ISSSTE, sin embargo existe el problema de que no se envían las remesas a la Oficina y el dinero que sí llega a tesorería lo utilizan para hacer otros pagos, lo que ocasiona que constantemente se retrasen los subsidios. Por eso lo ideal sería que cada área manejara su propio presupuesto y que este se remitiera completo para todo el año a principios de este.

E. Movimientos a la nómina de pensiones por riesgos de trabajo.

1. Se recibe la solicitud para hacer algún cambio o corrección de una pensión que ya este otorgada. -Regularmente estas solicitudes se entregan directamente en la Oficina, por lo que se ahorra el tiempo que se lleva turnar la correspondencia desde la Subdelegación-.
2. Se codifican los formatos correspondientes y se remiten al Departamento de Pensiones por Riesgos de Trabajo en oficinas centrales, para que capturen el cambio en el sistema, mismo que aparece en nómina hasta dos meses después de su captura. En total se lleva aproximadamente 4 meses el trámite, y se simplificaría mucho si se capturaran los cambios desde la Oficina de Seguridad e Higiene, así solamente serían dos meses de sistema y no cuatro con la codificación y el envío.

F. Supervisión y control del registro y funcionamiento de Comisiones de Seguridad e Higiene.

1. Se ingresan las actas constitutivas, las actas de verificación y los calendarios de actividades a la Subdelegación, turnándose al Departamento, la Oficina y finalmente a la encargada de Comisiones, lo que se tarda de 3 a 5 días, como en los casos anteriores.

2. La responsable del programa de Comisiones captura los datos de las actas en el sistema y emite los reportes.
3. Del registro total de comisiones, únicamente tienen funcionamiento el 30% de estas, aunque se han hecho las recomendaciones pertinentes a las Dependencias.

G. Capacitación.

1. Por escrito se solicita alguna plática relativa a las prestaciones que se dan en la Oficina, esto se hace a través de la Subdelegación y se turna de la misma forma que los trámites anteriores.
2. Dependiendo de la plática solicitada, esta se prepara y se imparte de la siguiente manera:
 - “Riesgos de Trabajo”- la Jefa de la Oficina
 - “Comisiones de Seguridad e Higiene”- la Encargada del Programa
 - “Conceptos básicos de seguridad e higiene”- la Jefa de Medicina del Trabajo.

Como hemos podido observar estos procesos tienen algunas deficiencias, mismas que sumándose provocan atraso en los trámites y poca calidad.

SUBCAPÍTULO 3 **PROBLEMAS INSTITUCIONALES**

3.1 CRISIS DEL ISSSTE

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) atraviesa la mayor crisis financiera de su historia. Esto por supuesto ha repercutido en todas las Delegaciones del país y en todas las prestaciones que se otorgan.

De no existir reformas que equilibren sus finanzas, en poco tiempo la institución podría dejar de cumplir con los objetivos por los que fue creada, así lo estableció el director general del ISSSTE Benjamín González Roaro, en una de sus tantas entrevistas y manifestaciones públicas sobre la crisis del ISSSTE, el 11 de marzo del 2005 en Noticieros Televisa.

“Mientras el gobierno federal nos de los apoyos podremos seguir adelante. Para poder cubrir los faltantes de salud quitamos recursos de estancias infantiles o de prestamos personales, de tal manera que todo esto, que la crisis que estamos pasando, hace que nuestros servicios en general se vean presionados”, dijo, el Director.

Actualmente reconoció el encargado del organismo, se quitan recursos a algunas áreas para poder cumplir, lo que repercute de manera directa entre los derechohabientes. Situación que también ha repercutido en las prestaciones que otorga la Oficina de Seguridad e Higiene al haber reducido considerablemente el presupuesto destinado para esta área, esto ha significado, entre otros factores, que la reestructuración de la Oficina se vea frenada por falta de recursos.

También se ha dicho que actualmente la institución canaliza la mayor parte de su presupuesto al pago de pensiones, que no tan sólo impide renovar sus estructuras de servicio.

“El problema es tan grave que ha rebasado al ISSSTE, el problema ahora es un problema de la nación. Hoy en día las pensiones que pagamos, 30 centavos por cada peso que pagamos vienen de los ingresos del instituto y 70 centavos tienen que venir de los subsidios federales y esto hace que el subsidio de este año sea de 333 mil millones de pesos, es una cantidad superior al presupuesto de la mayoría de los estados”, añadió, el Lic. González Roaro.

El ISSSTE atiende actualmente al 10 por ciento de la población en México, alrededor de 10 millones de derechohabientes, suma demasiado importante como para no atender el problema que atraviesa el Instituto.

Derivado de lo anterior, el titular del ISSSTE, compareció ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados como parte de la glosa del quinto Informe de gobierno.

La reforma a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fue el tema principal de la comparecencia del director general de ese organismo, Benjamín González Roaro, quien obtuvo el ofrecimiento de diputados panistas y priístas de que votarán en favor de esa modificación cuando se presente en el Congreso de la Unión.

El funcionario planteó de nueva cuenta la crítica situación económica del instituto y anunció que 2005 es el último año en que el organismo podrá tomar recursos de los préstamos personales para financiar el fondo médico. En 2006, advirtió, "vamos a solicitar al Congreso transferencias específicas" para ese fondo, con la finalidad de poder seguir operando, aunque sin crecimiento alguno.

3.2 ORGANIGRAMA DISFUNCIONAL

Otro factor que esta bloqueando la reestructuración de la oficina, es el organigrama disfuncional de ésta, que aunque no es un problema crítico como el anterior, está influyendo de manera importante en el mal funcionamiento de la oficina, principalmente en lo que respecta a las áreas de medicina del trabajo y comisiones de seguridad e higiene.

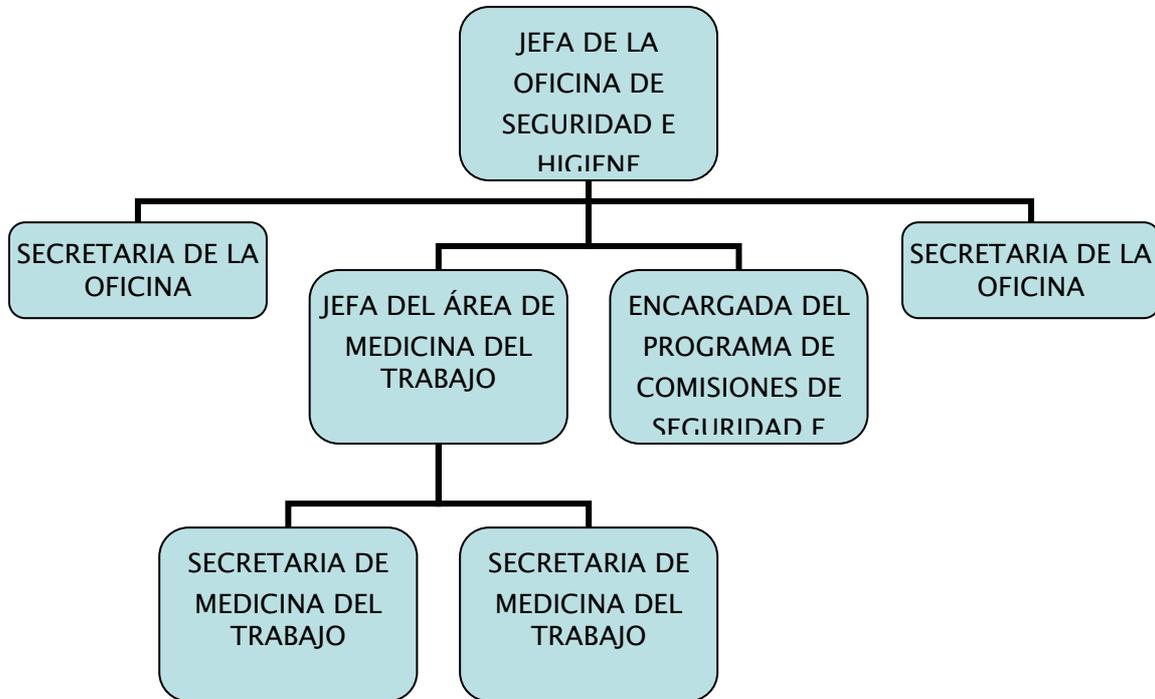
La razón por la que consideramos que el organigrama es disfuncional es debido a que la Jefatura de Oficina se divide en dos áreas, de las cuales solamente una esta considerada jefatura de área (la de medicina del trabajo) y en la otra solo hay una encargada del programa de comisiones, y esta última no tiene secretaria, por lo que el trabajo secretarial lo realizan las secretarias adscritas a la oficina.

Por otra parte la Jefatura de Medicina del Trabajo hace caso omiso de la jerarquía de la Jefa de la Oficina y todos los asuntos los trata directamente con la Jefa del Departamento, eso sin tomar en cuenta que la Jefa de Medicina del Trabajo no coordina a su personal, ni se encarga de las cuestiones administrativas propias del área, todo eso se lo deja a la Jefa de la Oficina.

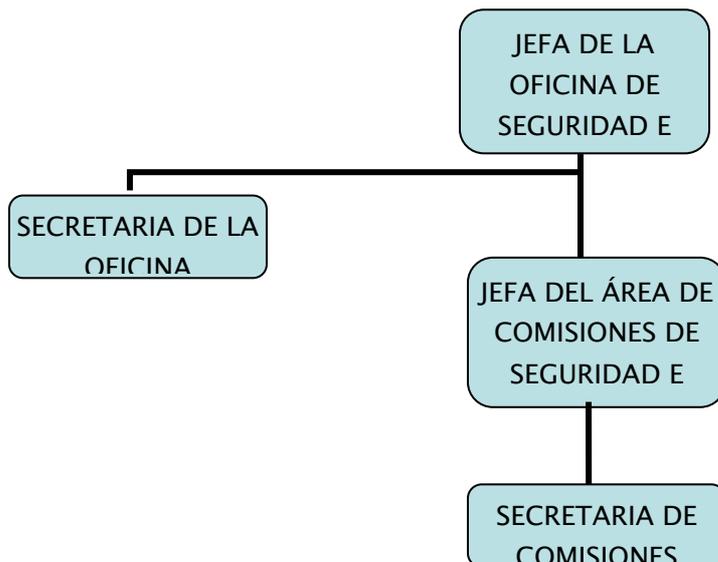
Por eso se sugiere que sea un área independiente de la Oficina y que dependa directamente del Departamento, esto evitaría una gran

cantidad de problemas tanto administrativos como en las relaciones interpersonales del equipo de trabajo, lo cual se vería reflejado en un mejor funcionamiento de la Oficina.

Para mayor ubicación del problema, recordemos como está conformado el organigrama de la Oficina de Seguridad e Higiene:



Ahora bien, la propuesta para que se optimice la reestructuración de ésta, es la siguiente:



3.3 FUGAS DE CAPITAL

Con fugas de capital nos referimos a esas pérdidas financieras inexplicables y sin sentido dentro del presupuesto asignado para la seguridad social, algunos ejemplos de estas fugas podrían ser los gastos sin comprobar de funcionarios de alto nivel dentro del Instituto o bien los gastos comprobables con notas o facturas ficticias, los constantes faltantes de medicamento y utensilios quirúrgicos en el almacén, así como la sustracción de papelería, utensilios, incluso hasta comida de los centros hospitalarios, etcétera.

Esta situación por la que atraviesan la mayoría de las Dependencias Públicas limita considerablemente el buen funcionamiento de éstas, debido a la disminución no prevista del presupuesto ya de por sí escaso que se asigna.

Lo anterior, obviamente repercute en la Oficina de Seguridad e Higiene al ser cada vez menor el presupuesto asignado a este rubro, y por consiguiente se ve afectada para reestructurarla adecuadamente.

3.4 DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA DE RECURSOS

Ya hemos hablado del escaso presupuesto que se asigna a la Oficina y en general para todo el Instituto, sin embargo aunado a esto tenemos que la repartición de los recursos es injusta e inequitativa por parte de los responsables de hacer esta distribución. Por un lado tenemos que si a la Delegación se le autoriza cierta cantidad de equipos de cómputo, estos se asignan normalmente a los Departamentos cuyos Jefes tengan cierta influencia con el Delegado, aunque no les hagan falta, tal es el caso del Departamento de Acción Social y Cultural, el cual se ha distinguido por tener poca carga de trabajo y muy bajo impacto en los servicios que demanda la derechohabencia, sin embargo, todo el personal adscrito a ese Departamento cuenta con un equipo de cómputo cada uno, desde Jefes de Oficina hasta secretarías, en cambio en el Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene únicamente se han proporcionado 8 computadoras y 4 impresoras para un total de 15 trabajadores.

Otro ejemplo claro de esta distribución inequitativa es el que corresponde a las sillas secretariales y sillones ejecutivos, ya que en el 2004 se compraron asientos nuevos para el personal, mismos que fueron distribuidos dentro de la Subdelegación de Prestaciones de la siguiente manera:

- Para el Departamento de Afiliación y Prestaciones Económicas se entregaron 20 sillas para 20 trabajadores adscritos a esta área.
- En tanto, que para el Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene se entregaron solamente 6 sillas para 15 trabajadores del

Departamento. Lo anterior solo por mencionar algunos ejemplos.

Como se puede observar la distribución de los recursos no es equitativa, situación que también ha influido para impedir el óptimo funcionamiento de la Oficina.

3.5 DESINTERÉS DE LA AUTORIDAD

Finalmente tenemos que a la ya de por sí situación crítica que atraviesa el ISSSTE se suma el completo desinterés de las autoridades competentes para resolver los problemas que se presentan en cada centro de trabajo, un ejemplo claro es el del Delegado Estatal del ISSSTE, quien desconoce la problemática de los trabajadores, ya que normalmente cuando se solicita audiencia para tratarle asuntos de este tipo, no recibe al personal, además nunca acude a las áreas, ni se preocupa por las necesidades de su personal, únicamente tiene ciertas, por no decir demasiadas concesiones, con 4 Jefes de Departamento a los que él colocó.

En general existe el problema de que las autoridades están de paso, así que no les interesan las necesidades que pudieran tener los trabajadores y los derechohabientes, esto se traduce en una completa falta de apoyo y soporte por parte de los Jefes, situación imposible de resolver para los trabajadores, quienes se tienen que enfrentar solos a los problemas y carencias del Instituto, y obviamente no siempre están en posibilidades de resolverlos aunque hagan su mejor esfuerzo, ya que sin el apoyo de la autoridad no hay mucho que se pueda hacer.

A la Oficina de Seguridad e Higiene le ha afectado esta situación en particular, ya que para poder llevar a cabo la reestructuración que se pretende para el mejor funcionamiento del área, es indispensable contar con el apoyo de las autoridades competentes, y por el momento solo cuenta con el apoyo de la Jefa del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene y del Subdelegado de Prestaciones, pero sin el apoyo del Delegado ni del Subdelegado de Administración, lo que hace aún más difícil, aunque no imposible, el logro del objetivo deseado.

CONCLUSIONES

La reforma administrativa es fundamentalmente un proceso de investigación y creación, no es suficiente promulgar leyes, decretos o manuales de organización, ni copiar estructuras existentes, ya que en cada realidad y tradición institucional, los antecedentes históricos y las características de funcionamiento de sus mecanismos en general constituyen factores determinantes de la alternativa más conveniente para la organización de su administración pública. Tal es el caso del ISSSTE, como Institución cuya necesidad de reforma es impostergable, y por consiguiente la imperiosa necesidad de una reestructuración organizacional y administrativa en cada una de sus áreas, como por ejemplo: la Oficina de Seguridad e Higiene de la Delegación Estatal de Hidalgo.

Al observar la manera en como está conformada la Oficina de Seguridad e Higiene, su organigrama y las funciones que se desempeñan en ésta, se descubrieron una serie de elementos que obstaculizan de forma importante los intentos por reestructurar la operatividad del área para hacerla más funcional y eficiente, así como su capacidad de formar parte de la tan esperada reforma del ISSSTE. Por tal motivo, se procedió al estudio de estos elementos.

En toda empresa o institución los recursos elementales con que debe contar, son: financieros, materiales y humanos. Los principales son los recursos financieros ya que de estos dependen los otros dos recursos. Al respecto, observamos que el ISSSTE atraviesa la mayor crisis financiera de su historia, y que el presupuesto asignado año con año para el funcionamiento de la oficina, cada vez se torna más insuficiente para atender las necesidades de trabajo y de otorgamiento de las prestaciones económicas que ejerce dicha oficina. En este sentido analizamos los primeros cuatro elementos que impiden la reestructuración organizacional y administrativa de la oficina:

- La insuficiencia de recursos financieros
- La insuficiencia de recursos materiales
- La insuficiencia de recursos tecnológicos
- La inadecuada distribución de los anteriores

Para desarrollar el tema de recursos humanos, se consideró importante dedicarle un capítulo completo, empezando por la interacción entre los individuos y las organizaciones, las relaciones laborales y fundamentalmente las relaciones interpersonales.

Así tenemos que la situación actual de los recursos humanos dentro de la oficina es sumamente disfuncional, empezando por las actividades que le corresponde realizar a cada trabajadora, incluyendo el trabajo en equipo, las cuales son distribuidas inequitativamente y existe nula disposición por parte del personal de llevar a cabo funciones que, según la costumbre predominante en el área no les corresponden, pero que son propias de la oficina; dejándoselas para su ejecución a la que para ellas es la única responsable del área: la jefa de la oficina.

Otra dificultad que se observó en este ámbito, es la falta de interés de la autoridad por motivar a los trabajadores con estímulos, capacitación y ejerciendo un liderazgo comprometido y firme, situación que se traduce en una completa apatía y carencia de compromiso institucional por parte del personal.

Y que decir de los problemas personales que aquejan a toda la sociedad, y de los cuales no se salvan las personas que prestan sus servicios en la oficina, presentándose constantemente en mal estado de ánimo, ocasionando con esto fricciones entre compañeros de trabajo, con la autoridad e incluso con los derechohabientes, lo cual demerita ampliamente el desempeño de la oficina.

En resumen, al estudiar a los recursos humanos, se detectaron cuatro factores que obstruyen el óptimo funcionamiento de la oficina, estos son:

- Falta de estímulos
- Falta de liderazgo
- Falta de capacitación
- Problemas personales

Finalmente, en el quinto capítulo se abordó el tema de la normatividad y la metodología de la oficina, es decir, nos abocamos a los documentos oficiales sobre los cuales descansa la operatividad y procedimientos de la oficina, y que han sido creados para su cabal cumplimiento. Sin embargo, como pudimos observar este sustento del cómo, por qué y para qué, por así decirlo, presenta serias deficiencias; una de ellas es que la oficina carece de la normatividad suficiente que regule todas sus funciones, así mismo padece de la falta de actualización de la norma existente, así como de la incongruencia con que algunos procedimientos se deben realizar.

Aunado a lo anterior están los problemas institucionales que la oficina debe sortear para salir adelante, y es que si la institución está mal cimentada o, como es el caso, mal apoyada con los altos niveles jerárquicos designados arbitrariamente, entonces resulta casi imposible la remota idea de implementar una reestructuración organizacional y administrativa dentro del área.

Por tal motivo, otros elementos que resultaron ser también un impedimento para que se dé dicha reestructuración, fueron:

- Escasa normatividad
- Normatividad obsoleta
- Procedimientos defectuosos
- Crisis del ISSSTE
- Organigrama disfuncional
- Fugas de capital
- Distribución inequitativa de recursos
- Desinterés de la autoridad

Estos 16 elementos constituyen la razón fundamental por la que la reestructuración organizacional y administrativa de tan solo una oficina del ISSSTE, no se pueda llevar a cabo, situación por demás desalentadora para el resto del Instituto y del Sector Público, ya que es inconcebible que un organismo que fue creado para realizar una tarea tan noble como preservar la seguridad social de los trabajadores del Estado, se vea enfrentando una crisis casi de fatales consecuencias, como la ruina o la privatización. Y todo en resumen, se debe a la falta de valores y conciencia social de políticos, legisladores, autoridades del Instituto, y de la propia base trabajadora.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICA:

- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO ET AL. “LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO”. INAP, MÉXICO, 2000.
- CHANES NIETO, JOSÉ. “CONCEPTUALIZACIÓN Y ALCANCE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA”. INAP, MÉXICO, 2000.
- CHIAVENATO, IDALBERTO. “ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS”. ED. MC GRAW HILL, MÉXICO, 1999.
- DE SOUSA WAHRLICH, BEATRIZ M. “LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA”. INAP, MÉXICO, 2000.
- FLORES ZAVALA, ERNESTO. “ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS”. ED. PORRÚA, MÉXICO, 1986.
- HARBOUR, JERRY L. “MANUAL DE TRABAJO DE REINGENIERÍA DE PROCESOS”. ED. PANORAMA, MÉXICO, 1994.
- KLIKSBERG, BERNARDO. “REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA, UNA REVISIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL”. INAP, MÉXICO, 2000.
- LEEMANS, ARNE F. “COMO REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”. ED. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1977.
- MORENO, ABRAHAM P. “ELEMENTOS BÁSICOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA”. ED. ECAFSA, MÉXICO, 1998.
- OSZLAK, OSCAR. “TEORÍA DE LA BUROCRACIA ESTATAL”. ED. PAIDOS, BUENOS AIRES, 1984.
- SARAIVA, ENRIQUE J. “LA TEORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA”. INAP, MÉXICO, 2000.

HEMEROGRÁFICA:

- CORTÉS, NAYELI. “QUE ISSSTE RINDA CUENTAS, PROPONEN”. EL UNIVERSAL, MÉXICO, 7 DE SEPTIEMBRE DEL 2004.
- FLORES, GUADALUPE. “INSOSTENIBLE LA CRISIS EN EL ISSSTE: HACIENDA”. NOTICIEROS TELEVISIA.

- EL UNIVERSAL. “ESTUDIARÁ CANAGO NUEVO MODELO DE SEGURIDAD SOCIAL”. NOTIMEX, VALLE DE BRAVO, EDO. DE MÉXICO, 9 DE JULIO DEL 2004
- HECHOS. “LLAMA FOX A BUSCAR REFORMA JUSTA PARA EL ISSSTE”. TV AZTECA, MÉXICO, 1 DE ENERO DEL 2004.
- PÉREZ MEDINA, JUAN. “LA CONTRARREFORMA AL ISSSTE”. NOTA INFORMATIVA, EL UNIVERSAL, LA JORNADA, THE ECONOMIST, THE FINANCIAL TIMES.
- RAMÍREZ CORONEL, MARIBEL. “LAS FINANZAS PÚBLICAS, AÚN SIN MÁRGENES DE MANIOBRA, ASEGURAN ANALISTAS”. EL ECONOMISTA.
- REFORMA. “PRESIONAN PENSIONES A FINANZAS PÚBLICAS”. MÉXICO, 20 DE OCTUBRE DEL 2003.
- RODRÍGUEZ, ISRAEL. “GRAVE QUEBRANTO EN SISTEMAS DE PENSIÓN DE IMSS E ISSSTE”. LA JORNADA, MÉXICO, 17 DE JUNIO DEL 2002.
- SÁNCHEZ, JULIÁN. “RESPALDA SINDICATO REFORMAS A ISSSTE”. EL UNIVERSAL, MÉXICO.
- URRUTIA, ALONSO. “PRI, PAN Y GOBIERNO, LISTOS PARA REFORMAR AL ISSSTE”. NOTA INFORMATIVA, MÉXICO.

ARCHIVO ADMINISTRATIVO:

- CANO VELEZ, JESÚS ALBERTO. “SIN ESFUERZOS PARA MEJORAR LAS FINANZAS PÚBLICAS”. INFORME TRIMESTRAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2003.
- ISSSTE. “HISTORIA DEL ISSSTE”. MÉXICO, 10 P.
- ISSSTE. “EL ISSSTE, ENTORNO, SITUACIÓN FINANCIERA Y PERSPECTIVAS”. MÉXICO, OCTUBRE 2004, 60 P.
- ISSSTE. “LINEAMIENTOS PARA EL EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO 2004”. MÉXICO, ENERO 2004, 25 P.
- ISSSTE. “PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2004, ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA, ORIGEN Y APLICACIÓN DE RECURSOS DEL ISSSTE”. MÉXICO, 1 DE ENERO DEL 2004.
- ISSSTE. “PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

2004, FLUJO EFECTIVO, ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO ISSSTE”. MÉXICO, 1 DE ENERO DEL 2004.

- ISSSTE. “PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005, FLUJO EFECTIVO, ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO ISSSTE”. MÉXICO, 1 DE ENERO DEL 2005.
- ISSSTE. “PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005, ORIGEN Y APLICACIÓN DE RECURSOS, ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO ISSSTE”. MÉXICO, 1 DE ENERO DEL 2005.
- ISSSTE. “SITUACIÓN FINANCIERA DEL ISSSTE RESPECTO A LAS PENSIONES”. MÉXICO, 2004.
- HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN. “INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO DE REFORMA, ADICIONA, DEROGA Y ESTABLECE DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES”. MISCELANEA FISCAL, MÉXICO, 2005.
- SHCP. “DESARROLLO SOCIAL: SEGURIDAD SOCIAL”. MÉXICO, 2004.
- SHCP. “INFORME SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA, LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA DEUDA PÚBLICA AL CUARTO TRIMESTRE DEL 2004”. COMUNICADO DE PRENSA, MÉXICO, 4 DE FEBRERO DEL 2005.
- SNTE SECCIÓN XVIII. “LA SEGURIDAD SOCIAL: CONQUISTA DE LOS TRABAJADORES”. MÉXICO.

ARCHIVO NORMATIVO:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
- LEY DEL ISSSTE

- MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES POR RIESGOS DE TRABAJO. (1994)
- MANUAL DE ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE PENSIONES POR RIESGOS DE TRABAJO. (1994)
- MANUAL DE SEGURIDAD E HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE PARA EL OTORGAMIENTO DE LA COMPENSACIÓN POR RIESGOS PROFESIONALES. (2000)
- GUÍA DE PROCESOS DEL SUBSISTEMA INTEGRAL DE RETIRO. (2004)
- MANUAL DE ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS DE RIESGOS DE TRABAJO Y SUBSIDIOS POR ACCIDENTES Y ENFERMEDADES NO PROFESIONALES. (1994)
- MANUAL DE OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS. (1993)
- LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DICTAMINACIÓN EN MATERIA DE MEDICINA DEL TRABAJO. (2003)
- MANUAL TÉCNICO SOBRE DICTAMINACIÓN, CALIFICACIÓN Y PAGO DE INDEMNIZACIONES POR RIESGOS DE TRABAJO. (1994)
- REGLAMENTO DE LAS COMISIONES DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE EN EL TRABAJO, DEL RÉGIMEN DEL ISSSTE. (1994)
- MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE (1995)

CENTRO DE INFORMACIÓN COMPUTARIZADO (INTERNET):

- ISSSTE. PAGINA WEB: www.issste.gob.mx
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. PAGINA WEB: www.shcp.gob.mx

OBSERVACIÓN:

- ENTORNO LABORAL DE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE DEL ISSSTE, DELEGACIÓN HIDALGO.

ENTREVISTA:

- AL PERSONAL ADSCRITO A LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE DEL ISSSTE.
- A LOS DERECHOHABIENTES QUE REALIZAN TRÁMITES EN LA OFICINA.
- A LAS AUTORIDADES CORRESPONDIENTES.

EXPERIENCIA:

- DE CINCO AÑOS COMO JEFA DE LA OFICINA DE SEGURIDAD E HIGIENE DE LA DELEGACIÓN ESTATAL DEL ISSSTE.