

EPOCA V

SEGURIDAD SOCIAL

Año XXIX

EPOCA V

Núms. 125-126

SEGURIDAD SOCIAL Núms. 125-126

TOMO II

SEPTIEMBRE - DICIEMBRE

1980

MEXICO, D.F.

PUBLICACION BIMESTRAL DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO
DE SEGURIDAD SOCIAL

ORGANO DE DIFUSION DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS
DE SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXIX

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Reuniones en República Dominicana



eventos

XII ASAMBLEA GENERAL DE
LA CONFERENCIA INTERAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

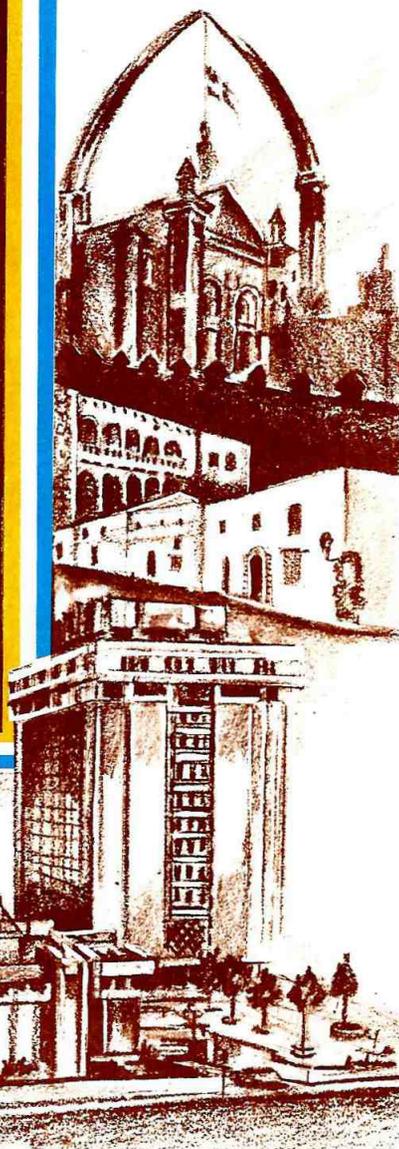
XXIV REUNION DEL COMITE
PERMANENTE INTERAMERICANO
DE SEGURIDAD SOCIAL

COMISION AMERICANA MEDICO SOCIAL
Jornadas Interamericanas de Medicina y
Seguridad Social.

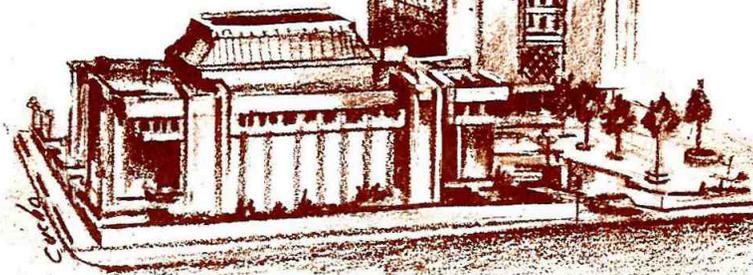
COMISION AMERICANA DE
ORGANIZACION Y SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS.

Reunión de la Mesa Directiva y
de la Subcomisión de Recursos Humanos.

COMISION AMERICANA DE
ACTUARIA Y ESTADISTICA.
Reunión de la Mesa Directiva
y del Grupo de Trabajo sobre Aplicación del
Catálogo Mínimo de Indicadores
de la Seguridad Social.



SANTO DOMINGO
17-21 MARZO 1980



I N D I C E

VALUACIONES ACTUARIALES EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	11
VALUACION ACTUARIAL EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	27
NORMAS DE DISEÑO DE INGENIERIA EN UNIDADES MEDICAS	51
LA PLANEACION EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	63
PLANIFICACION EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	117
PLANIFICACION DENTRO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	129
COMISION AMERICANA MEDICO SOCIAL	137
ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS DE ATENCION MEDICA	139
COMISION AMERICANA DE ORGANIZACION Y SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	175
PROGRAMA DE RECURSOS HUMANOS EN INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	177
LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	189
COMISION AMERICANA DE ACTUARIA Y ESTADISTICA	229
APLICACION DEL CATALOGO MINIMO DE INDICADORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	231
Anexo Estadístico	287
EXPERIENCIAS DERIVADAS DE LA APLICACION DEL CATALOGO MINIMO	303

**PLANIFICACION DENTRO DE LAS INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL**

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS
AMERICANOS.

Secretaría General.

Sr. Beryl Frank.

Para los fines de este trabajo, el proceso de administración se puede definir como el conjunto de acciones necesarias para poner en práctica las intenciones de los legisladores expresadas en una ley. El primer paso, básico y sumamente importante por cierto, se refiere a la planificación de la actividad —en este caso, un programa de seguridad o seguro social.

¿Qué es la planificación? Es una técnica o proceso que se sigue en una entidad (pública o privada), en un ministerio o en el gobierno mismo para decidir las metas a alcanzar y acordar un plan de acción para lograrlas. Toda entidad, en forma consciente o no, emprende este proceso. Sin embargo, el haberlo hecho no significa que fue hecho de la mejor manera posible. Y aun cuando se puede presumir o demostrar que el proceso original de planificación fue ejecutado por personas capacitadas, con mucha experiencia y buen juicio, ello no quiere decir que el proceso haya terminado y los resultados queden vigentes para siempre.

Todos nuestros países y sus instituciones viven un proceso de cambio constante; las circunstancias existentes en una época determinada o las tendencias que se observaron en tal época y que se suponía iban a seguir por largos años, han sufrido alteraciones en mayor o menor grado. Esto no resta valor a los planes que fueron preparados por personas serias y competentes años atrás. Simplemente, debe haber un reconocimiento de que el proceso de planificación es uno que refleja la realidad en que vivimos y los cambios que tienen lugar. Si podemos aceptar que el mundo, los individuos y las instituciones poseen una cualidad de dinamismo, podemos aceptar también que el proceso de planificación en las instituciones de seguridad social de los países en toda América es algo continuo que tiene que ser renovado constantemente.

Las entidades de seguridad social en las Américas iniciaron sus actividades hace muchos años —30, 40 o 50 años en la mayoría de los casos—. Es natural que con el correr del tiempo se hayan preocupado en forma creciente por las tareas diarias que implica la administración de sus sistemas. Sin embargo, todo este esfuerzo sólo tiene importancia en la medida que logre los propósitos primordiales, los fines y las metas para los cuales el sistema fue diseñado originalmente. En el caso de la seguridad social, estos propósitos, fines y metas pueden ser resumidos en una frase “Proveer los beneficios en dinero y en especie en monto suficiente y de manera oportuna a las personas que tienen derecho a ellos”. Nunca se deben perder de vista los resultados que se desea lograr. Toda acción administrativa debe tender a la obtención de estos resultados que constituyen la razón de ser de todos los esfuerzos desplegados por los servidores de la seguridad social.

No es intención de este trabajo el entrar en un análisis de cómo las instituciones de seguridad social han cumplido los anhelos de sus fundadores. Este es el primer deber de las entidades de planificación en cada institución. Sin embargo, no es exagerado declarar que actualmente hay instituciones de seguridad social en América Latina que enfrentan serios problemas en la financiación de sus sistemas, en el suministro de beneficios —sean en dinero o en servicios médicos— y en la administración de sus programas en general. Estos problemas se han traducido en muchos países en una crisis financiera y de confianza en casi todos los sectores de la vida nacional —laboral, patronal y oficial— y hacen casi imprescindible dar más importancia a la fase de planificación.

Tomando en cuenta el gran número de personas y las enormes sumas de dinero envueltas en los programas de seguridad social en los países miembros de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y de la Organización de los Estados Americanos, es sumamente importante en algunos países un esfuerzo renovador para examinar de nuevo cuáles son y deben ser las metas de los sistemas de seguridad social, cómo los sistemas están cumpliendo estas metas, y cuáles son los obstáculos y las razones por las que no se han llenado los propósitos originales de esos sistemas. Sin un sistema para la recolección, mantenimiento y análisis de los datos estadísticos básicos, no va a ser posible precisar la naturaleza de los problemas, ni encontrar los remedios. Los indicadores sociales representan una manera de facilitar la medición del progreso alcanzado hacia el cumplimiento de los objetivos de los sistemas de seguridad social. Este proceso de autoevaluación necesariamente debe ser culminado con una redefinición de los fines a perseguir y una clara exposición de los pasos necesarios para dar nueva vida y nueva esperanza a los sistemas que padecen de enfermedades crónicas, para restaurar la confianza del público en la bondad de la seguridad social y para iniciar el camino difícil hacia la renovación de la mística entre los funcionarios de nuestras instituciones. Este reto a los países y a los administradores de los sistemas debe comenzar donde la administración misma comienza —con la planificación que es nada más ni nada menos que la preparación para emprender las acciones.

Hay países que durante varias décadas han proclamado en sus leyes su intención de extender la protección de la seguridad social a nuevos riesgos y contingencias, a otras áreas geográficas y a otros grupos ocupacionales de la población. Estas loables intenciones no han sido llevadas a la práctica porque los responsables, tal vez con mucha razón, no han tenido confianza en su capacidad para emprender con éxito los planes de extensión preparados por los planificadores. Esta falta de confianza en su habilidad para asumir nuevas tareas tiene su fundamento en parte en su apreciación del sistema actual. Si enfrentan ya serios problemas con la administración de sistemas que amparan a grupos de trabajadores más concentrados en la capital y los principales centros urbanos y con remuneraciones bastante altas comparadas con las de la población en general, no es de sorprender que exista cierto escepticismo en relación a la posibilidad de asumir nuevos compromisos. Todo esto subraya la importancia de dedicarse cuanto antes y con mucha seriedad a una planificación integral del sistema de seguridad social.

¿Cómo se hace esta planificación? Mucho se ha discutido sobre la mejor manera de llevar a la realidad este proceso clave de la administración. ¿Debe ser hecha por una oficina especial, por personas muy especializadas —tal vez expertas en una disciplina particular tal como la actuarial o la estadística por ejemplo—? Si la experiencia con la seguridad social nos enseña algo, es el valor del enfoque multidisciplinario en el proceso de planificación. Puede haber una oficina o unidad especial de planificación pero tal unidad no debe acaparar esta función; debe estimularse la participación de otras oficinas o departamentos que tienen a su cargo una amplia gama de funciones —médicas, contables estadísticas, investigación, financieras, etc.—. Esta idea de la dispersión de la función de planificación lleva implícita la certidumbre de que la planificación debe ser una obra multidisciplinaria. Hay un sinnúmero de especializaciones que coadyuvan en la creación, diseño y rediseño de un sistema de seguridad social. Cada idea, cada aspecto, tiene un efecto sobre otro. El efecto puede ser favorable o no;

si el efecto fuese negativo el experto en la materia desfavorablemente afectada tendrá la oportunidad de sugerir una modificación para convertir el efecto desfavorable en uno positivo.

La función de planificación implica asimismo la preparación de alternativas para que los responsables de la toma de decisiones tengan oportunidad de elegir, lo cual a su vez requiere que las alternativas sean presentadas con todas sus posibles consecuencias. Esto presume también la existencia de datos estadísticos, que muchos sistemas de seguridad social no tienen en la actualidad. La probabilidad de hacer una presentación completa de cada alternativa exige la contribución de un grupo multifacético que tenga en cuenta las varias repercusiones potenciales de su propuesta. La participación plena de un equipo multidisciplinario en el proceso de planificación tendrá así otra ventaja en el logro de la aceptación, aprobación y ejecución de los planes preparados. Es de esperar que aquellos que han sido consultados y cuyas ideas han sido consideradas y posiblemente aceptadas se sentirán padres de la propuesta, ayudarán a difundirla y la apoyarán para conseguir una decisión favorable. Sin embargo, existe una separación clara entre el proceso de planificación y la función de tomar la decisión. Al hacer bien el primero, se facilitaría la otra.

Muchas ideas muy buenas que emanan del proceso de planificación se pierden porque nadie toma en consideración los puntos de vista de los grupos afectados ni de los residentes del área donde se proyecta implantar un nuevo programa o la ampliación de uno existente. Para los primeros, el uso de encuestas de opinión es una técnica que han utilizado muchas instituciones de seguridad social con buenos resultados. El proceso de planificación no sólo debe incluir visitas a las áreas del país a ser afectadas, sino también a otros países con problemas y condiciones similares que han enfrentado y superado problemas parecidos. Estos pasos requieren un poco más de tiempo, pero la inversión de tiempo está compensada por la comprensión y el apoyo de los afectados y ello seguramente facilitará la aceptación y la aplicación de la propuesta. Una mayor atención a la etapa de planificación resultará en la elaboración de planes más completos con más posibilidades de éxito a largo plazo. Habrá menos gastos inútiles en la fase de ejecución y es de esperar que habrá menos improvisación, menos crisis de toda índole y menos errores en la fase de implantación.

La historia de la seguridad social en América Latina nos revela muchos casos de países que, supuestamente, han adoptado planes de seguridad social orientados por los principios clásicos tales como de unidad, de universalidad, de solidaridad y de obligatoriedad. Estos objetivos a largo plazo muchas veces están consignados en la legislación original y deben guiar y controlar el desarrollo futuro del sistema. Sin embargo, a pesar de la fijación de objetivos a largo plazo tan loables, se ha producido una serie de desviaciones e improvisaciones que han tenido un efecto exactamente opuesto a lo enunciado y que han demorado y hasta imposibilitado la consecución de los propósitos originales. No hubo una comprensión cabal de las implicaciones de la ley original y no hubo una aceptación de las consecuencias. Así, algunos países han creado nuevos sistemas para grupos limitados con privilegios imposibles de generalizar entre la población total, aumentando el peligro de potencial conflicto entre grupos, falta de movilidad social y ocupacional y demostrando una inconsistencia entre el plan a largo plazo y las acciones a corto plazo. El desarrollo de la legislación sobre la seguridad social en la mayoría de países, ha resultado de las

circunstancias prevalecientes en un momento determinado y no de un plan racional.

Los responsables de la tarea de planear un sistema de seguridad social, deben tener una visión clara de los objetivos que el país desea alcanzar con la implantación o el rediseño de tal esquema y desarrollar alternativas con sus correspondientes acciones a largo y a corto plazo, arregladas de manera coherente, coordinada y consistente para alcanzar los objetivos deseados.

Muchas personas conciben la planificación sólo como un proceso a largo plazo que cubre los planes de la entidad durante un período de muchos años y a cargo de individuos que habitan torres de marfil. Sin duda, los encargados de la planificación deben tener una buena dosis de imaginación, estar preparados para recomendar la adopción de nuevos rumbos que debe seguir la institución en los años venideros y la utilización de nuevos procesos y técnicas. Pero estas personas deben entender también las operaciones cotidianas de los sistemas de seguro social, para poder tomar en cuenta y comprender el posible efecto de los obstáculos que se enfrentan con cierta regularidad en la administración de estos programas.

Los responsables de las tareas diarias tienen fama de concentrar sus esfuerzos en los objetivos a corto plazo en detrimento de las metas a más largo plazo. Es natural que ocurre esto y también tiene relación con la naturaleza de la persona. Hay individuos que son buenos administradores pero no poseen un talento para la planificación. Lo ideal es tratar de encontrar personas que combinen las dos habilidades. Como siempre, es más fácil decir esto que hacerlo. Sin embargo, las herramientas que tienen a su disposición los planificadores han cambiado y han mejorado notablemente, hecho que debe facilitar mucho su tarea.

En el pasado, el logro de datos suficientes y confiables representaba un obstáculo formidable. La obtención de información sobre el número, ubicación, edad, sexo, cargas familiares, ocupación y ganancias de la población en general y sobre el grupo a ser amparado, para poder preparar alternativas con sus costos, representaba una tarea larga y onerosa. Estas cifras indispensables son normalmente el producto del censo decenal o de encuestas especiales, pero en un caso o el otro, su obtención requería mucho personal, tiempo y dinero. Ahora, con la ayuda de las computadoras y el procesamiento electrónico de datos se ha acortado mucho el camino. Se pueden preparar y estudiar varias alternativas y pequeñas variaciones en una fracción del tiempo que insumía este proceso hace pocos años. Las proyecciones y los cálculos pueden ser hechos más rápidamente y con más precisión, ayudando así a los planificadores y a los responsables de la toma de decisiones.

Las necesidades de información no han cambiado. Cada alternativa tiene sus costos representados en parte por los salarios del personal requerido, por el espacio, por el equipo, por los vehículos y por los suministros en general. Lo que sí ha variado son las posibilidades de obtener información y de procesarla rápidamente y con más exactitud. Las razones para no producir planes completos y veraces han disminuido.

Además de la nueva tecnología que está al alcance de los planificadores, el tiempo ha traído cambios en el concepto mismo de lo que se considera debe ser incluido en la seguridad social, así como en los factores que deben ser tomados en cuenta en la fase de planificación. En los distintos países, con una variada intensidad se nota, por ejemplo, un descenso

en la tasa de natalidad y un aumento en la expectativa de vida por varias razones, tales como: la aceptación por muchas personas de la idea de limitar el tamaño de su familia, una mejora en el saneamiento ambiental y una nueva conciencia sobre la higiene y la seguridad ocupacional. También ha habido cambios en muchos países en la actitud hacia el empleo de la mujer fuera del hogar y sobre el papel de la mujer en general. Hay países donde el acceso a crédito para enfrentar los gastos de consumo y el costo de una vivienda cabe dentro de la seguridad social; en otros, los programas de capacitación técnica para la juventud. Cada uno de estos factores y sus tendencias tienen una vinculación íntima con el diseño de un sistema de seguridad social.

Todo esto ilustra la naturaleza dinámica de la vida misma. La seguridad social es un programa o serie de programas destinados a ayudar la hombre a enfrentar las distintas contingencias de la vida. Por consiguiente, la seguridad social tiene que cambiar constantemente si realmente va a servir al ser humano. La planificación de los sistemas es precisamente el aspecto que va a asegurar que los programas van a evolucionar al mismo ritmo que la vida.

Marzo de 1980.