

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.

**Enfoque Sistémico
de la Administración
de la Seguridad Social
Latinoamericana**

Dr. Antonio Ruezga Barba

Serie Estudios 1

CONFERENCIA
INTERAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL
CISS
SECRETARIA GENERAL



**CONFERENCIA
INTERAMERICANA DE
SEGURIDAD SOCIAL**

Lic. Genaro Borrego Estrada
Presidente

Lic. Roberto Ríos Ferrer
Secretario General

Dr. Alvaro Carranza Urriolagoitia
Director del CIESS

Comisión Editorial:

Lic. Sergio Candelas
Coordinador Editorial
Lic. Ma. del Carmen Alvarez
Gabriel del Río Remus
Dr. Antonio Ruezga Barba

Diseño: Enrique López Galindo

Este libro fue publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente la posición de la CISS.

Esta permitida la reproducción total o parcial de su contenido sólo con mencionar la fuente.

**© Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 968-7346-09-4**

***ENFOQUE SISTEMICO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
LATINOAMERICANA***

DR. ANTONIO RUEZGA BARBA. Mexicano. Licenciado y doctor en Derecho, especializado en finanzas públicas, y con maestría en Sociología. Miembro del Programa de Investigación de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, desde 1976.

Con una antigüedad de más de 26 años en el Instituto Mexicano del Seguro Social, ha ocupado diferentes cargos en las áreas de personal y organización y métodos.

En 1985, en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, es nombrado Jefe de la División de Administración del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y en 1988, responsable de la Coordinación General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

En 1992, la Universidad Nacional Autónoma de México, editó su libro: "Solidaridad y Democracia Transparente". También es autor de "El Gobierno y las Funciones Estatales", y de varios artículos sobre ciencia política y seguridad social, publicados en revistas especializadas.

NOTA ACLARATORIA

El autor expresa su agradecimiento a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo cuyos auspicios se realizó el presente trabajo.

**ENFOQUE SISTEMICO
DE LA
ADMINISTRACION
DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
LATINOAMERICANA.**

Dr. Antonio Ruezga Barba.

Serie Estudios 1

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Secretaría General

APOYO TECNICO:

Arcelia Martínez Ramos
Clementina Rendón Rosales
Evelia López Manrique
Mario Abel Serrano Salazar
Noemí de la Cerda Rodríguez

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	i
INTRODUCCION	1
I. LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS	5
- Definición e Importancia	7
- Las Organizaciones como Sistemas Abiertos	10
- Aplicación de la Teoría de Sistemas	15
- Elementos del Sistema	17
II. LA ADMINISTRACION COMO SISTEMA	23
- Características	25
- Elementos del Sistema	28
- El Evento	40
III. IMPORTANCIA DEL ENFOQUE SISTEMICO DE LA ADMINIS- TRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL LATINOAMERICANA	45
-Comprensión de la Realidad	47
- Estructura del Sistema	53
- Patrones de Acción	58
- Desequilibrio del Sistema	64
- Substitubilidad	67
- Solidaridad	70
- Relación con otros Sistemas Sociales	74
IV. EL MEDIO AMBIENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL LATINOAMERICANA	77
- Restricciones Económicas	81
- Retos de la Administración de la Seguridad Social	87
NOTAS	99

PRESENTACION

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social es un organismo internacional de carácter especializado y permanente cuyo objetivo consiste en promover la colaboración y el intercambio de conocimientos y experiencias entre las instituciones que agrupa, para lograr el desarrollo de la seguridad social en el Continente, en beneficio de nuestros pueblos.

Por instrucciones del Presidente de la CISS, la Secretaría General, consecuente con los Estatutos que la rigen y con el Sistema de Información de la Seguridad Social Americana, ha iniciado un programa editorial cuyo propósito responde a las demandas de las instituciones de seguridad social de América por conocer los avances que se registren en las áreas que impactan su trabajo cotidiano y dejar constancia de los mismos en documentos útiles.

El libro *Enfoque Sistémico de la Administración de la Seguridad Social Latinoamericana*, del Dr. Antonio Ruezga Barba, estudioso y profundo conocedor del tema, analiza la capacidad funcional de las instituciones, vistas como sistema, para responder adecuadamente a los requerimientos que presentan las condiciones sociales actuales, su personal y su administración, así como el necesario control y evaluación que interactúan en esas instituciones, con el propósito de cumplir sus objetivos frente a la sociedad.

La CISS considera que el contenido de este libro permitirá una mejor aproximación a los problemas a que se enfrenta la administración de las instituciones latinoamericanas de seguridad social, mediante su enfoque sistémico.

LIC. ROBERTO RIOS FERRER
Secretario General de la Conferencia
Interamericana de Seguridad Social.

INTRODUCCION

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en el marco de su XIV Asamblea General, celebrada en Managua, Nicaragua, en noviembre de 1986, determinó mediante su resolución N^o 96, la creación de un Sistema de Información de la Seguridad Social Americana (SISSA), producto de la voluntad colectiva de los miembros para integrar un banco de datos permanente y actualizado.

Con base en lo anterior, se determinó la conveniencia de instrumentar un sistema de información que uniera los datos específicos de la seguridad social de las instituciones miembros con los indicadores nacionales en materia económica y social, para cumplir adecuadamente los siguientes objetivos:

- Constituir una base de datos para la generación de indicadores básicos de la seguridad social, para conocer mediante la recopilación, procesamiento y difusión periódica de cifras estadísticas y otros insumos, las características, problemática y alternativas de la seguridad social a nivel nacional y en el conjunto continental.
- Contar con información sistematizada para la realización de estudios e investigaciones, el intercambio de experiencias y la estructuración de programas académicos y de cooperación técnica, entre otros.

Como un subproducto del Sistema de Información, se presenta este "Enfoque Sistémico de la Administración de la Seguridad Social Latinoamericana", elaborado, en mucho, en base a documentos de las propias instituciones de seguridad social, remitidos oportunamente a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

CAPITULO I

**LA TEORIA GENERAL
DE SISTEMAS**

DEFINICION E IMPORTANCIA

El doctor Emilio Fernández Caballero, en su libro "Dirección Científica de la Sociedad", escribe: "La revolución científico/técnica ha traído aparejada una transformación profunda de los métodos de análisis e investigación de los fenómenos, consecuente con el nivel de desarrollo alcanzado por las ciencias y con las posibilidades que brindan los altamente evolucionados equipos e instrumentos de apoyo a la investigación, el tratamiento de la información y el control, puestos al servicio del hombre.

"Uno de los métodos más generalmente aceptados y utilizados en el proceso de investigación y de dirección de los fenómenos lo constituye el enfoque en sistemas o enfoque sistémico.

"El concepto de sistemas ha sido definido por innumerables especialistas y, realmente, no hay un acuerdo unánime sobre el mismo. En general, toda definición es siempre imperfecta; sin embargo, existen determinados rasgos y características en un fenómeno dado que permiten enunciarlo en forma de conceptos.

"A continuación se relacionan algunas de las definiciones de sistemas:

"Conjunto de elementos interrelacionados que forman un todo, cuyas propiedades no son reducibles a las de los objetos que lo integran.

"Conjunto de objetos o elementos con determinados atributos que se relacionan entre sí.

"Conjunto de cosas que, ordenadamente relacionadas, contribuyen a determinado objetivo.

"Puede definirse al sistema como un conjunto de reglas y principios sobre una materia enlazados entre sí.

"Todas las definiciones anteriores tienen rasgos comunes, aunque realmente, son bastante incompletas. Por la complejidad del término es preciso buscar un concepto que amplíe las características de su contenido. A tal efecto se define como **UN CONJUNTO DE ELEMENTOS, PROPIEDADES Y RELACIONES QUE, AL INTEGRARSE EN UN TODO, PRESENTA PROPIEDADES**

Y CARACTERISTICAS QUE NO ES POSIBLE LOCALIZAR EN FORMA AISLADA, EN ALGUNO DE SUS COMPONENTES. TODO ESTE COMPLEJO DE ELEMENTOS, PROPIEDADES, RELACIONES Y RESULTADOS SE PRODUCEN EN DETERMINADAS CONDICIONES DE ESPACIO Y TIEMPO Y TIENDEN A LA CONSECUION DE UNA FINALIDAD ESPECIFICA" (1).

El enfoque de sistemas es la manera de estudiar y analizar los problemas considerando todos los elementos que pueden intervenir y visualizándolos como un todo, como una formación completa e integral.

Esto nos permite tener un enfoque amplio para detectar las causas generadoras de los problemas y no sólo los síntomas que se presentan.

Los seres humanos a través de su historia han observado y estudiado las formaciones del universo para entenderlo y manejarlo a su beneficio. La manera como lo han hecho es la observación de sus síntomas o efectos. Un ejemplo: En una población, sus habitantes se ven constantemente atacados por los mosquitos que producen ronchas, infecciones y paludismo. Los médicos del poblado se dedican a curar estos males en cada enfermo. Los habitantes por su parte, tratan de matar todos los moscos que están a su alcance. Como observamos, cada quien ve una parte del todo, debido a sus síntomas, y lo ataca en forma aislada. Esto provoca esfuerzos por acabar con los efectos y no con las causas.

Esta forma de pensar y resolver los problemas ha sido la más común y ha funcionado, tal vez no de la manera deseable en muchos casos, pero ha funcionado para las formaciones existentes en su momento.

Actualmente muchas formaciones han crecido en magnitud, complejidad y dinamismo. Sufren cambios a cada instante y son muy sensibles. Todo esto es producto del desarrollo de la civilización.

El enfoque tradicionalmente usado se vuelve insuficiente para atender las necesidades actuales y mantener el equilibrio de las complejas formaciones creadas por el hombre.

La pregunta que surge es: ¿Cómo manejar este problema?. Es importante encontrar una herramienta y una filosofía que nos ayude a afrontar la dificultad que se presenta, para entenderla y dominarla en nuestro beneficio.

"En la actualidad, afirma el Dr. Emilio Fernández Caballero en su trabajo *El enfoque sistémico en la Administración*, uno de los vocablos más en boga es sin lugar a dudas el de *sistema*. Su utilización se ha extendido a prácticamente todas las ramas del saber y las ciencias; abarca campos de las distintas esferas: económica, política y social; su aplicación se lleva a cabo en la agricultura, la industria, el comercio, en la vida civil y la militar, etc.

"La revolución científico-técnica ha impulsado teorías que habían empezado a desarrollarse en las primeras décadas del siglo XX y ha dado pie al surgimiento de otras nuevas, muchas de ellas vinculadas al concepto de sistemas. Tal es el caso de: teoría general de sistemas, análisis de sistemas, cibernética, enfoque sistémico. Por supuesto, paralelamente, han surgido nuevas profesiones como: analistas de sistemas, ingenieros en sistemas, cibernéticos y otras similares.

"La complejidad del mundo moderno y el perfeccionamiento dinámico e incesante de la computación son factores de gran importancia en el desarrollo de la Teoría General de Sistemas y demás ciencias, teorías y métodos vinculados al estudio de los sistemas, ya sean físicos, biológicos, químicos, naturales o sociales" (2).

El desarrollo de la tecnología, la ciencia y el crecimiento demográfico han producido una civilización con esquemas de comportamiento muy complejos. Actualmente la multitud de estructuras existentes, llenas de relaciones, necesitan de un alto grado de armonía y coordinación. Los problemas actuales son enormes y requieren ser tratados con herramientas adecuadas. El enfoque de sistemas es una tecnología de cambio que pretende ayudar a resolver esta problemática de la manera adecuada, optimizando esfuerzos y evitando caer en soluciones falsas, imaginarias y temporales.

El enfoque de sistemas como una metodología de diseño, una guía de trabajo, un método científico, una teoría de organización y dirección sistemáticas, sustentadas en la ingeniería e investigación de operaciones, nos lleva a la aplicación de una teoría general de sistemas.

El enfoque de sistemas se ubica en sistemas abiertos que interactúan con otros sistemas y toman en cuenta el medio ambiente. Se plantea problemas generales con alternativas, que pueden modificar tanto el sistema como su medio ambiente, en términos de coordinación. Considera además del aquí y ahora, el allá y el futuro. Establece criterios para eliminar y evitar crisis y

desarrolla un proceso de retroalimentación continuo entre el sistema y su medio ambiente. Da prioridad a la "función eficiente", permitiendo la comunicación en líneas horizontales dentro de la estructura de una organización. Comprueba su comportamiento para asegurar resultados adecuados a las necesidades del medio ambiente, evitando caer en estimaciones superfluas que pueden llevarlo a tomar decisiones con alto riesgo de fracaso y llenas de incertidumbre.

El término "Sistema", como se ha indicado, aunque de uso muy frecuente, tiene distintos significados. Desde un punto de vista práctico, conviene considerar que un sistema es una colección de equipos y planes de operación que permiten, al complejo así formado, servir en el desempeño de una determinada función. Un sistema está constituido por diferentes elementos que tienen algún tipo de relación entre sí, mediante la cual pueden interactuar e intercambiar productos e insumos, y se coordinan para que al funcionar logren el objetivo común de todo el sistema.

La noción más frecuente de sistema es la que lo define como un conjunto de elementos interrelacionados para la consecución de un objetivo.

LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS ABIERTOS

Para D. Katz y R. Hahn (3), los criterios bajo los que las organizaciones son consideradas como sistemas abiertos, pueden plantearse de la siguiente manera:

- La organización es un sistema en el que predomina el proceso de importación -transformación- exportación.
- La organización es una entidad que establece transacciones con los elementos medio ambientales en tanto que importa y exporta recursos humanos y no humanos, energía y comunicación. Estos elementos medio ambientales constituyen un conjunto de objetos, cuyos cambios están inducidos por la conducta del sistema.
- Hasta cierto grado, los procesos de importación y exportación se caracterizan por la incertidumbre.
- El medio ambiente proporciona a las organizaciones los recursos que el sistema debe transformar.

Los teóricos de los sistemas abiertos, no conceptualizan a las organizaciones como sistemas cuyos elementos reaccionan en forma simple con el exterior. Se usan modelos de interacciones en donde la hipótesis básica de trabajo radica en considerar que, así como el medio ambiente modela el perfil de las organizaciones, éstas también modelan el perfil del medio ambiente. En otros términos, el medio ambiente le presenta a la organización oportunidades que ésta puede aprovechar, pero al mismo tiempo, la enfrenta a factores externos controlables y la confronta a restricciones y contingencias no controlables.

El funcionamiento de cualquier sistema abierto consiste en ciclos recurrentes de entrada, transformación y salida. Las transformaciones constituyen procesos internos del sistema. Para localizar un sistema, especificar sus funciones y entenderlas, describir su estructura y definirla, se requiere que todos los procesos cíclicos se indentifiquen y queden registrados. Un sistema se abierto define por la recepción y asimilación de estímulos y por la transmisión específica de respuestas.

En las organizaciones sociales, consideradas como sistemas, los eventos determinan su conducta. En el caso de las organizaciones formadas por complejos sectores de actividades, las funciones se pueden inferir a partir de los eventos que son observables. Las organizaciones se mantienen gracias a que sus miembros interactúan en forma ordenada, lo que sugiere un grado de apertura frente a fuerzas del medio ambiente. El tratamiento de la organización mediante el concepto de sistema abierto, sirve para no perder de vista el hecho de que los estímulos son constantes. Sin embargo, la organización sobrevive solamente si sus miembros están inducidos o motivados a pertenecer a ella y comportarse como tales.

Existe una dicotomía esencial entre la producción de estímulos y su mantenimiento:

La producción de estímulos está constituida por los materiales y la energía que, provenientes del medio ambiente, generan el trabajo que requiere la actividad de la organización para producir un determinado resultado.

El mantenimiento de estímulos se entiende como aquella contribución tanto energética como informativa, necesaria para mantener al personal en el sistema y persuadirlo de realizar sus actividades, dada su calidad de miembro de la organización.

Resumiendo, todo sistema abierto requiere tanto de la producción, como del mantenimiento de insumos. La producción como la fase en la que la importación de energía permite efectuar los procesos mediante los cuales se generan respuestas productivas, y el mantenimiento como la fase en que la importación de energía es sustancial para que el sistema subsista.

La organización, como sistema social, se ubica dentro de las fronteras del comportamiento humano, donde los aspectos motivacionales tienen gran importancia.

Apertura sistémica

Por apertura sistémica se debe entender el grado de receptividad del sistema frente a todo tipo de estímulos. Los sistemas pueden variar con respecto al rango general de insumos que puedan ser absorbidos. En el caso de sistemas sociales, el continuo y casi inevitable proceso de reclutamiento de personal, constituye una de las fuentes más importantes de influencia del mundo exterior. Se da el hecho de organizaciones completamente resueltas a frenar sugerencias o ideas externas, que al importar nuevos miembros quedan abiertas a tales influencias sustantivas. La organización de fácil permeabilidad en sus fronteras, está sujeta a la constante influencia del medio ambiente, con lo que resultan afectados varios de sus elementos. Se puede afirmar que las organizaciones abiertas están sujetas a transformaciones inducidas por sus miembros, por lo que resulta difícil mantener una mentalidad monolítica en los procesos de consecución de sus objetivos.

Codificación sistémica

Una de las características más significativas de cualquier sistema es la asimilación selectiva de energía e información, para transformarla en respuestas adecuadas a la naturaleza y objetivos del sistema. En el caso de los sistemas sociales, estos desarrollan sus propios mecanismos para bloquear las influencias negativas y aprovechar las positivas, de acuerdo a una serie de categorías de codificación. Aunque el concepto de codificación se puede aplicar a la absorción selectiva y transformación de estímulos, su empleo más significativo se refiere al empleo de códigos para el procesamiento de la información. El procedimiento para discriminar información debe ser desarrollado, por lo tanto, de manera deliberada y racional.

La mayor parte de las organizaciones no llegan a desarrollar sus reglas para discriminar o excluir información de manera sistemática.

Fronteras sistémicas

Las fronteras sistémicas se refieren a las barreras que se interponen entre el sistema y su medio ambiente, y que determinan el grado de apertura del sistema. En teoría general de sistemas se define la frontera como el área donde el intercambio de energía e información es más intenso. En sistemas sociales, esta área está determinada por fracturas cualitativas entre la actividad del sistema y la que se proyecta del exterior.

Características de los sistemas sociales abiertos

Un sistema social abierto está definido por las siguientes características:

- Importación de energía: Todo sistema abierto importa energía de su medio ambiente. Ningún sistema social es autosuficiente.
- Transformación Sistémica: Los sistemas abiertos transforman la energía de que disponen, crean nuevos productos, procesan materiales, capacitan y entrenan personal y proporcionan servicios.

Estas actividades conllevan criterios de reorganización de los insumos. En todo sistema existe una función de trabajo.

- Respuestas sistémicas: Todo sistema abierto exporta algún producto o servicio, como respuesta a su medio ambiente.
- Los sistemas como procesos cíclicos de eventos: El intercambio de energía de un sistema tiene un carácter cíclico. El producto que se exporta al medio ambiente frecuentemente sirve para disponer o influenciar a las fuentes de energía del medio ambiente, para que generen la repetición del ciclo de actividades.
- Estímulos de información: Los estímulos captados por un sistema, no sólo consisten en elementos materiales que son transformados mediante el trabajo interno. Los insumos pueden ser también de tipo informativo, y tendrán como objeto permitir al sistema que modifique las desviaciones de

su conducta, con respecto a la forma fijada para lograr sus objetivos. Si no se tiene un implemento de corrección para hacer regresar al sistema al curso adecuado, habrá un gasto excesivo de energía y se ingresará a períodos de crisis.

Todo proceso de recepción de estímulos en un sistema es selectivo. No todos los estímulos serán asimilados por el sistema. El sistema reacciona solamente frente a las señales de información para las que ha sido "sintonizado" y que se ajustan a la consecución de su objetivo. La naturaleza de las funciones que realiza el sistema, determinan los criterios de codificación, y permiten que se perpetúe su funcionamiento para lograr sus objetivos.

- Estado Estacionario y Homoestasis Dinámica. El estado estacionario de un sistema se caracteriza por la constante asimilación de energía medio ambiental y por el continuo fluir de respuestas, por lo que la relación entre el medio ambiente y el sistema es constante. La tendencia de un sistema a mantener su estado estacionario, constituye una noción simplista de homeostasis. El fenómeno homeostático se define por la preservación del carácter definitorio del sistema.
- Integración. En la organización como sistema siempre es posible detectar ciertas pautas de integración, esto es, la forma en que los distintos subsistemas conjuntan sus funciones en pos de un objetivo comunitario, dentro de un marco de competitividad interna.
- Sinergia. Este concepto está íntimamente relacionado a las funciones internas de trabajo de un sistema. Cuando una organización social es sinérgica, sus partes y funciones se optimizan e integran adecuadamente frente a los cambios diferenciales, para incrementar su capacidad frente a los conflictos que se presentan.

Cuando se trata de estudiar los sistemas sociales en base a la teoría general de sistemas, se incurre en el error de enfatizar los aspectos estáticos de la estructura social e ignorar los fenómenos de cambio estructural que experimenta toda sociedad. Toda organización constituye un sistema abierto, está en constante interacción con su medio ambiente e institucionaliza las relaciones que le garantizan su existencia. El proceso de institucionalización se refiere a cuatro tipos de relaciones:

- Requerimientos para la operación. Función mediante la que se obtienen los insumos que, por el trabajo de sus miembros, se transforman en respuestas al medio ambiente.
- Distribución de respuestas.
- Procesos de relación con organizaciones mayores, que conducen a la institucionalización del sistema.
- Desarrollo de estructuras y funciones preventivas que le permitan desarrollar el futuro.

APLICACION DE LA TEORIA DE SISTEMAS

Proceder sistémicamente en un determinado estudio, equivale a percibir primero la unidad de un todo, el bosque, antes que las partes, el árbol, a fin de identificar sus relaciones fundamentales.

Son varios los criterios de aplicación de la Teoría de Sistemas, aunque siempre pueden reducirse a una de estas tres modalidades, según el Dr. Lian Karp: (4)

- Análisis sistémico.
- Síntesis sistémica.
- Postulación sistémica.

Se puede afirmar que en términos operativos, el *análisis sistémico* se identifica con:

- la descomposición de un todo en sus partes, o
- el examen del sistema a partir de sus elementos y de las relaciones que los mismos establecen.

El análisis sistémico está orientado hacia la información que pueda obtenerse, para determinar ulteriores cursos de acción y aplicaciones específicas. En el caso administrativo, la información que se deriva del análisis de un sistema, es empleada en la formulación de decisiones como:

- ¿Cuál de los sistemas, entre varios disponibles, resulta el que mejor se adapta para satisfacer ciertas funciones dadas?
- ¿Cuál es el menor costo posible de implantación del sistema en cuestión?
- ¿Cuáles son los valores óptimos de los parámetros determinantes del sistema?
- ¿Cuál es el menor costo, en condiciones riesgosas, de desarrollo del sistema?
- ¿Qué tipo de aceptación tendrán los servicios derivados del sistema?
- ¿Cuál es la relación óptima de costo beneficio para el sistema?
- ¿Cuál es el costo de operación del sistema?

El mejor criterio para evaluar un sistema, es trabajar directamente con él, en su propio medio ambiente.

Respecto a la *síntesis sistémica*, ésta es una técnica que se deriva del hecho experimental de que dada la conducta y el sistema que la genera, no existen, por lo general, elementos e interacciones únicas, con las cuales determinar la unicidad estructural y funcional del sistema. La conducta de un sistema está sometida a aspectos de costos, confiabilidad, simplicidad, recursos, insumos y demandas, que con frecuencia la hacen impredecible.

La *postulación sistémica* se aplica cuando tanto el análisis como la síntesis resultan poco efectivos, por falta de un marco teórico o por la carencia de resultados estudiados estadísticamente. En la postulación sistémica se describen de manera heurística las características del sistema, hasta lograr una determinación del sistema bajo estudio.

Los criterios para estudiar un sistema se resumen como siguen:

Análisis: Cuando se conocen la estructura y funcionalidad del sistema, se toman estos elementos para definir su conducta.

Síntesis: Cuando desconociendo un sistema, se diseña su estructura y el conjunto de interrelaciones internas, a fin de que su conducta satisfaga criterios conductuales.

Postulación: Los elementos del sistema no pueden ser identificados, o no se tienen criterios únicos para definir su funcionalidad. Se prescriben características por medio de las cuales se logra postular un sistema cuya conducta tenga un error de comparación con la del sistema deseado, tan pequeña como se pretenda.

En teoría de sistemas se acepta el hecho de que un problema dado está esencialmente resuelto, cuando puede formularse "completamente". En esta afirmación, por ingenua que parezca, surge el compromiso más delicado que el sistemólogo establece con la lógica moderna.

Como puede verse, el problema de si una descripción de un sistema puede considerarse completa, dista mucho de ser trivial. Existe en la práctica una implicación tácita en la formulación empírica de un sistema, que radica en que si el conjunto de especificaciones del sistema es completo, entonces la realización sistémica de tales especificaciones será aceptable.

Se puede afirmar que no existe investigador que no haya experimentado, que al especificar el objeto de investigación, con lo que considera el máximo detalle, no le resulte lo suficiente para obtener los resultados deseados.

Estas experiencias, en el terreno de lo social, lo administrativo, lo político y otras ciencias sociales, provocan que el estudioso prefiera elegir, en lugar de un criterio sistémico, otro curso de acción.

ELEMENTOS DEL SISTEMA

Resumiendo al Dr. Emilio Fernández C. (4), podemos afirmar que en todo sistema es necesario identificar el conjunto de elementos que lo integran. Los elementos son parte del sistema y pueden ser numéricamente limitados.

Las características de los sistemas son los nexos que unen a sus diferentes elementos y a los atributos de éstos. Se postulan nexos entre todos los elementos del sistema, entre el sistema y los sub-sistemas que lo integran, entre estos y otros sistemas, etc.

Todo sistema lleva implícita una idea de ordenamiento. Siempre existe un determinado orden u organización. La desorganización completa, o máxima entropía, no existe. La nula entropía, por su parte, tampoco existe.

La finalidad del sistema, como se ha visto, constituye un rasgo característico. Tanto el sistema como los subsistemas y elementos que lo integran, están en función de un objetivo final o principal, donde la actuación de todos y cada uno de ellos va encaminada al logro de esta finalidad.

El sistema implica siempre un concepto de totalidad. La identificación de diferentes partes conforman este concepto. Al hablar de sistema se habla del conjunto de partes que se integran en un todo único que sólo es divisible a los efectos del estudio y del análisis.

Puede afirmarse, además, que todo sistema actúa y se desarrolla siempre en un determinado medio. Su interrelación con el medio es ineludible y se influyen recíprocamente.

Es necesario entender que todo sistema es siempre subsistema mayor. Esta característica implica un criterio de subordinación de un sistema a otro.

Para Fernández Caballero "el grado de definición de un sistema está dado por el grado de definición del conjunto de sus elementos y componentes, por el grado de especialización de sus relaciones y por la propia integralidad del sistema. Un sistema estará bien definido cuando se puedan especificar todos y cada uno de los elementos que lo conforman, la forma como éstos están organizados funcionalmente y la naturaleza de las funciones que ellos cumplen, sin perder de vista los efectos que sobre el sistema tienen los fenómenos del medio en el cual se desenvuelve y viceversa.

"En el grado de definición de un sistema es necesario también considerar o establecer la jerarquía existente entre dos o más sistemas, así como su grado de complejidad. El conocimiento del lugar que ocupa el sistema desde el punto de vista jerárquico permite identificar quién es el sistema rector o director y quién el sistema dirigido. Para identificar esta jerarquía, es preciso considerar, en primer lugar las características cuantitativas y cualitativas de los elementos que lo componen, sus atributos y relaciones; en segundo lugar, es necesario identificar el ámbito que cubre el sistema y el espacio y tiempo en que se mueve y actúa".

Todo lo que rodea a un sistema y tiene contacto con sus fronteras, podemos llamarlo medio ambiente del sistema. Un sistema puede tener un gran intercambio con su medio ambiente y depender de los cambios que suceden en él.

Una frontera es el límite en el cual se suscribe el medio ambiente de un sistema. Una frontera se establece como el campo de acción de un sistema. En su estudio, es muy importante establecer las fronteras reales, debido a que se pueden perder recursos al analizar áreas que no forman parte del medio ambiente, o se omiten áreas involucradas, quedando incompleto el estudio.

Los factores que marcan las fronteras del medio ambiente de un sistema, dependen del sistema en sí.

Los sistemas establecen una relación con su medio ambiente a través de un intercambio de estímulos y respuestas. El medio ambiente envía estímulos al sistema, el sistema le da recepción y tratamiento a los estímulos y genera respuestas al medio ambiente, que lo afectan de algún modo.

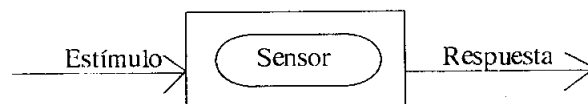
Normalmente la relación del medio y el sistema depende de los resultados del proceso anterior, cuando esto sucede, tenemos una retroalimentación al sistema, la cual funciona como un elemento de regulación de sus procesos.

Así como el sistema requiere que el medio ambiente satisfaga sus requerimientos, demandas, insumos, entradas o estímulos que le permiten su existencia, también produce respuestas, salidas o exportaciones al medio ambiente, las cuales son referidas como productos o servicios.

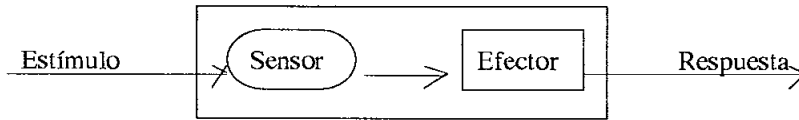
La relación **Medio Ambiente ----> Sistema**, se le suele llamar estímulo y la **Sistema ---> Medio Ambiente**, respuesta.

La respuesta obedece a una propiedad singular del sistema y el conjunto de ellas conforman su comportamiento. Ahora sólo falta conocer las operaciones, que ante el estímulo, se suceden dentro del sistema para generar su respuesta. Para captar estas operaciones se deben considerar, ante todo, los componentes del sistema.

Para que el sistema genere una respuesta ante cualquier estímulo, debe tener, por lo menos, un sensor que reciba el estímulo.



Ahora bien, el sensor necesita de un efector para poder emitir la respuesta.



Siempre hay una correspondencia entre respuesta y estímulo. Los estímulos, como antes se ha dicho, están definidos por información, energía o recursos, mientras que las respuestas tienen la naturaleza de productos o servicios.

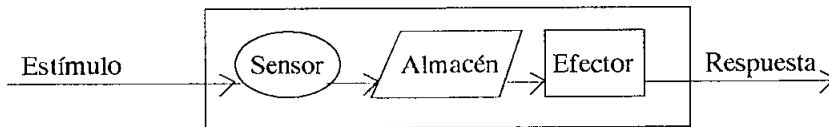
Una forma de tipificar las conductas de un sistema está dada en base a la naturaleza determinista o no, tanto de los estímulos como de las respuestas:

Tipo de Estímulo	Tipo de Respuesta	Tipo de Sistema	Conducta
E	R	S	
1. Determinista	Determinista	Determinista Puro	(D.D.)
2. Determinista	Aleatorio	Determinista-Aleatorio	(D.A.)
3. Aleatorio	Determinista	Aleatorio-Determinista	(A.D.)
4. Aleatorio	Aleatorio	Aleatorio Puro	(A.A.)

Sin embargo, no es ésta la única manera de clasificar el comportamiento del sistema, ya que esta tarea está íntimamente referida al nivel de resolución, contexto específico, en que se estudia el sistema. Si el contexto se refiere a las relaciones estímulos y respuestas, siempre que los estímulos no sean nulos, se puede dar la siguiente caracterización:

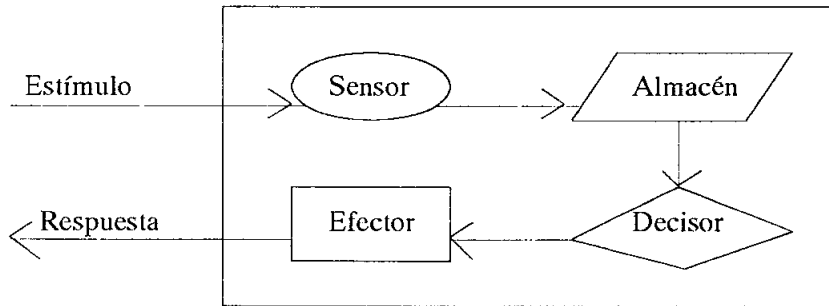
<u>Valores absolutos del cociente</u>		
<u>Tipo de Sistema</u>	$ R / E $;	$ E \neq 0$
Aniquilador	$= 0$	$\Leftrightarrow R = 0$
Reductor	< 1	$\Leftrightarrow R < E $
Acoplador	$= 1$	$\Leftrightarrow R = E $
Amplificador	> 1	$\Leftrightarrow R > E $

Entre el sensor y el efector existe un proceso de continuidad que realiza la actividad de transformación del sistema. Para comprender esta transformación que se verifica dentro del sistema, se necesitan otros elementos, además del sensor y el efector. Una vez recibido el estímulo a través del sensor, el sistema de almacenamiento proporciona, gracias a la información que guarda, la que puede ser la respuesta más apropiada a las circunstancias sociales, con objeto de que sea manifestada por medio del efector.



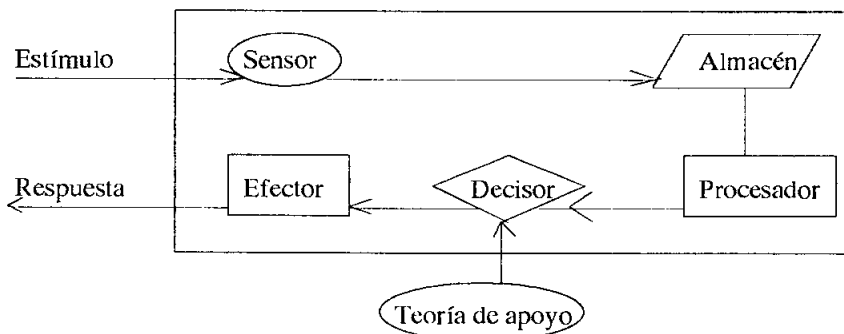
En todo sistema hay una organización que requiere de la sistematización de sus actividades por medio del almacén.

Ahora bien, si el sistema tiene un programa y la obligación de dar respuestas a su medio ambiente, necesita de un decisor. El decisor ve con el tipo de respuestas y con los programas que operan sobre y en los sistemas, para proporcionar el tipo de acción o respuesta adecuada a las necesidades del medio ambiente.



Con bastante frecuencia el decisor se suele apoyar en un procesador, que le ordena la información necesaria contenida en el almacén, para realizar mejor su actividad.

El decisor, en particular, y el sistema, en general, acuden a una teoría de apoyo, la de su preferencia, para dar congruencia y uniformidad a sus respuestas, que en su totalidad conforman el comportamiento del sistema.



La teoría general de sistemas proporciona una metodología efectiva para el estudio de cualquier fenómeno, siempre y cuando se convenga en que una metodología es un ingenio intelectual, que permite instrumentar algún conjunto de supuestos básicos y que además, provee de elementos operacionales, ya sean analíticos o de síntesis, que permitan aclarar los fenómenos bajo estudio. Enfatizando aún más, una metodología es un instrumento, un medio y nunca un fin en sí misma. Una metodología lo es, debido a que carece de objeto de estudio.

CAPITULO II

**LA ADMINISTRACION
COMO SISTEMA**

CARACTERISTICAS

Darvelio A. Castaño Asmitia, en su libro "Crisis y Desarrollo de las Organizaciones, una aproximación al Trabajo Organizado", indica que "es evidente que las organizaciones como entidades sociales constituyen un fenómeno relevante en la vida del hombre contemporáneo. De hecho, la presencia de múltiples y variadas instituciones en nuestro entorno es percibida como algo 'natural', algo que forma parte de nuestra vida cotidiana en todo momento y en todo lugar. Y es que el proceso de modernización incluye, entre otros acontecimientos, la creación de grandes y complejos organismos sociales en los cuales la gente trabaja de una manera muy diferente(...).

"En efecto, las sociedades modernas han venido creando entidades organizativas con el objeto de enfrentar problemas y circunstancias que exigen la integración y coordinación de múltiples recursos y esfuerzos humanos muy diversos, lo cual sólo es posible lograr mediante el trabajo humano organizado y tecnificado. Esta concepción práctica y técnica no es nueva ya que fue comprendida claramente en algunas instituciones muy antiguas, como el ejército y la iglesia católica. Sin embargo, la difusión y aplicación generalizada de la organización del trabajo humano, de manera técnica y sistemática, es un fenómeno relativamente moderno(...).

"Otro principio fundamental del cual debemos partir es el reconocimiento claro y preciso de que el sentido fundamental de toda entidad organizativa lo constituye el conjunto de objetivos o fines para los cuales se constituye. Estos objetivos pueden ser de carácter económico y estrictamente utilitarios, pero también existen instituciones que buscan otro tipo de fines, como por ejemplo las de servicio público social, o las instituciones de educación y de investigación. Lo importante aquí es subrayar que los objetivos son la razón de ser de estas organizaciones y, por ello, se afirma que son medios para lograr ciertos fines que interesan a personas y grupos diversos de nuestra sociedad. Y esto acontece así por que se supone que mediante el trabajo organizado se lograrán mejor ciertos beneficios que, de otra manera, difícilmente se podrían obtener; es decir, el aprovechamiento de los recursos humanos, económicos, materiales y tecnológicos; se busca la eficacia y la eficiencia del trabajo humano organizado. En este sentido, las organizaciones modernas son una respuesta a las necesidades económicas y sociales del hombre de nuestro tiempo, de la misma manera que lo es la presencia de la tecnología al servicio del trabajo en las

propias instituciones(...).

“En los últimos tiempos, en diversas épocas, se han construido varios modelos teóricos para estudiar las organizaciones modernas, ya sea desde el punto de vista administrativo, social o psicológico, según las variables que se consideren relevantes. Entre estos diversos modelos, tomaré como punto de partida el llamado modelo sociotécnico, debido a que constituye un esfuerzo conceptual que integra varios tipos de factores y variables(...).

“No cabe duda que el modelo sociotécnico tiene grandes ventajas conceptuales y prácticas respecto a otras formas parciales de aproximarse a las organizaciones. Por un lado, permite concebir a la entidad organizativa como un todo en el que sus partes constitutivas se influyen constantemente y, por otro lado, acepta la importancia de la interacción del medio ambiente con la organización. Además, esta concepción permite comprender la importancia de la interacción entre el factor tecnológico y el humano social(...).

“Tomaré como antecedente y base el modelo anteriormente expuesto para tratar una ampliación del mismo, que sirva de instrumento conceptual para estudiar las organizaciones formales de trabajo y, obviamente, para diseñar o rediseñar cambios con fines prácticos en cualquier tipo de institución. En primer lugar, concibo a la organización como un sistema integrado de varios conjuntos de elementos que interactúan constantemente y que su presencia, características y comportamiento están encauzados hacia el logro de los mismos. En este sentido las organizaciones son sistemas intencionales. Además, como se ha expuesto ya, se trata de sistemas abiertos que reciben la fuerte y directa influencia del medio entorno en que están ubicados, al mismo tiempo que también ellos influyen en dicho medio” (5).

Los sistemas administrativos tienen las características de complejidad, dinamicidad, probabilidad y fundamentan su funcionamiento en el principio de retroalimentación. Todo lo anterior, porque el elemento básico de su funcionamiento es el hombre actuando en colectividad.

La administración de una institución, vista como sistema, se ve afectada por diferentes factores, tanto internos como externos, que deterioran y alteran su funcionamiento. Mediante la fuerza de homeostasis, que consiste en integrar los elementos como un todo, coordinarlos, establecer puntos de adaptación y evitar deterioro tanto de sus elementos como de sus interrelaciones, el sistema

administrativo evita su disfuncionalidad y establece mecanismos de defensa y regulación hacia los factores externos, producidos por el medio ambiente del sistema.

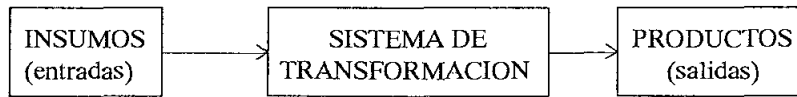
El término “entropía” es utilizado como una medida de desorden en las leyes de la termodinámica. En la teoría general de sistemas se usa para definir el grado de desorden e incertidumbre que presentan los elementos de un sistema o el sistema en sí.

En los sistemas administrativos se puede definir la incertidumbre como un conjunto de alternativas posibles en su funcionamiento o en sus partes, y en la medida que ésta se reduzca, la objetividad aumentará y será más fácil manejar y aplicar su comportamiento.

Es muy importante tomar en cuenta que un sistema administrativo puede hacerse entrópico, si cambia su medio ambiente y no es capaz de adaptarse. Al interactuar un sistema con su medio ambiente se producen cambios en ambas partes, tanto el sistema como el medio ambiente se ven afectados y deben realizar los ajustes necesarios en su comportamiento para mantener un equilibrio, porque de lo contrario podrían degenerar en un proceso destructivo.

Los sistemas administrativos son sistemas abiertos porque poseen un intercambio constante con su medio ambiente y pueden comunicarse y relacionarse con otros sistemas. Son sistemas probabilísticos ya que presentan diferentes alternativas de respuesta para un mismo estímulo.

“La organización puede ser considerada, en términos de un modelo general, de sistema abierto... El sistema abierto está en una continua interacción con su ambiente y alcanza un estado 'estable' o equilibrio dinámico mientras continúa manteniendo la capacidad para trabajar o transformar energía. La supervivencia del sistema, en efecto, no sería posible sin una continua entrada, transformación y salida. En los sistemas biológicos o sociales este es un proceso de continuo reciclaje. El sistema debe recibir suficiente insumo de recursos para mantener sus operaciones y también para exportar al medio los recursos transformados en una cantidad suficiente para continuar el ciclo.



Flujo de materiales /energía / información

“Por ejemplo, la organización empresarial recibe insumos de la sociedad en forma de personas, materiales, dinero e información; ella transforma éstos en salidas en forma de productos, servicios y recompensas para los miembros de la organización, tan considerables como es necesario para mantener su participación. Para la empresa de negocios, el dinero y el mercado proveen un mecanismo para el reciclaje de recursos entre la firma y su ambiente. La misma clase de análisis puede hacerse para todo tipo de organizaciones sociales. La óptica de sistemas abiertos proporciona las bases para el desarrollo de una teoría más comprensiva o global de la organización” (6).

ELEMENTOS DEL SISTEMA

Como ya se ha indicado, todo sistema cuenta con cinco elementos fundamentales:

- Sensor.
- Almacén o memoria.
- Procesador.
- Decisor, y
- Efector.

Las funciones básicas de la administración: planificación, dirección, organización y control, pueden lograrse de mejor manera bajo el concepto de sistema.

El sensor analiza y mide los cambios del medio ambiente y los estímulos que de ahí surgen.

El almacén o memoria archiva la información que el sistema necesita para su funcionamiento, bajo la forma de registros, normas y programas.

El procesador utiliza y ordena la información del almacén para que el decisor cuente con los elementos de juicio necesarios para tomar la mejor decisión.

El decisor, con la información que recibe, produce los planes y programas de trabajo.

El efector es responsable de llevar a la operación los planes y programas producidos por el decisor.

Para Alejandro Carrillo Castro “los conceptos mínimos principales que es preciso manejar para analizar la administración dentro de un marco o enfoque sistémico son los de *sistema, medio ambiente, demandas (insumos), respuestas (productos) y retroalimentación*. Partiendo de esta estructura conceptual inicial, se puede intentar un mayor detalle en el análisis de los componentes del sistema administrativo, a fin de estar en condiciones de conocer los principales problemas que enfrenta y proponer soluciones adecuadas y viables.

“De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el principal componente del sistema administrativo puede ser entendido como un gran transformador o procesador de *recursos* (o insumos) a productos finales que van al medio ambiente. Una *caja negra*, dentro de la cual, por ahora, sólo sabemos que se realizan ciertos procesos de conversión *de insumos a productos*.

“Esta 'caja negra', cuyas fronteras son convencionales, se relaciona con su medio ambiente social, político, económico y cultural -cuyo ámbito de acción puede abarcar niveles regionales, nacionales o mundiales-, por medio de una o múltiples entradas. Estas entradas dan acceso a ciertos recursos -insumos- del medio ambiente. A su vez la 'caja negra' tiene una o múltiples salidas, por las que “se exportan” ciertos productos.

“Los *insumos* del sistema serán todos aquellos elementos que ingresan en él y que pueden ser entendidos como recursos existentes en el medio ambiente, los cuales son calificados como aceptables o perjudiciales, legítimos o ilegítimos, adecuados o inadecuados, en la medida en que se acercan o desvían del cumplimiento de los objetivos encomendados al sistema por su medio ambiente.

“La *retroalimentación* del sistema administrativo permite medir sus resultados, en términos por lo menos de tres variables distintas: su *eficiencia*, o sea la

relación entre los insumos requeridos y los productos elaborados; su *eficacia*, referida al mayor o menor logro de los objetivos y, desde el punto de vista *jurídico-institucional*, en términos de la mayor o menor observación de las normas o instituciones establecidas” (7).

Se entiende por *insumo o estímulo* todo lo que el sistema recibe del medio ambiente. El sistema como procesador desarrolla la actividad operativa básica, que se materializa con la información, bienes y servicios producidos, para lograr sus objetivos. Los *productos o respuestas* del sistema están conformados por la información, bienes y servicios que el sistema es capaz de producir.

La finalidad es la preocupación central del sistema. Todos los elementos que componen el sistema están en función de la consecución de esta finalidad.

La administración es estudiada con este enfoque metodológico, con resultados altamente positivos. En este caso el sistema representa las siguientes características:

MEDIO AMBIENTE

“El medio ambiente, por una parte, estimula o inhibe a quienes están en posibilidad de introducir insumos al sistema administrativo y, por la otra, recibe los productos finales de los procesos internos de dicho sistema.

“En el medio ambiente se encuentran: los usuarios o la clientela que debe beneficiarse con los productos del sistema; la estructura de producción, que establece los costos para los artículos y los servicios que habrán de consumirse en los programas ordenados al sistema; los grupos de interés y la población en general, así como otras unidades del gobierno que puedan proporcionar apoyo u oposición a las políticas y normas que se establezcan.

“Las distintas características del medio ambiente, que facilitan o entorpecen el establecimiento de ciertas normas y políticas para la resolución de los problemas sociales, son sus restricciones” (8).

C. Wext Churchman en su libro “El enfoque de sistemas”, nos dice que “el científico debe tener una forma de pensar acerca del medio ambiente del

sistema, que sea más útil y sutil que la sola observación de sus fronteras. Hace esto observando que cuando decimos que algo está 'fuera' del sistema, queremos decir que el sistema no puede hacer nada respecto a sus características o su comportamiento. El medio ambiente, en efecto, integra las cosas y personas que son "constantes" o dadas desde el punto de vista de sistemas. Por ejemplo, si un sistema opera sujeto a un presupuesto fijo que se le impone por una autoridad, y el presupuesto no puede modificarse por alguna actividad del sistema, entonces tendríamos que decir que las restricciones presupuestales están en el medio ambiente del sistema. Pero si conforme a algún plan organizado el sistema pudiese influir en el presupuesto, entonces algo del proceso presupuestal pertenecería al sistema.

“El medio ambiente no es tan sólo algo que está fuera del control del sistema, sino que es algo que determina como opera el sistema. Por lo tanto, si el sistema está operando en un clima demasiado frío, de tal manera que su equipo debe diseñarse para que soporte varios tipos de cambios severos en la temperatura, entonces podríamos decir que los cambios de temperatura están en el medio ambiente debido a que éste dicta las posibilidades dadas de la actuación del sistema y, sin embargo, el sistema no puede hacer nada acerca de los cambios de temperatura.

“Uno de los aspectos más importantes en el ambiente del sistema es el 'programa de requerimientos'. En el caso de una empresa industrial, esto consiste de la demanda de ventas. Claro que en cierto sentido la empresa puede influir algo la demanda por medio de la publicidad, precios, etcétera. Pero hasta el grado que la demanda de los productos de la empresa está determinada por los individuos que están fuera de ella, o sean los clientes, la demanda está dentro del ambiente del sistema, debido a que está 'dada' y porque su naturaleza influye la actuación del sistema(...)

“El administrador científico normalmente es una persona muy cuidadosa y sabe cuán difícil es determinar el ambiente de sistemas y que el problema necesita revisarse sistemática y automáticamente. Con frecuencia, los sistemas fracasan en funcionar adecuadamente, sólo porque sus gerentes han llegado a creer que algún aspecto del mundo está fuera del sistema y no está sujeto a ningún control”(9).

Fruto de sus actividades de investigación y desarrollo en el campo de la organización y administración de la empresa pública, la División de Adminis-

tración Pública y Finanzas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, elaboró la "Guía Práctica para Mejorar de Forma Programada el Rendimiento de las Organizaciones Públicas". El concepto de Programación de la Mejora del Rendimiento (PMR) fue inicialmente desarrollado por el Sr. A. Fovad Sherif, Director Adjunto encargado de Operaciones de la División, pero varios expertos han ayudado a mejorarlo hasta convertirlo en un instrumento importante de validez general para mejorar el rendimiento en las organizaciones públicas. En este documento se indica con toda claridad que "en las administraciones públicas es una preocupación muy actual lograr que las organizaciones públicas adquieran mayor conciencia de su rendimiento y se orienten más hacia los resultados. El concepto de la administración pública como sistema cerrado está siendo sustituido por el de considerar a esa administración como un sistema abierto, en interacción dinámica con su medio, constituido por un conjunto de organizaciones públicas que desempeñan actividades para satisfacer las necesidades de la sociedad. El rendimiento de las organizaciones públicas podría aumentar si contemplara a la administración pública según la 'teoría de la contingencia', concepto éste que entraña que el funcionamiento, comportamiento y efectividad de la organización son contingentes con respecto al medio que la rodea, ya sea interno o externo (...). Los enfoques tradicionales del cambio organizativo suelen tener carácter 'fraccionado'. Se concentran de ordinario en cómo mejorar la eficiencia de una organización y, más que contemplar el sistema total, intentan montar las 'piezas de un rompecabezas'. Tienden asimismo a usar uno o más de los planteamientos que se consideran fundamentales para lograr cambios y mejoras en materia de organización, esto es, introducción de nueva tecnología, modificaciones estructurales y desarrollo de los recursos humanos.

"Por lo general, los enfoques tradicionales no han llegado a considerar a la organización como un conjunto y a actuar sobre los factores y variables que rigen su eficacia. Se han orientado hacia la mejora de la dinámica interior a la organización y no han aportado solución a problemas fundamentales relacionados con la dinámica exterior ni a los aspectos de esa dinámica que tienen que ver con las relaciones entre unas organizaciones y otras.

"Un examen de los estudios más importantes realizados en los dos últimos decenios muestra claramente que se ha puesto el acento en variables internas, tales como dimensión, tecnología, ubicación, estrategias de administración, estilo de dirección, etc. Aunque esa insistencia en las variables de 'sistemas cerrados' prosigue, varios estudiosos han manifestado en los últimos años su

preocupación por las consecuencias del medio exterior en el funcionamiento, comportamiento y eficacia de la organización. De aquí que parezca estar surgiendo la perspectiva de un 'sistema abierto en el estudio de las organizaciones complejas' (10).

En resumen, podemos afirmar que todo sistema tiene contacto con su medio ambiente. Que el medio ambiente es su mundo exterior, del cual hace sus importaciones y al cual envía sus exportaciones. Los sistemas abiertos se desarrollan dentro de un *medio ambiente*, el cual, provoca los eventos que afectan el conjunto de propiedades relevantes que lo caracterizan en un momento dado. Los eventos que afectan al sistema, provocan los cambios de su propiedad estructural. Los sistemas, en mucho, se deben a su medio ambiente.

SENSOR

Así como el sistema requiere que el medio ambiente satisfaga sus requerimientos, insumos y estímulos, que le permitan su desarrollo, produce, también, respuestas, salidas o exportaciones al medio ambiente que obedecen a propiedades singulares del sistema y que en conjunto conforman su comportamiento.

Para captar los estímulos que surgen del medio ambiente, el sistema cuenta con un elemento llamado sensor.

Cuando se estudian los sistemas administrativos, se puede comprobar con facilidad que "los funcionarios y empleados públicos en sus decisiones suelen tomar en consideración las numerosas consecuencias que en ellas van implícitas, evaluando en cada caso la intensidad del apoyo político, las virtudes éticas y los costos financieros y políticos asociados a cada una de las demandas que reciben del medio ambiente, y cuya atención constituye su quehacer cotidiano" (11).

Es claro que "el rápido crecimiento de la tecnología, la expansión de mercados económicos y el cambio social y político someten a constante presión a las organizaciones para que cambien, se adapten y crezcan para responder a los desafíos de su medio. Es importante que una organización se encuentre 'en la curva de la mejora', esté orientada hacia el futuro y no se base demasiado en

la experiencia anterior, que tal vez ya no sirva para nuevos tipos de problema que no siempre cabe prever. Es importante también que una organización cuente con estrategias capaces de pronosticar las crisis, en lugar de responder a ellas, y le permita ser más activa que reactiva. En este sentido, hay bastante necesidad de un mecanismo apropiado que evalúe de modo continuo la importancia relativa de los factores del medio'' (12).

El sensor es el elemento clave del sistema para saber si su comportamiento está resolviendo los problemas que el medio ambiente plantea. El sensor, a través de sus controles, constata si la actividad diaria del sistema es aceptada y evaluada positivamente en el medio ambiente. Por medio de los controles del sensor, el sistema tiene la certeza de realizar sus objetivos. Control es el proceso de verificación del resultado del funcionamiento de un sistema, contra los resultados especificados a los que se debe llegar.

Dentro de un sistema, el control cubre los siguientes pasos:

- El decisor comunica al sensor los efectos que se pretenden lograr en el medio ambiente con determinada decisión.
- El sensor capta los efectos provocados por la decisión.
- Detecta y explica al decisor las diferencias entre lo logrado y lo esperado.
- El decisor indica las medidas correctivas que lleven a terminar con las diferencias.

Este proceso es indispensable en todo sistema y debe tenerse especial atención en el sensor.

El control es un factor inversamente proporcional al grado de dinámica de un sistema. Los sistemas poco dinámicos requieren una función de control reducida, en cambio un sistema dinámico requiere un alto grado de control.

El control es directamente proporcional al tamaño y complejidad de la organización. Es un elemento de alto costo, que en ocasiones por deficiencias del sensor, puede parecer innecesario porque aparentemente todo funciona bien por sí solo.

El enfoque de sistemas nos permite definir el control de manera íntegra. Nos cubre tanto el aspecto interno como el externo, o sea, su medio ambiente. A través del control del sensor el sistema administrativo logra confirmar su buen o mal funcionamiento en cualquiera de las condiciones alternas presentadas por el medio ambiente.

ALMACEN

Para C. West Churchman en “el administrador científico, el enfoque de sistemas implica la construcción de un 'sistema de información para la administración', que habrá de registrar la información relevante para la toma de decisiones y específicamente habrá de señalar la mejor información sobre el uso de los recursos, incluyendo las oportunidades desperdiciadas” (13).

Los sistemas administrativos deben tener una gran capacidad para percibir información retenerla en su almacén, trasmitirla por sus canales de comunicación, tratarla y utilizarla en la consecución de sus objetivos. La información, se llega a decir, es la condición fundamental para lograr sus objetivos.

La toma de decisiones del sistema se realiza bajo las condiciones de una información que fluye o que se encuentra almacenada. El conocimiento sobre la situación del sistema, la evaluación de esa situación, las decisiones sobre los cambios que deben realizarse y la comprobación de que las decisiones tomadas fueron adecuadas y oportunas, atendiendo a los requerimiento del medio ambiente, se expresan en términos de información.

Dentro de la teoría de sistemas, la información es el requisito indispensable para oponerse a la entropía, entendiéndose por esto la capacidad que tiene la información para reducir el desorden en el sistema y generar respuestas oportunas y eficientes al medio ambiente. La información, dentro de los sistemas organizativos, tiene que ser constantemente medida en términos cuantitativos y cualitativos.

La información constituye la fuerza que le da vida al sistema organizativo y su calidad asegura las óptimas relaciones entre el sistema y su medio ambiente, gracias a los resultados que se obtienen con sus decisiones.

La cantidad y calidad de la información disponible, es la medida de la posible eficacia del sistema.

La cantidad y calidad de la información se relaciona directamente con los objetivos que el sistema espera de su gestión.

El costo de la captación, tratamiento, almacenamiento y trasmisión de la información es alto, pero sin ella, el sistema muere.

Los medios técnicos para el procesamiento automatizado de la información tienen un papel trascendental en los sistemas administrativos. La computadora constituye un apoyo imprescindible en el manejo de la información, para lograr las respuestas contundentes de la dirección a las necesidades manifiestas o latentes.

El Sistema Administrativo se apoya precisamente en su almacén, para elevar su nivel de eficiencia y perfeccionar, a través del mejoramiento de la cantidad y calidad de la información ahí existente, su constante toma de decisiones.

PROCESADOR

El decisor del sistema, a pesar de sus cualidades, por sí mismo no podría lograr que sus decisiones tuvieran grandes probabilidades de ser aceptadas, si no tuviera el apoyo de un cuerpo de asesores que a través del procesamiento de la información existente en el almacén, recomendará lo que se presentará como lo más adecuado, justo y equilibrado a los intereses del medio ambiente.

Maurice Duverger afirma: “Para Galbraith, la tecnoestructura consistente, ante todo, en el carácter colectivo de las decisiones. Se opone así a Burnham, cuyo análisis permanece demasiado marcado por la concepción tradicional del empresario individual cuyo dinamismo y espíritu de iniciativa serían el motor principal de la economía. Sustituía solamente el empresario capitalista por un empresario tecnócrata. En realidad, las grandes firmas industriales no pueden ser dirigidas más que colectivamente, dado que su dirección exige una enorme cantidad de informaciones complejas, relativas a las técnicas de producción, a los problemas de previsión y planificación, a la organización social de la

empresa, al financiamiento, al marketing, etc. Ningún individuo puede reunir por sí solo el conjunto de estas informaciones: de ahí la necesidad de reunir los diferentes especialistas en el seno de un grupo para tomar las decisiones, único medio de apreciar la oportunidad de cada contribución particular, el grado de confianza que se puede depositar en la misma y en consecuencia las posibilidades de desarrollo de la empresa(...)" (14).

Es clara, entonces, la necesidad de contar en todo sistema con un cuerpo de asesores completamente conocedores de las características del medio ambiente, de la información acumulada en el sistema y de las posibilidades de éxito. Gracias a este equipo el sistema deja de ser espontáneo y mantiene una regulación.

DECISOR

Las decisiones constituyen la esencia del sistema. A través de las decisiones el sistema regula sus respuestas al medio ambiente.

La importancia de una decisión tiene una relación directa con la forma en que actúa, influye o modifica su medio ambiente.

Para Fernández Caballero "debe destacarse una vez más el papel relevante de las informaciones en cuanto a las decisiones. Una decisión constituye un proceso donde la información en todas sus manifestaciones (...) establece una relación causal insoslayable. El otro factor condicionante de la decisión lo constituyen los objetivos del sistema, por cuanto éstos dan la medida de la calidad de la decisión.

"A modo de síntesis, se pueden apuntar los conceptos siguientes relativos a las decisiones:

"La calidad de las decisiones es otra de las medidas de la organización del sistema".

"La información constituye uno de los factores condicionantes de la cantidad y calidad de la decisión. La información es además la forma de expresión de la decisión. El otro factor condicionante lo constituyen los objetivos del sistema.

“Un sistema organizativo es en cierto modo la expresión de una red de decisiones, la cual tiene como finalidad el mantener el sistema en un estado consecuente con sus objetivos.

“En la decisión entra por tanto: un proceso selectivo entre varias alternativas, una cantidad y calidad de información determinada y un conjunto de objetivos a alcanzar” (15).

La toma de decisiones, por lo tanto, es un aspecto fundamental en la operación de los sistemas. Se puede considerar la toma de decisiones como un proceso complejo de análisis para desarrollar las alternativas que solucionen los problemas.

El primer paso consiste en identificar, definir el problema real y asegurarse que su solución permite al sistema encaminarse hacia el objetivo deseado.

Posteriormente se establece el proceso de búsqueda de alternativas que son las posibles estrategias a seguir para lograr la solución del problema.

Para la toma de decisiones y búsqueda de alternativas, se suele acudir a dos formas fundamentales:

- Síntesis por intuición: Se basa en la educación, experiencia, antecedentes, habilidades, aptitud, seguridad y actitud, que el administrador pone en práctica en sentido de intuición o corazonada al tomar las decisiones.
- Análisis lógico: los administradores que manejan este estilo dedican sus esfuerzos a procesos analíticos lógico que permiten sustentar la toma de decisiones.

La toma de decisiones es un proceso mediante el cual se define la consistencia y fortaleza del sistema. La toma de decisiones es un proceso que se divide en varias fases:

- Planeación: En esta fase se realiza la definición del problema a resolver y se buscan las alternativas de solución.
- Selección de alternativas: ante los objetivos generales del sistema, se consideran los resultados y efectos de cada alternativa; se elige la más adecuada

a los intereses del medio y se seleccionan las metodologías a utilizar.

- Construcción de modelos: se efectúa la simulación de la aplicación de las decisiones a través de modelos; se realiza una evaluación y se llevan a cabo los ajustes necesarios. '
- Implementación: en esta fase se realizan una serie de actividades destinadas a implementar las decisiones para dejar al sistema operando de manera adecuada.

EFECTOR

Con base en los escritos de Alejandro Carrillo Castro, sobre la Teoría de Sistemas, las funciones de efector se podrían reducir en “mecanismos jerárquicos que traducen (las) decisiones en políticas, programas, metas, proyectos e instrucciones concretas; y (en) estructuras formales e informales de comunicación y de control, tanto interno como de relaciones con el medio ambiente.

“(...) En funciones sustantivas de la Administración, traduciendo continuamente sus insumos en productos finales para el medio ambiente..., (que) imprimen un mayor grado de direccionalidad y de flexibilidad a las demás estructuras; permitiéndoles hacer frente, en forma oportuna y sistemática, a las tensiones que se generen dentro y fuera del sistema (...)

“Los métodos y los procedimientos son también de una gran importancia, para propiciar o reducir la efectividad en el cumplimiento de las decisiones que se generan en los distintos órganos administrativos cualesquiera que sean las estructuras a que pertenezcan. Los procedimientos no solamente deben procurar el adecuado cumplimiento de la intención original, sino que debe procurarse que ésta se logre tan económica y prontamente como sea posible.

“Cuanto más crece la Administración Pública más especializada se torna. En muy pocas ocasiones una sola persona asume la completa responsabilidad de una decisión, un método y una acción, aún en el área más aislada de la Administración. Comúnmente, la ejecución de una actividad requiere la coordinación de varios departamentos de una dependencia, o tal vez, de dependencias separadas. Los métodos de ejecución se toman por consiguiente más

complejos y requieren más tiempo. Y mientras más complejos y absorbentes se vuelven, son tanto más difíciles de resolver los problemas de control y efectividad (16)''.

EL EVENTO

Se ha dicho que el evento es lo que aparece. Si se habla de una serie de hechos, se afirma también que el evento es lo que llega excepcionalmente. Sin embargo el evento es más polémico y rico en contenido de lo que implican estas definiciones.

Edgar Morin, en su artículo "L'événement - sphinx" (17), sugiere que, para definir el evento se debe acudir a una bipolaridad, aunque el campo intermedio entre los dos polos permanece aún oscuro. Tales polos son:

- El evento es todo aquello que llega en el tiempo, es decir, todo lo que surge y termina. Es una manifestación determinada en un periodo fijo dado de tiempo.
- El evento es lo improbable, singular, accidental. Es una manifestación aleatoria o contingente, cuyo período de ocurrencia es irregular y no determinable.

Por otra parte, la noción de evento toma un sentido del producto del sistema a que afecta. En otras palabras es necesario un referente sistémico, que sirva como marco referencial, a fin de ubicar el fenómeno evento.

Al evento se le detecta mediante un cambio en por lo menos una propiedad estructural del sistema. Todo cambio en el sistema es producido por una perturbación interna o importada del medio ambiente. No es posible concebir sistemas administrativos libres de estas reacciones.

Los atributos significativos del evento en los sistemas administrativos son, entre otros, su dinamismo, su carácter antagónico y su carácter aleatorio o determinista:

DINAMISMO

El evento por su estructura dinámica propia, excluye toda interpretación estática. Se le estudia en el contexto de las categorías en movimiento, perturbando al sistema que afecta.

Los sistemas administrativos, también son dinámicos, ya que reciben de manera continua información, energía y recursos del medio que los circunda, y gracias a éstos, pueden generar los cambios modernizantes dentro de un compromiso de desarrollo.

ANTAGONISMO

Los componentes de un sistema son distintos y heterogéneos, pero al conjugarse para integrar un sistema producen un todo integral homogéneo.

Nada es ininteligible sin dialectización: elemento/evento, relación/evento, tiempo/espacio, orden/desorden, información/ruido... Elemento, relación, espacio, orden, información, son los componentes de los sistemas. Pero precisamente porque se trata de sistemas auto-organizados, afirma Morin, sus constituyentes están cada uno en relación con su antagónico complementario (18). En la unidad contradictoria del sistema se sitúa el evento que propicia el cambio modernizante.

ALEATORIEDAD O DETERMINISMO

No todos los problemas tienen una solución determinable de antemano. Lo aleatorio ha llegado a ser una componente estructural plenamente reconocida en las investigaciones científicas. La oposición determinismo-aleatoriedad se encuentra presente en casi todos los grandes problemas científicos.

Morin, siguiendo esta idea, dice que lo importante, para el intelecto, es poner en juego dos estrategias del conocimiento, una que reconoce lo singular, lo individual, lo contingente, lo improbable... La otra que penetra en la regla, la ley, el orden. La ciencia del siglo XX ha progresado combinando la una con la otra.

Kuhn (19), al referirse a la evolución de la ciencia emplea el término de "ciencia normal". La define como la investigación basada firmemente en una o más

realizaciones que alguna comunidad científica particular reconoce, durante cierto tiempo, como fundamento para su práctica posterior.

A estas realizaciones se les llama “paradigmas”: realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica.

Las transformaciones de los “paradigmas” son “revoluciones científicas” y la transición sucesiva de un paradigma a otro por medio de una revolución es el patrón usual de desarrollo de una ciencia. El nuevo “paradigma” implica una definición nueva y más rígida del contexto y quienes no deseen o no sean capaces de ajustar su trabajo a ella, continuarán en su aislamiento.

El descubrimiento, en la ciencia, comienza con la percepción intelectual y fáctica de una relación sistémica, o sea, con el reconocimiento de que en cierto modo, la naturaleza ha modificado las expectativas del “paradigma” existente. Y sólo concluye cuando la teoría del “paradigma” ha sido ajustada de tal manera que lo no esperado se haya convertido en lo aceptado. La asimilación de un hecho de tipo nuevo, exige un ajuste de la teoría y en tanto no se ha llevado a cabo ese ajuste, el nuevo hecho no es completamente científico y en consecuencia carece de universalidad, reproductividad y transmisibilidad.

Las crisis son una condición previa y necesaria para el nacimiento de nuevas teorías y cambios sistémicos. La decisión de rechazar un paradigma es siempre simultánea a la decisión de aceptar otro y el juicio que conduce a esa decisión involucra la comparación de ambos esquemas paradigmáticos con la naturaleza y la adecuación entre ellos mismos.

La instancia de surgimiento de un nuevo paradigma, es la revolución científica. Revoluciones científicas, siguiendo siempre a Kuhn, son aquellos episodios de desarrollo no acumulativo en que un antiguo paradigma es reemplazado, completamente o en parte, por otro nuevo.

En el desarrollo de los sistemas administrativos detectar su mal funcionamiento o crisis, es una condición necesaria para lograr cambios importantes.

Como se ha observado los sistemas administrativos logran su dinamidad, gracias a los eventos. El evento hace que el sistema tienda a amortiguar las variaciones del medio exterior y a hacer reinar en su interior sus propias

decisiones. Gracias a los eventos el sistema tiende a imponer sus determinismos sobre el medio, aún a despecho de condiciones no favorables.

Los sistemas administrativos, a través de eventos dinámicos envían sus productos al medio ambiente. El Lic. Carrillo Castro dice que “los productos que el sistema administrativo proporciona a su medio ambiente incluyen diversos servicios y bienes tangibles, así como normas que regulan el comportamiento social en general, además de la información, las declaraciones y otras actividades que significan mensajes especializados que se dirigen a quienes tienen disposición para comprenderlos. A la población en general, el sistema administrativo le brinda la satisfacción de algunas de sus necesidades materiales, informativas y simbólicas. El propio sistema provee también directamente de recursos tales como información y asesoramiento técnico a los funcionarios de otras unidades del gobierno. Cuando estos bienes y servicios no cumplen los objetivos propuestos, el sistema administrativo genera descontento en el medio ambiente (la población, que en el mejor de los casos recurre a sus representantes electos, o bien a sus grupos de presión). Esas fallas son entonces consideradas como 'servicios negativos' e influyen en la generación de nuevas demandas o en el aumento de intensidad de las mismas.

“La retroalimentación representa la evaluación del funcionamiento del sistema al comparar los resultados obtenidos con: las demandas, los recursos y el apoyo u oposición (o sea, los insumos) que recibió el sistema administrativo.

Los mecanismos de retroalimentación resultan una exigencia para la continuidad de las interacciones del sistema administrativo con sus múltiples fuentes de insumos y con los receptores de sus bienes y servicios. Cuando no se establecen mecanismos formales adecuados de retroalimentación, éstos surgen inevitablemente de una manera informal y poco controlable, generalmente violadores de la legalidad jurídica” (20).

En resumen, “en un intento de sintetizar todos los elementos anteriormente estudiados, proponemos estudiar a la administración pública empleando una óptica multidisciplinaria, que permita apreciarla, esquemáticamente, como un sistema que implica un medio ambiente, unos insumos, un proceso de conversión, unos productos y una retroalimentación, todo ello dentro de un marco de juridicidad -el Estado de Derecho- que es el que le permite actuar legítimamente por medio del otorgamiento de atribuciones y limitaciones” (21).

CAPITULO III

**IMPORTANCIA DEL ENFOQUE
SISTEMICO DE LA
ADMINISTRACION DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
LATINOAMERICANA**

COMPRESION DE LA REALIDAD

Mario O. Paganini y Rubén M. Lo Vuolo en su artículo "La Seguridad Social como sistema", publicado por la Colección Jurisprudencial Zeus de la República Argentina, afirman que al "examinar a la seguridad social desde el punto de vista de la teoría de los sistemas. De ninguna manera debe entenderse que reducimos el enfoque a la postura sistemática, pero reconocemos que es un buen instrumento para aclarar y comprender algunos problemas de la materia, principalmente cuando se le considera inserta y relacionada con otros puntos de vista sociales, como la política, la economía, la demografía, etc.

"Por otra parte, la utilización de los sistemas facilita comprender la realidad con otra dimensión. Los fenómenos sociales generalmente no se reducen a su parte visible o 'apariencia' sino que responden un complejo de relaciones y procesos es decir, lo 'aparecido' lo es a partir de una situación como un compuesto de partes o elementos. Aún más, puede suceder que la misma situación y el fenómeno se escondan tras su representación que podría ser la apariencia mencionada anteriormente. De allí se desprende que no podrá encararse el estudio de los fenómenos sociales sin cierta integración de la analítica de las especialidades, en cuanto éstas desagregan sectores, porque la situación reúne el conjunto de particularidades, y tampoco limitarse a la superficialidad del fenómeno ya que lo definitorio puede estar en lo que la representación oculta. Pero no debe entenderse que la escisión en niveles suponga una neta separación entre lo aparecido y lo oculto (o, si se quiere, profundo), sino que dicha verticalidad es integrada y de una manera tal, que lo oculto puede modelar su misma representación" (21).

La seguridad social ha respondido siempre al modelo económico del Estado en que se ha instaurado. En América Latina, la Seguridad Social cubre casi todas las contingencias sociales de los sectores urbano-industriales, pero ha mantenido en el olvido a amplios sectores rurales.

Desde su colonización América Latina se integró al modo de producción capitalista como productora de materias primas. Durante la colonia los países latinoamericanos estaban unidos fuertemente a un centro de dominación más desarrollado. El desplazamiento de un centro de dominación a otro, ha proporcionado a nuestros países formas más refinadas de subordinación. Para comprender sus problemas estructurales, ya no se habla de dominación, ahora se

acude a conceptos como dependencia y subdesarrollo.

Hasta los años 20, América Latina se dedicó a la exportación de los productos agropecuarios que solicitaban los mercados europeos y norteamericano. Algunos países comenzaban a tener una industria incipiente de manufacturas para satisfacer parte de sus necesidades.

La recesión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial estimularon el proceso de industrialización en América Latina. Los centros de dominación tuvieron problemas para atender sus propios mercados y abastecer a los mercados latinoamericanos. Ante la crisis la oligarquía agraria y comercial de Latinoamérica reorientó sus capitales al interior de sus países. El desarrollo industrial creció en los países con mayor intercambio comercial como Argentina, Brasil, Chile y México. La producción agropecuaria y minera se desarrolló a gran escala para abastecer a las naciones involucradas en el conflicto bélico.

El Estado en los países latinoamericanos se fortalece. Interviene directamente en los procesos económicos y crea las condiciones ideológicas para un desarrollo autónomo. En varios países, las grandes masas de los trabajadores son motivadas con principios nacionalistas.

La Seguridad Social Latinoamericana responde a este nuevo modelo económico. Fortalece sus servicios en las grandes ciudades, que por el proceso de industrialización se transforman en focos de atracción para los campesinos. Es este contexto, es el Estado el que regula las relaciones obrero-patronales y quien implanta las políticas de Seguridad Social. La Seguridad Social, como sistema, responde al desarrollo económico, político y social de cada país. Motivado por la lucha organizada de los trabajadores, el Estado garantiza la reproducción de la fuerza de trabajo, asegura el funcionamiento del sistema y extiende su cobertura y prestaciones.

En la actualidad, el Sistema de Seguros Sociales en la mayoría de los países latinoamericanos cubre a los trabajadores urbanos de los sectores industrial y de servicios. En algunos países se incluye a los trabajadores asalariados del campo. Sin embargo, la complejidad de las relaciones sociales y laborales en el campo impide la ampliación de su cobertura. A los campesinos que están fuera del aparato productivo, en el mejor de los casos, sólo les llega un limitado servicio médico asistencial. Para la mayoría de los teóricos del subdesarrollo, por ser el campo el cuello de botella de los países latinoamericanos, se ha

convertido en expulsor de mano de obra barata y en dinámico constructor de cinturones de miseria en las grandes ciudades. La Seguridad Social necesita realizar mayores esfuerzos para establecer un nuevo equilibrio que termine con las tensiones sociales.

Alfredo Mallet (22) en su artículo “La búsqueda de Seguridad y la Seguridad Social”, indica que “para Beveridge la seguridad social se basa en el pleno empleo, en un servicio de salud de ámbito nacional a disposición de todos los residentes de una nación y en prestaciones en dinero de montos uniformes, que garanticen a todos, los medios mínimos para una subsistencia decorosa, sin relacionar estos montos con los ingresos anteriores de cada persona aunque con suplementos por la existencia de esposa e hijos a cargo, es decir, atendiendo a las mayores necesidades de la persona”. Para Zelenka Seguridad Social es el conjunto de medidas tomadas por la sociedad y en primer lugar por el Estado, para garantizar a todos, los cuidados médicos necesarios así como asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o reducción importante de sus medios de existencia. Para *Kaufman* hoy el promisorio término seguridad social no designa únicamente un derecho sino un valor social, semejante a la libertad, la justicia, la salud, el bienestar o la democracia. Es interesante observar que en estos derechos y valores que para el profesor Kaufman son semejantes a la seguridad social, está implícita la noción *desseguridad*: libertad significa seguridad de poder hacer y decir cuanto no se oponga a las leyes ni a las buenas costumbres (Diccionario de la Lengua Española); justicia lleva inherente seguridad de que se dará a cada cual lo que le corresponde, de que se harán respetar sus derechos; vivir en una democracia envuelve la seguridad de que habrá libertad y justicia.

“El convenio (No. 102) sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, de la OIT; aunque no da una definición de seguridad social, especifica cuáles son las contingencias que deben ser cubiertas por ésta, a saber: necesidad de asistencia médica, incapacidad para trabajar por enfermedad, desempleo, vejez, accidente de trabajo o enfermedad profesional, maternidad, invalidez, tener hijos a cargo, muerte del sostén de la familia.

“Por otra parte, la OIT para los fines de una encuesta y publicación periódica sobre el costo de la seguridad social, precisa y limita para los fines de tal encuesta y publicación, como regímenes de seguridad social aquellos que tengan por objeto sea conceder asistencia médica curativa o preventiva, sea garantizar medios de subsistencia en caso de pérdida involuntaria del ingreso

proveniente del trabajo, o de una parte importante de tal ingreso, sea conceder un ingreso suplementario a las personas con cargas de familia. El contenido de la publicación de la OIT pone de manifiesto que las contingencias que la seguridad social intenta cubrir y que causan esa pérdida involuntaria del ingreso proveniente del trabajo son la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, desempleo y muerte.

“No hace falta multiplicar citas con otras definiciones. Coinciden en atribuir a la seguridad social la misión de proveer protección de la salud y prestaciones monetarias cuando acaecen ciertas contingencias, que son en general las antes mencionadas, aunque algunos autores tienen un concepto tan amplio de lo que debe entenderse por seguridad social que viene a confundirse con los fines y objetivos de la política social en general. Entienden comprendidos en la seguridad social todos los servicios sociales, servicios de bienestar, de habitación, de recreación popular, de formación profesional. Y no habrá objeciones válidas a una idea tan amplia; no conduciría a nada práctico discutir cuales el verdadero contenido del término *Seguridad Social*. La terminología es en verdad algo convencional y muy especialmente cuando se trata de expresiones relativamente nuevas.

“La seguridad social implica la aceptación de la responsabilidad de toda la sociedad de garantizar la seguridad económica a sus miembros. Supuesta la elección de equitativas formas de financiamiento, la seguridad social viene a representar una solidaridad institucionalizada entre los miembros de la comunidad nacional. Solidaridad que no representa una gracia sino un derecho de todos y para todos.

“La seguridad social como una de las respuestas a la necesidad de seguridad del ser humano debe adoptar modalidades diferentes según se aplique en países industrializados o en vías de desarrollo y entre estos últimos, considerando los diversos niveles de subdesarrollo (...)

“Sin especular sobre el futuro, es claro que la acción esperada de la seguridad social frente a las necesidades varía con el grado de desarrollo económico-social de la sociedad respectiva. La función de la familia como factor de seguridad se va aminorando o desapareciendo en las sociedades industrializadas. Ha habido que reemplazar el papel que jugaba la familia - y a fortiori *la familia extendida* - en el cuidado de los niños y sostén de los ancianos. Por ejemplo, la necesidad de las guarderías infantiles va dejándose sentir junto con la industrialización,

que abre a la mujer posibilidades de trabajo fuera del hogar. A este respecto es significativo que México, que se halla entre las naciones recientemente industrializadas, desde 1973 haya introducido las guarderías como una de las prestaciones de su Instituto del Seguro Social. Y por cierto que no sólo es en los países industrializados donde se debilita la acción de la familia para la seguridad de sus componentes. Siguiendo con el caso de las guarderías infantiles y limitando los ejemplos a países latinoamericanos el desarrollo, por lo menos Colombia, Guatemala y Nicaragua contemplan estos servicios en el marco de sus regímenes de seguridad social.

“Junto con disminuir el papel de la familia para dar seguridad, se va disolviendo la solidaridad de la tribu, se debilita la ayuda mutua que era habitual en las comarcas rurales, en las pequeñas agrupaciones de campesinos, entre los vecinos de las aldeas, en los países en desarrollo. En éstos va reduciéndose también el número de hijos por pareja, hijos que en esos países especialmente, eran esperanza del sostén a la vejez de los padres.

“Finalmente, la inflación endémica en muchos de esos países, la continua desvalorización de la moneda, han disipado la escasa propensión al ahorro existente en sus poblaciones, sin hablar de lo problemático de un ahorro que sea importante como elemento de seguridad, en países donde predominan tan bajos ingresos en promedio.

“Como resultado de todas las situaciones anotadas, en los países en vías de desarrollo se espera cada vez más de la seguridad social, que en cambio está por lo general menos extendida que en los países industrializados.

“En todo caso, en una y otra categoría de países las poblaciones reclaman mayor y mejor Seguridad Social. En concordancia con ello, es significativo que la Declaración Universal de Derechos Humanos reconozca en su artículo 22 que toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y que análogamente la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre reitere que toda persona tiene derecho a la seguridad social. Las constituciones políticas de muchos países, así como acuerdos adoptados por diversas organizaciones internacionales, consagran el derecho a la seguridad social”.

Los sistemas de seguros sociales son un paso importante de la búsqueda del hombre en la solución de sus problemas, búsqueda que seguramente seguirá una

dinámica que les permitirá llegar a nuevas y más ambiciosas metas, si toman en cuenta la fuerza y sentido de las relaciones sociales del medio ambiente que les rodea.

Los sistemas de seguros sociales parten de conceptos muy parecidos a los de la asistencia social. Toman como punto de apoyo a las poblaciones económicamente activas. Fijan una cotización que siempre está calculada considerando a los representativos de la población económicamente activa, trabajadores, patrones y Estado. Con las cotizaciones se integra un fondo común para satisfacer las necesidades protegidas por la ley. Se marca como obligatoria la participación y se garantizan legalmente las prestaciones.

Sin embargo, los sistemas de seguros sociales de América Latina no han alcanzado niveles óptimos de cobertura aún en relación con la población económicamente activa.

Entre las críticas más fuertes que se hacen a los seguros sociales, figura la relativa a la carga impositiva, o mejor dicho al sistema de cotización. La cuota de los trabajadores es descontada de su salario, mientras que la de los patrones está a cargo de los costos de producción. Los patrones no esperan a obtener sus utilidades para descontar de las mismas sus cuotas; las cargan al costo de producción y afectan, por lo tanto, el precio de venta de los productos. El trabajador y la sociedad en su conjunto, al adquirir el producto, en cierta forma, pagan la cuota patronal.

La cuota estatal procede de los diferentes impuestos que paga toda la sociedad.

Los seguros sociales, desde este punto de vista, son injustos si no extienden su campo de aplicación a toda la sociedad. Al amparar sólo a algunos sectores de la sociedad, está constituyendo grupos de privilegiados.

Los seguros sociales otorgan una serie de prestaciones a la población asegurada, soportando el peso de esa cobertura, de manera directa o indirecta, toda la población. Los seguros sociales deberían otorgar, por lo menos, una primera prestación fundamental a toda la población y garantizar mayores prestaciones y una tranquilidad económica y social a la población cotizante.

Para Daniel López Acuña, "la salud y la enfermedad son resultados de un proceso dialéctico que obedece a las interacciones ecológicas entre el hombre

y su ambiente. Pero el ambiente con el que el hombre interactúa no es la naturaleza intocada sino la transformación que ésta ha experimentado como consecuencia del trabajo humano y de la organización social. Esto hace que las interacciones estén determinadas por factores económicos, históricos y sociales de los que emerge una vasta raigambre política del proceso. Hacer de ellas fenómenos ahistóricos es disponer las bases para conservar un orden que genera mayores daños a la salud entre las clases desposeídas y que permite que los hombres sean vulnerados por enfermedades cuyo dominio está al alcance del hombre mismo cuando se organiza socialmente de manera más justa. Nuestra tarea en los próximos años es indefectible: o damos a la salud su verdadera dimensión política que demanda una atención para la salud socializada y una cobertura universal de la población, o estaremos perpetuando un orden social que reproduce su injusticia en los terrenos de la salud. Para decirlo con palabras de J.C. Polack, tenemos que politizar las acciones de salud para encontrar aquello que en la enfermedad, a pesar de la pantalla médica, clama contra el orden social” (23).

ESTRUCTURA DEL SISTEMA

“Sin duda que el sistema de seguridad social pertenece a los sistemas *sociales*, calificación que corresponde a aquellos que tratan o refieren al comportamiento. Los Sociales tienen la particularidad de ser abiertos; es decir, que cuentan con un *exterior* llamado ambiente, con el que se comunican y del cual reciben informaciones y demandas. Desde este punto de vista se deben distinguir la estructura y el ambiente del sistema, de lo cual se deduce que pueden existir dos tipos de relaciones:

- a) las internas de los elementos que componen la estructura; y
- b) las externas que son, como se vió, las entradas y las salidas.

“Siendo abiertos, los sistemas sociales se relacionan con otros sistemas sociales y con sistemas naturales. Cuando ocurre pueden formar o ser parte de otros más amplios, al estilo de las muñecas chinas. En esta circunstancia se suele llamar, al más amplio, sistema y a sus partes, subsistemas pudiendo las relaciones de los subsistemas del sistema, constituir las relaciones de la estructura del sistema:

“Una más precisa valoración de los criterios sociológicos de la adecuación

debía darse en una teoría de la diferenciación del sistema en la cual se habría de observar que todos los sistemas parciales de la sociedad son mutuamente entornos y por ello no sólo tienen que cumplir adecuadamente su propia función sino que además, como entorno social de otros sistemas, tienen que encontrarse en una relación de compatibilidad dotada de sentido con sus funciones y logros estructurales” (LUHMANN, N.: “Sistema jurídico y dogmática jurídica”, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983., pag. 98).

“Por ello los problemas humanos admiten dos niveles de enfoques: uno entre las partes - elementos o procesos del sector reducido del subsistema y otro en la doble relación de ese subsistema con otros y con el marco más amplio del sistema. Si los sistemas tienen fines (p.e. la seguridad social se propone cubrir los faltantes de rentas), la desagregación en subsistemas hace que cada uno de estos últimos posea, a su vez, subfines. Para el sistema amplio estos subfines pueden ser medios para el fin o condiciones estables que faciliten la dinámica del proceso, mientras que el fin del sistema puede convertirse para el subsistema en medio para el subfin del subsistema. Sin otorgar a los términos fin y medio su sentido estricto, se puede ejemplificar diciendo que en el sistema de seguridad social existe un subsistema de recaudación de fondos, cuyo fin se convierte en medio para la cobertura, mientras que ésta sería la justificación (medio al fin) para exigir las aportaciones; o desde otro punto de vista más amplio, entender que el sistema liberal de mercado tiene como fin la libertad y el respeto por los intereses privados, para el cual el subsistema de seguridad social sería el medio de salvar las fallas del mercado, fundándose este subfin en el fin del sistema liberal como condición estable para el desarrollo de aquel subsistema rectificador de imperfecciones.

“Se comprende así que los problemas concretos pueden enfocarse con otras perspectivas ampliadoras de campos de observación, permisivas de una pluralidad disciplinaria integrada (no solamente de una interdisciplinarietà) y al mismo tiempo de la multidireccionalidad de las condicionantes, en donde lo condicionante y lo condicionado pueden comportarse en ambas direcciones de los sistemas (o subsistemas) relacionados. Si habíamos dicho que el sistema de seguridad social pretende rectificar las fallas del sistema liberal ya que en la práctica dicho modelo produce desigualdades que afectan la libertad, principio éste fundante del sistema, ocurre que el condicionante de la seguridad social (fallas) produce el condicionamiento del sistema liberal a las prestaciones de la seguridad social” (24).

“De todo lo antedicho resulta que establecer un sistema teleológico de Seguridad Social implica planear una estructura dinámica y en ella los subsistemas de información y estadística diferencial que la realimenten.

“Si pensamos que hemos logrado delimitar el problema lo suficiente como para reducirlo a solución sencilla, nos estaremos equivocando de medio a medio.

“A poco que nos detengamos a meditar nos asaltarán un sinnúmero de interrogantes: ¿existe un objetivo o un conjunto de objetivos único?; ¿el medio considerado como sistema económico, o político o social responde siempre a las mismas leyes?; ¿las condiciones iniciales o determinantes y las restricciones son las mismas?; ¿puede en abstracto determinarse los límites?...”(25).

Es claro que la multiplicidad de normas, actividades, recursos y prestaciones de la seguridad social con características propias, necesitan de un estudio autónomo dentro de las ciencias sociales. El prestigio de la seguridad social en los países de América Latina es lo suficientemente amplio, para comprender su importancia. La administración de la seguridad social ha adquirido tales características, que la hacen diferente a otros tipos de organizaciones.

La palabra organización en la seguridad social despierta significados ambiguos y hasta contradictorios.

Al hablar de organización, se presentan el organograma y los manuales de procedimientos, que por sus frecuentes cambios, entran en rápida obsolescencia. Organizar, en seguridad social, no es sólo hacer diagramas que muestren relaciones de autoridad y líneas de comunicación.

Los puestos, no tienen vida sin sus responsables, y aunque estén al mismo nivel en un organograma, son totalmente diferentes por las características de actitud, aptitud y agresividad de sus ocupantes. La seguridad social, internamente, necesita más de la influencia, que de la autoridad. Es mejor afectar el modo de pensar de los demás, que indicar lo que se tiene que hacer. Las relaciones en las instituciones se encuentran en constante cambio.

Los organogramas representan líneas de comunicación formales. En la seguridad social existe la conveniencia de una comunicación menos formal y rígida, para que sea más eficaz. La responsabilidad de lograr los objetivos, debe recaer

en las personas más capaces.

En administración, organizar se define como “el arreglo de funciones que se consideran necesarias, para el logro del objetivo”. Después de fijar los objetivos se planean las funciones para alcanzarlos. Sin embargo, las organizaciones no son una estructura mecánica; están constituidas por seres humanos. Toda organización debe contar con una administración eficaz, productiva y, sobre todo, humana. Toda institución de la seguridad social debe lograr una organicidad entre sus intereses, los de sus trabajadores y los de la sociedad.

En toda organización mecánica, para que se logre cierta eficiencia, es necesario contar con una buena cantidad de gente trabajando y con otra no menor para vigilar, dirigir, premiar y castigar. Se desarrolla en un ambiente de competencia, donde algunos miembros satisfacen sus necesidades e intereses, haciendo perder oportunidades a otros.

Una organización que cuenta con un alto grado de organicidad, tiene como política básica que, por medio de la cooperación, todos sus miembros satisfagan sus necesidades e intereses individuales en la medida de sus posibilidades, para que todos, a través de sus funciones, contribuyan a la consecución de los objetivos organizacionales. Cuando se logra la organicidad, con poca supervisión, hay altos índices de productividad.

Se dice que al hombre no se le debe tratar como a una máquina. Sin embargo, de la máquina nunca esperamos funciones diferentes para las que fue diseñada; le proporcionamos la energía necesaria para que trabaje y le damos oportunamente el mantenimiento adecuado. Al hombre, por el contrario, le pedimos cosas por encima de su capacidad; no lo motivamos y deficientemente lo adiestramos para sus funciones. En pocas ocasiones discutimos con él las metas que se quieren lograr.

Al relacionar al hombre con su medio ambiente, por lo menos se le debería tratar como a una máquina cara, aunque lo ideal es que encontrara todo lo necesario para realizarse como ser humano.

Todo lo anterior nos lleva a un modo distinto de ver la organización de una Institución de Seguridad Social: el enfoque de sistemas. Como hemos visto, un sistema se define como una organización de elementos que se relacionan para realizar sus objetivos. Una organización vista como un sistema, se maneja

de manera muy distinta a si la vemos como un aparato mecánico.

La perspectiva de la seguridad social como sistema se crece cuando consideramos su interacción con su medio ambiente y con otros sistemas a los que afecta y de los que recibe un cúmulo de estímulos.

Se ha dicho que la organización con enfoque de sistemas se preocupa por el desarrollo de las potencialidades del personal. Optimiza la motivación, la forma de relacionarse, dirigir y administrar, la manera de manejar los conflictos, el análisis de problemas, la toma de decisiones, el trabajo en equipo, la comunicación, los estilos de mando y, todo ello, en un contexto de problemas reales, relacionados con el trabajo y con las finalidades y metas de la Institución y de las personas.

Milton Clark, en una ponencia titulada: "La Gestión en América Latina: Una Agenda para su Enseñanza", indica que "en el momento actual, se calcula que en los países latinoamericanos la fuerza de trabajo en salud está representada por poco más de 1'050,000 trabajadores. De éstos, el 58% son profesionales, el 11% técnicos y el 31% auxiliares. Este recurso está enfrentado a desafíos orientados no sólo a ampliar la cobertura de servicios tendientes a atender a 423 millones de personas, de las cuales en 1986 fueron atendidas 300 millones y quedaron sin atender 123 millones, viéndose que entre 1986 y el año 2000 se sumarían 175 millones adicionales (XXII Conferencia Sanitaria Panamericana, Documento Oficial No. 209, OPS, 1987), sino que deben hacerlo en la presencia de fenómenos socio-políticos de diversa magnitud, como es el aumento en el desempleo que de por sí ya es un problema en muchos países y el crecimiento de la deuda externa que actualmente asciende a más de \$300,000 millones de dólares. Esto afecta desfavorablemente las condiciones de vida e incrementa el riesgo de morbilidad y mortalidad de amplios grupos sociales. La capacidad de compra de bienes y servicios de salud de estos grupos se reduce, y muchos pierden o dejan de beneficiarse de la cobertura de servicios.

"Esta es la realidad Latinoamericana. Se reclaman más servicios de salud, al mismo tiempo que los gobiernos ven reducidas sus posibilidades de destinar más fondos a este sector.

"Este es el reto del momento. Está en el administrador, el individuo en un puesto de dirección el buscar las maneras de alcanzar índices de salud respetables, con los pocos recursos que la sociedad le puede asignar. Sin buena

administración, ésto no se logra y por consiguiente esta variable de dirección debe recibir atención especial.

“En América Latina, se tiene como premisa que en la eterna búsqueda del desarrollo económico y social, la capacidad administrativa, y su acompañante, la capacidad gerencial son instrumentos poderosos y necesarios, aunque no siempre suficientes, para que el hombre llegue al dominio de los términos de su existencia. Esto porque proporcionan los medios para el ordenamiento de algunas relaciones humanas que son importantes para el bien común.

“En este sentido, las ciencias administrativas y su expresión estructural característica, la organización burocrática, son vistos como un instrumento con una racionalidad evidente y aceptada. En realidad, su uso ha sido tan extenso y modular para el progreso económico y social, que el proceso administrativo ha surgido como algo que afecta íntimamente los términos de la existencia humana en la sociedad contemporánea.

“Pero en la actualidad existe entre muchos estudiosos, maestros y practicantes de la administración, una creencia profunda y agobiante de que el instrumento administrativo ha fallado en aspectos importantes, y que hay que introducir en él cambios sustanciales. Es más, existe la convicción de que algún tipo de cambio en la disciplina vendrá, quizás en asociación con cambios sociales más generales y que si esto fuera así, sería mejor poder manejar a estos cambios de alguna manera. La de que la administración es tanto un campo de acción como un campo de pensamiento está todavía presente, e impulsa a aquellos preocupados por su uso y estudio a ser sensibles y a responder a los vientos del cambio. De esta manera, detrás de la preocupación que se manifiesta en varios sectores de la actividad de la administración en la América Latina, se encuentra la premisa de que la disciplina debe responder, de alguna manera a estos tiempos de trubulencia política, económica y social, en vez de ser atropellada o bárrida por ella” (26).

PATRONES DE ACCION

“En la primera época del industrialismo se originó la cuestión social, consecuencia que provocó las demandas al poder político. Estas demandas pueden entenderse como entradas al sistema político que contestó con instituciones que son estructuras de prestaciones sociales. Mediante este modelo, aquellas

pretensiones de los obreros desocupados y accidentados, por un proceso de conversión se transformaron en salidas o respuestas del sistema político, en forma de prestaciones en dinero, servicios o especies, que se volcaron en el ambiente modificándolo. El ambiente transformado suele promover otras demandas, pero ahora dirigidas a la estructura creada que son las instituciones de los seguros sociales de empleo, vejez y accidentes de trabajo. Las contestaciones de estas estructuras creadas son recibidas por el ambiente como solucionadoras de problemas, que sin duda modifican el ambiente del tiempo anterior pero que originan otras demandas. Este último proceso se llama retroalimentación. Cuando las nuevas demandas son recepcionadas y convertidas en respuestas, en un proceso de la estructura que tiende a corregir errores en la adecuación con el ambiente, se llama retroalimentación negativa, mientras que cuando la estructura confirma acciones o resultados, se llama positiva.

“Habíamos dicho que los sistemas sociales tratan de los comportamientos. Esto quiere decir que conforman patrones de acción. Ahora bien, la estructura de tales sistemas está compuesta por patrones de acción que indican conductas al ambiente poblacional y al modo y proceso de confeccionar aquellas reglas. De esta manera el sistema de seguridad social es una institución que señala la forma de conducirse de un grupo de personas (hacer aportes, prestar servicios por una cantidad determinada de años), pero también las reglas a las que se deberán adecuar los que decidirán el otorgamiento de los derechos e impondrán las obligaciones” (27).

Para comprender mejor la seguridad social, es necesario acudir a sus fundamentos jurídicos. El estudio jurídico de la seguridad social está consignado en tratados y declaraciones internacionales, así como en textos constitucionales y legislaciones nacionales de los países.

“Tradicionalmente se concibe el derecho de la seguridad social como una prolongación del derecho laboral, tal vez por la influencia que ha tenido el modelo del seguro social, sistema éste preciso y de máxima elaboración que se ha organizado para proteger a la clase trabajadora. Sin embargo, un análisis más amplio de las diferentes formas de protección que han existido, permite ubicar su origen en las diversas manifestaciones de solidaridad humana que se han dado históricamente debido a la influencia de distintos factores, como la doctrina social de la iglesia, las situaciones de extrema pobreza y abandono derivados de las guerras-plan Bedverige-; consecuencia del gran desarrollo industrial en Europa del Siglo XIX, en la industria metalúrgica y explotación

de minas de carbón; y, en general, la aparición de los problemas contemporáneos derivados del crecimiento demográfico, del desarrollo industrial, los avances tecnológicos, la urbanización, etc., cuyos efectos requieren cada vez más y mejores sistemas de protección para la población.

“De manera que, si bien el derecho de la seguridad social en el pasado inmediato aparece como una prolongación del derecho del trabajo, en la parte que se refiere a la protección de la población trabajadora formalmente vinculada por una relación laboral, también es cierto que existen formas jurídicas de protección al resto de la población originadas en situaciones de necesidad igualmente dignas de protección y merecedoras de atención por parte de la seguridad social. Todas estas instituciones constituyen el objeto de estudio del derecho de seguridad social, en cuanto se refiere al tratamiento de los aspectos jurídicos.

“En estas condiciones, el derecho de la seguridad social comprende el conjunto de normas y principios que regulan las diferentes formas de protección que la seguridad social ofrece a la población para la solución de sus necesidades sociales” (28).

Desde el punto de vista jurídico, la seguridad social, en cada país, se muestra como un sistema general, integrado por un conjunto de regímenes cuya meta es proporcionar los bienes y servicios necesarios para la comunidad.

“Para lograr sus objetivos, se conciben fórmulas de aseguramiento, de carácter protector, que atienden a la defensa del ser humano que se encuentra en estado de necesidad cuya causa, mediata o inmediata, es lo que hoy se llama la *contingencia social*, en oposición a lo que antes se llamó el riesgo; concepto este último que no alcanzaba a cubrir la totalidad de los avatares propios que ocurren a lo largo de la vida de quienes cuyo único recurso es el producto de su trabajo, sea éste dependiente o independiente.

“El *estado de necesidad* expresa una *carencia de bienes* por falta de capacidad, temporal o definitiva, para obtenerlos, lo que impide satisfacer las necesidades básicas. Y dentro de esta genérica conceptualización, el ser humano se encuentra en estado de necesidad en los casos de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales), invalidez, desempleo, cargas familiares y muerte. En el caso de la muerte, el estado de necesidad comprende al grupo familiar sobreviviente.

“Las contingencias sociales antes señaladas, son las que producen los estados de necesidad y para enfrentarlos toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a exigir los medios necesarios para superar la carencia de bienes” (29).

El proceso de desarrollo de la legislación de la seguridad social en América Latina ha sido muy largo y difícil. Con base en trabajos publicados por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y en un documento de Carlos Briones Olivos (30), podemos resumirlo de la siguiente manera:

En América la primera legislación sobre seguros sociales fue promulgada en Chile en 1924 mediante la cual se introdujo el seguro social de enfermedad-maternidad, invalidez, vejez y muerte. Después en Canadá en el año de 1927 se estableció el seguro de pensiones asistenciales, en Ecuador (1935), Bolivia (1935), Estados Unidos (1935), Perú (1936), Venezuela (1940), Panamá (1941), Costa Rica (1941), México (1943) y así sucesivamente todos los países americanos llegaron a contar con sus respectivos seguros sociales.

En Santiago de Chile, en septiembre de 1942, se celebró la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social que aprobó la declaración conocida como la “Declaración de Santiago de Chile” en la que, después de analizar la relación entre seguridad social y economía, de precisar las nuevas orientaciones que se imponen para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida, señala el papel que dentro de esta nueva concepción le corresponde al seguro social.

El Párrafo II de esta Declaración, dice a la letra: “El seguro social, como expresión de la seguridad social, está llamado a:

- “a) organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia;
- “b) restablecer, lo más rápida y completamente posible, la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente;
- “c) procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesantía o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte prematura del jefe de la familia”.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su vigésima sexta reunión, celebrada en Filadelfia en 1944, aprobó una declaración que sin exageraciones, puede afirmarse que, conjuntamente con la Declaración de Santiago, constituyen un hito histórico en el desarrollo posterior de las políticas y de la legislación de seguridad social, especialmente en los países de América Latina.

La llamada Declaración de Filadelfia, después de proclamar que la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social, reconoce la obligación solemne de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:

- “a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; ...
- “f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesitan y prestar asistencia médica completa;
- “g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
- “h) proteger a la infancia y a la maternidad;
- “i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados;
- “j) garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales”.

La Conferencia General de la OIT, en junio de 1952, sancionó un convenio que es conocido internacionalmente como la norma mínima de seguridad social. Es el Convenio 102 que, en resumen, obliga a los Estados miembros de la organización que lo ratifican a contemplar en sus legislaciones las siguientes prestaciones:

- a) asistencia médica, de carácter preventivo o curativo;
- b) prestaciones monetarias de enfermedad en el caso de que un estado mórbido produzca incapacidad para trabajar;
- c) prestaciones de desempleo en los casos de suspensión de la capacidad de ganancia, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente, siempre que el beneficiario éste apto para el trabajo y disponible para el

mismo;

- d) prestaciones de vejez y se señala que la edad prescrita para gozar de este beneficio no deberá exceder de 65 años;
- e) prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional;
- f) prestaciones familiares para las personas que tengan hijos a cargo;
- g) prestaciones de invalidez para las personas que pierden la aptitud para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta ineptitud será permanente o cuando la misma subsista después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad;
- h) prestaciones de sobrevivientes que se deben conceder en el caso de pérdida de los medios de subsistencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de la familia.

En esta visión panorámica del desarrollo internacional de la seguridad social hasta alcanzar su actual concepción, resta sólo mencionar el Programa Ottawa, aprobado en septiembre de 1966, en la octava Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT.

Entre las principales recomendaciones de este Programa, aparte de su declaración de carácter general de que la seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional, merecen destacarse las siguientes:

- a) uniformidad en la protección de los trabajadores, eliminándose las desigualdades;
- b) reajuste de las prestaciones monetarias para que mantengan su valor real, adaptándolas a las variaciones en el costo de la vida y/o en el nivel de los salarios;
- c) ampliación de la cobertura para incluir a los trabajadores rurales, domésticos y a domicilio, adaptando el sistema de cotizaciones y de prestaciones a las características de estos trabajadores;

- d) máxima prioridad a la extensión de la seguridad social al ámbito rural, dando protección a las poblaciones campesinas;
- e) extensión de la asistencia médica, especialmente fuera de los centros urbanos y con la mayor amplitud posible;
- f) prioridad a la organización administrativa en la que debe garantizarse en cada país, plenamente, la participación de representantes de empleadores y trabajadores en órganos administrativos y/o en cuerpos consultivos de instituciones de seguridad social;
- g) en los regímenes financieros que contemplan la acumulación de reservas, su inversión debe obedecer a un programa coordinado con los planes nacionales de desarrollo económico-social; y
- h) protección de los derechos de seguridad social a los trabajadores migrantes.

DESEQUILIBRIO DEL SISTEMA

“Una manera sencilla de conceptualizar la función es considerarla como la prestación del sistema. Si bien no existe sistema sin función, es posible que las mismas funciones tengan sus disfunciones, opinando algunos que las segundas siempre se dan.

“El Estado intervino en la cuestión social con la intención de superar las fallas del sistema liberal de mercado y del modo de reproducción capitalista. La función rectificadora de los poderes públicos fue manifiesta ya que el objetivo propuesto fue intentado y reconocido. Pero con ello no eliminó todas las tensiones sino que algunas fueron sostenidas y otras desviadas mediante instrumentos de sustitución, reemplazos o controles. Las disfunciones del sistema político aparecen como pretensiones que requieren una constestación porque las manifiestas no resolvieron totalmente la demanda o substituyeron los requerimientos sin disolver sus fuentes. En estos casos, ocurren desviaciones hacia otros sectores; mientras que las originales pueden conservarse en forma latente en cuanto no son reconocidas ni son buscadas. Esta situación es sumamente importante porque suele desembocar en un desequilibrio del sistema que lleva a su crisis o a demorar su desenlace con un agravamiento del control sobre los integrantes del grupo ya que el problema se convierte en una

cuestión de la clausura de la dinámica de los procesos originados en las demandas latentes.

“...Si los sistemas abiertos contestan demandas del exterior, cuando esa capacidad de respuesta disminuye, sea por un incremento de las pretensiones o una modificación de los requerimientos, las prestaciones del sistema comienzan a ser defectuosas exigiendo un cambio de las estructuras, que en este caso, son patrones de conducta” (31).

La crisis económica de América Latina es una de las más graves de su historia. Para enfrentarla, varios gobiernos han aplicado programas semejantes, que se fundamentan en lineamientos monetaristas y neoliberales, que han generado restricción de la demanda y fuerte reducción de las actividades del sector público. Los programas buscan redimensionar la función del Estado y del aparato productivo. Se afirma que la excesiva intervención en la economía de los gobiernos latinoamericanos generó distorsiones y deformaciones. Su presencia en el aparato productivo impidió las iniciativas para mejor aprovechar los recursos y dilapidó recursos en el sostenimiento de una numerosa burocracia y de programas sociales de corte populista. Dentro de las nuevas prioridades que se han fijado los gobiernos latinoamericanos, no suelen tener importancia relevante las de los servicios sociales en favor de la población.

Para el Dr. Guido Miranda Gutiérrez, Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, “las dificultades para impulsar el desarrollo de la producción son enormes. La falta de capitales es una condición generalizada, así como el condicionamiento de los precios de los energéticos, especialmente el petróleo. La limitada cultura tecnológica y las dificultades para su desarrollo hace que los recursos humanos capacitados sean escasos y frecuentemente están tentados a emigrar a países con mejores remuneraciones, lo que crea una gran inestabilidad funcional del aparato productivo y en la prestación de servicios. La consecuencia ha sido la lentitud para la creación de nuevos puestos de trabajo. Muchos países han intentado absorber la cesantía ampliando el tamaño del sector público, que obviamente conduce a resultados negativos, tanto por el aumento del gasto ineficiente, como en las relaciones con los organismos internacionales. Uno de los efectos más obvios ha sido la limitación en los gastos e inversiones del sector social en los presupuestos nacionales, que han quedado inhibidos para dar respuesta al rápido crecimiento de la población, puesto que el mayor esfuerzo se concentra en atenuar la pérdida adquisitiva de los salarios. Aún así, prácticamente toda Latinoamérica ha visto cómo los

salarios han perdido entre 20 y un 30% del poder adquisitivo entre 1980 y 1983. Este empobrecimiento determina una mayor demanda sobre los servicios sociales, que paradójicamente son los que han tenido mayores ajustes de reducción, ya que se ha dado prioridad a los gastos necesarios para mantener la producción. Todos nos sentimos satisfechos en las décadas del 60 al 80, cuando vimos reducirse la pobreza extrema en Latinoamérica del 51% al 33%; ahora vemos con preocupación como, para 1985, había aumentado nuevamente al 39%.

“Sin crecimiento económico no hay desarrollo social. En los años 1986, 1987 y 1988 los indicadores muestran algunos repuntes promisorios, aunque todavía débiles. Sin embargo en 1989 hemos visto un nuevo aumento del precio del petróleo y el desastre del convenio cafetero. Ambos factores le significan a nuestros países una pérdida de 1500 millones de dólares. De ahí la necesidad impostergable de una actitud integrada y solidaria de todos los sectores dentro de cada país, que a su vez sea seguida de otra entre los países mismos, para producir una actitud congruente y homogénea destinada a afrontar los problemas. Es la única medida posible, para mantener una unidad nacional y regional entre el sector económico y el social, entre los grupos de altos y bajos ingresos.

“Dentro de esta perspectiva, el rol asignado a las instituciones de seguridad social es cada vez más importante e incuestionable” (32).

Alfredo Mallet, experto en Seguridad Social de la OIT y miembro de su servicio de Seguridad Social donde llegó a Consejero Principal, ha manifestado que “se habla de crisis de la seguridad social en conexión con la presente recesión económica en todas partes”. Pero en el curso del siglo transcurrido desde la creación de los seguros sociales han sobrevivido numerosas guerras, dos de ellas de amplitud mundial, revoluciones y profundas transformaciones en la organización social y económica de muchos pueblos. Nada ha detenido la expansión de la seguridad social. Por el contrario, fue en 1935, cuando aún se sentían en los Estados Unidos las secuelas de la gran depresión económica de los años treinta, que se creó el seguro social en ese país. Y fue en 1944, cuando Europa estaba en ruinas por la II Guerra Mundial, que la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó en Finlandia las recomendaciones sobre seguridad de los medios de vida y sobre la asistencia médica que constituyeron todo un programa avanzado para el desarrollo de los seguros sociales, de la asistencia social y de la asistencia médica en la post-guerra.

“En los últimos decenios, es enorme el avance de la seguridad social en todo el mundo. En el ambiente flota en estos años un sentimiento de inseguridad. Parecería que por esto mismo es más fuerte el ansia de seguridad personal y la conciencia de que es un elemento capital para satisfacer ese anhelo. Las tendencias recientes de neo-liberalismo en algunos gobiernos, no llegan a afectar a la sólida estructura de la seguridad social”.

Para la Asociación Internacional de la Seguridad Social, los programas de seguridad social se han visto frenados en su expansión, cuando no han tenido que hacer frente a problemas de equilibrio financiero en los países en desarrollo. Si bien es raro que haya sido menester decidirse a reducir las prestaciones, son más numerosos los ejemplos en que se han realizado economías haciendo más severas las condiciones de atribución o se ha buscado un aumento de los recursos elevando las cotizaciones. Una fuente de dificultades suplementarias se debe al insuficiente desarrollo de otros sectores de la política social, especialmente el de la salud, que puede obligar a los regímenes de seguridad social a intervenir en esos sectores, lo que viene a añadirse a sus misiones propias. En muchos países en desarrollo el concurso aportado por las instituciones de seguridad social representa un apoyo indispensable a los programas de administraciones sanitarias que carecen seriamente de recursos frente a la amplitud de las necesidades.

Sin embargo, el respeto de los compromisos adquiridos y las esperanzas puestas en la institución han mantenido a la mayoría de los regímenes de seguridad social en una dinámica de progreso. En muchos países en desarrollo la población cubierta por los sistemas de seguridad social sigue aumentando.

SUBSTITUIBILIDAD

“En la teoría de sistemas existe un concepto importante para el enfoque de los problemas sociales y la implementación de las políticas. En ciencias sociales se utilizó el concepto de causa y efecto, o antecedente y consecuente, con el mismo criterio de vinculación necesaria e incambiable que el empleado en las ciencias naturales. Pero en la teoría de sistemas aparece el concepto de sustituibilidad, que será relevante incluso para el entendimiento de los medios y los fines como funcionamiento de los sistemas, subsistemas, estructuras y ambientes. La sustituibilidad puede ser tanto de las funciones como de las estructuras.

“Se comprobó que las estructuras podían admitir diversos efectos o que un

efecto podía obtenerse a partir de distintos medios...

“Establecido un fin corresponde seleccionar el medio para realizarlo. En este procedimiento existirán dos descartes:

- a) el que implica la elección del fin ya que deja desplazados a otros fines;
- b) el producido por la selección del medio, porque también excluye distintos modos.

"La selección del fin supone criterios (no interesando, por ahora, la jerarquía y los tipos) que sin duda tendrán en cuenta el valor del objetivo perseguido, afectado por el costo (no exclusivamente económico) del descarte de diferentes fines. Por su parte la búsqueda del medio para realizar el fin se encontrará con el mismo problema de comparación de costos. De esta manera, todo fin y su medio de realización, se enfrentarán con requerimientos axiológicos por ambos extremos. Pero además, entre ellos debe existir algún tipo de compatibilidad ya que el medio, en su ejecución, no podrá destruir los valores del fin, ni este quitar la parte de eficacia (no sólo eficiencia) de aquél. Las contradicciones valorativas entre medios y fines pueden ser resueltas apelando a una instancia superior de valores, que tiene la virtualidad de ordenar los inferiores, supremacía que también encuadra en la axiología ya que habrá alternativas eminentes elegibles. Por eso, los medios no pueden ser instrumentos sólo eficientes (como el que más fácilmente realiza el fin) sino que deberán ser eficaces, en cuanto cumplimiento del objetivo en forma coordinada con su plexo valorativo.

“Lo planteado anteriormente no es tan abstracto como aparenta. En efecto, se ha repetido que los seguros sociales se originaron, entre otras razones, porque la familia (estructura social) ya no podía cumplir con las funciones que prestaba en los tiempos en que ella reunía en su seno a más de dos generaciones y constituía un modo de producción y distribución interna. Desplazada la estructura que tenía esas prestaciones, como tales funciones se consideran necesarias para la sociedad, fue preciso articular otras (substituibilidad) estructuras con prestaciones similares. Los seguros sociales son las estructuras que suplantán, en estos aspectos, a la familia” (33).

Las estructuras administrativas de la seguridad social ante los cambios constantes de la sociedad, deben lograr un rápido proceso de adaptación. El cambio se

presenta en cada instante; forma parte de nuestras vidas. Las costumbres y tradiciones que inspiraron a nuestros mayores, se encuentran seriamente afectadas en la actualidad. Las grandes Instituciones y organismos sociales se encuentran frente al dilema de modificar sus estructuras o ir al fracaso.

Los principios administrativos que durante años regularon las relaciones de las instituciones de seguridad social, se enfrentan a la necesidad de nuevas orientaciones. Los sistemas rígidos e inflexibles no sobreviven. Es necesario adoptar proceso sistemáticos donde los cambios son planeados, implementados y controlados, atendiendo a las necesidades sociales, y si se puede, adelantándose a las mismas.

Los cambios, en todo sistema, deben tener las siguientes características:

- Planeación

Cada institución tiene la necesidad de ajustar su organización a los requerimientos sociales. Debe examinar las variables ambientales e internas que inducen cambios en su estructura, sin olvidar en algún momento sus objetivos particulares, y buscando siempre la superación de los logros alcanzados.

- Proceso integral

Las instituciones de seguridad social no son sistemas mecánicos. La modificación de un elemento, produce efectos en los otros. La interacción es constante en todos los elementos del sistema. Las instituciones deben diseñar sus cambios estructurales tomando en cuenta sus necesidades funcionales y la experiencia y cualidades de su personal.

- Estrategia educativa

Los cambios exigen una estrategia educativa muy complicada. Cualquier cambio implica modificaciones en las creencias, actitudes, valores y comportamientos de los implicados en el desarrollo administrativo de las instituciones.

- Filosofía gerencial

La filosofía gerencial se debe fundamentar en organizaciones más humanas y democráticas, que logren dentro del sistema:

- . La concientización por una participación más responsable.
- . La libre comunicación.
- . La colaboración a través del consenso.
- . La evaluación en función de conocimientos, competencia y resultados.
- . La creación de un ambiente de trabajo que estimule y resuelva los conflictos

El Dr. Guido Miranda G., afirma: “El desarrollo económico y social de la comunidad debe ser el escenario en que se muevan los actores de un proyecto de mucha mayor envergadura, para lo que se requiere una nueva actitud y un nuevo marco legal, en donde las metas sean la eficiencia y la satisfacción de actores y usuarios, con programas altamente descentralizados en el marco de las regiones de salud y de los niveles de atención, con una responsabilidad compartida con las otras instituciones generadoras de bienestar.

“Debe quedar claro que la nueva actitud de cambio sólo la generaremos mediante un amplio programa de educación, que incluya a cada miembro de la comunidad y a los recursos humanos encargados de los planes diseñados para ese objetivo. No podríamos pretender que los individuos hagan un adecuado uso de sus derechos, como la libertad, el acceso a la educación y a la justicia, o a la Seguridad Social, a menos que sean instruidos desde pequeños. A menos que sean instruidos adecuadamente y sean puestas a salvo de las manipulaciones que han existido en estos campos, su participación no sería adecuada. La enseñanza para la preservación y fomento de la salud y para el uso racional de las prestaciones de la Seguridad Social debe hacerse ahora como debiéramos enseñar los fundamentos de la libertad, de la democracia, o del respeto ajeno para preservar la paz. Para la prevención de la patología social, o la del envejecimiento, no tenemos vacuna. Antes sujetábamos a un niño dos minutos para prevenirle, de por vida, muchas infecciones. Pero hoy no podemos vacunar a nadie contra el tabaco o el alcohol, las drogas, la obesidad, la enfermedad vascular o el cáncer, contra la frustración social o la pobreza. Sólo una acción permanente en la comunidad, impulsada tanto por cada responsable del cuidado de su bienestar como por el equipo multidisciplinario encargado de hacerlo, inducirá a una actitud permanente del fomento y preservación de la salud por parte del interesado” (34).

SOLIDARIDAD

“Uno de los primordiales principios de la seguridad social es la solidaridad. Su

concepto no es del todo pacífico, pero en líneas generales se puede decir que es la prevalencia del interés colectivo sobre el particular cuando ambos entran en conflicto; o el sentimiento de pertenencia a la querencia, como más poéticamente se expresa Carlos Cossío (*La Teoría Ecológica del Derecho*). Claro que las dificultades comenzarán en el momento de perfilar el sentido de interés colectivo, principalmente cuando se lo encare como opuesto al particular o cuando se limiten los espacios de unos y otros. Estas y otras cuestiones serán temas de los puntos subsiguientes ya que la solidaridad, como principio fundamental, está presente en todo el campo de la seguridad social.

“La solidaridad es un concepto necesario para los sistemas desde que éstos son compuestos de elementos relacionados, que de alguna manera se sirven entre sí. Por otra parte, cada elemento, además del propio, tiene el valor que adquiere por el complejo y por las otras partes, pudiéndose comprobar lo dicho trasladando un elemento de un sistema a otro o situándolo en posiciones distintas del mismo sistema, (p.e. un caballo de ajedrez cambia permanentemente de valor según su colocación en relación con las demás piezas del juego, como también varía su significado si decora un ambiente sobre una mesa al lado de una lámpara). Quiere decir, entonces, que todo elemento de la estructura tiene un valor que depende del estado de las otras partes y del tipo de estructura en la cual esta funcionando. Si se trata de sistemas abiertos, también hay que incluir, en el valor estructural del elemento, las particularidades y estado de las relaciones con el exterior, en donde adquieren importancia los objetivos perseguidos. Podría decirse que aquí tenemos un valor sistémico del elemento.

“La última consideración interesa porque toda estructura no se queda en una relación entre elementos que, entre sí, se influyen, sino que tal vez lo más importante es que constituyen una totalidad. Pero ninguna totalidad tampoco es una simple suma, ya que lo es en cuanto agrega algo más a una mera agregación. De aquí se desprende que lo esencial de una estructura es la particularidad que centra a los elementos porque ella convierte, a la correlación de los mismos, en una identidad. Quiere decir que los elementos (y también las leyes) valen en el interior de una estructura. De esta manera se verá que tanto aporte como prestación en dinero en los seguros de vejez, tendrán el significado de la identidad que representa ese seguro, pasando a segundo nivel el sentido propio de pago o de precepción de dinero, o el que puedan tener ambos desde el punto de vista de la relación de uno y otro fuera de esa estructura.

“Siguiendo a Durkheim, la solidaridad puede clasificarse en mecánica y orgá-

nica. La solidaridad mecánica en los órdenes de conductas, indica modelos de acción uniformes, mientras que en la orgánica tales modelos son distintos.

“Uno de los casos típicos de la solidaridad orgánica es la división del trabajo, en donde existen prestaciones distintas con motivo de la interdependencia requerida por la obra. Por el contrario, parecería que las garantías individuales del ciudadano (expresan igual valor siendo la relación de partes una vinculación de iguales en cuanto entidad), pertenecen a la solidaridad mecánica. Como la solidaridad orgánica de la división del trabajo funciona por el contrato y la propiedad, de estas afirmaciones se podría deducir, lo que es de suma importancia para entender a la seguridad social y a su derecho, que sobre un piso de solidaridad mecánica (igualdades de partes) hay una graduación social de desigualdades y diferencias vinculadas por la solidaridad orgánica (Rawls, John, 'Teoría de la Justicia') (35).

La “Guía Práctica para Mejorar de Forma Programada el Rendimiento de las Organizaciones Públicas”, (36) publicada por las Naciones Unidas en 1978, nos indica que el concepto de Programación de la Mejora de Rendimiento (PMR), se basa en conceptos desarrollados recientemente en materia de comportamiento de las organizaciones y, en particular, en desarrollo organizativo (DO) y dirección por objetivos (DPO), que se describen brevemente a continuación:

- *Desarrollo Organizativo (DO)*

El concepto Desarrollo Organizativo ha recibido varias definiciones. En una de ellas se describe como una idea que encierra tres pasos:

- 1) un esfuerzo de larga duración para introducir cambios planeados, basados en una diagnosis compartida por miembros de una organización;
- 2) un programa que afecta a toda una organización o “sistema” coherente, o a una parte de los mismos;
- 3) una meta, consistente en una efectividad mayor de la organización y unas crecientes opciones organizativas.

La definición tiene los siguientes puntos, que se encuentran en las otras definiciones:

- 1.- La organización o un subsistema importante de la misma, y no el individuo, es el objetivo del cambio.
- 2.- La alta dirección de la organización participa en el proceso.
- 3.- Los miembros de la organización intervienen activamente en el diagnóstico de los problemas y en la preparación de planes concretos para su solución.

Las investigaciones realizadas confirman la argumentación de que estas actividades conjuntas de diagnóstico y planificación son por sí solas motivadores importantes del cambio.

- *Dirección por objetivos (DPO).*

La Dirección por objetivos es un sistema de dirección que se propone garantizar que los directores se ajusten a las metas de la organización. Así, se espera de ellos que establezcan sus propios objetivos basándose en aquellas metas. Tales objetivos se expresan en términos commensurables para que los directores puedan evaluar y controlar mejor sus propios resultados. La Dirección por objetivos sustituye el control del exterior por el más estricto, más exacto y más efectivo control del interior. Introduce al director a actuar no porque alguien le diga que haga algo o le hablé sobre la conveniencia de hacerlo, sino porque así lo requieren las necesidades objetivas de su tarea.

La experiencia en la ejecución de programas de Dirección por Objetivos señala siete componentes cruciales, comunes a todos los programas de esa índole que se han visto coronados por el éxito:

- Objetivos específicos para cada posición.
- Establecimiento conjunto de objetivos tanto por el director como por su supervisor.
- Vinculación de los objetivos de los distintos directores.
- Medición y control del logro de objetivos.
- Revisión de objetivos y reciclado.

- Gran participación de autoridades superiores, y
- Gran participación del personal de apoyo a la dirección.

La Dirección por objetivos se centra fundamentalmente en una evaluación de redimientos respecto de los resultados, y supone un establecimiento conjunto de objetivos y el desarrollo de planes de acción para su logro. Pone el acento en el papel de la autoridad supervisora como un recurso para la dirección subordinada. Cuando se aplica de modo acentuado, el proceso facilita una discusión bilateral entre supervisores y subordinados, y reduce la distancia social entre ambos.

Como se observa, la Programación para mejorar el Rendimiento de las Naciones Unidas, acepta que la solidaridad es un concepto necesario para los sistemas, ya que están compuestos de elementos relacionados, que de alguna manera se sirven entre sí, y constituyen una totalidad.

RELACION CON OTROS SISTEMAS SOCIALES

“Como se dijo anteriormente, la teoría de los sistemas brinda un modo de entender los problemas sociales que clarifica principalmente las relaciones. Si admitimos que la seguridad social es una institución que aparece en la complejidad social junto a otras instituciones, sea como solucionadora de las fallas de las demás o por necesidad del desarrollo humano, es interesante resaltar la relación con otros sistemas sociales. Ello, porque es sabido que a partir de esta teoría la relación tiene más importancia que la entidad para el valor y el sentido de las partes integrantes. Por tal razón, el análisis de los temas de la seguridad social no podrá prescindir de los efectos que ella produce en su ambiente, que como sabemos esta compuesto con otros subsistentes, como tampoco podrá ser indiferente a las transformaciones que ocurran en el mismo. Esta facilitación de la comprensión global y el carácter social de la seguridad social, nos han llevado a insertar este capítulo, que sin duda beneficiará la comprensión de los temas de la materia “(37).

Para terminar, es importante tener presente las recomendaciones del doctor Guido Miranda G.: “Aunque con satisfacción veamos el crecimiento de nuestras instituciones, todos coincidimos en la gravedad de los problemas en su contenido económico y social. Quizás nunca como hoy es indispensable asumir

los riesgos de los cambios requeridos sobre un cálculo muy equilibrado de las posibilidades. La mayor parte de los modelos que estamos utilizando son cada día menos eficientes. Si queremos mantener un valor social creciente del ser humano y su familia, deben establecerse nuevas políticas de coordinación e integración entre las instituciones. Esta ampliación no sólo debe incluir al sector público, sino que necesariamente debe involucrar a las instituciones privadas que estén dispuestas a compartir las responsabilidades y acciones y que puedan sumar sus esfuerzos en este nuevo amplio marco nacional, para distribuir los beneficios del crecimiento económico, o las cargas de los costos crecientes, en un esfuerzo común para cerrar las brechas, minimizar las diferencias y amortiguar los efectos sociales del empobrecimiento. Sabemos que la extensión de coberturas en las prestaciones de Seguridad Social tiene muchas dificultades, pero es necesario que los grupos más desprotegidos, de mayor riesgo social en las áreas urbanas y el campesino y pequeño productor en el área rural, puedan minimizar su incertidumbre. Es indispensable buscar mecanismos para flexibilizar y dinamizar los tradicionales sistemas de los Seguros Sociales y buscar nuevas fórmulas para atender la demanda de prestaciones”.

CAPITULO IV

**EL MEDIO AMBIENTE DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
LATINOAMERICANA**

Los regímenes latinoamericanos de seguridad social, entre 1960 y 1980, se fueron extendiendo, tanto en términos de personas protegidas como de contingencias cubiertas. Para varios estudiosos de la seguridad social, como Giovanni Tamburi, durante estos años, las primeras experiencias en cuanto a la inclusión de las tareas del campo en el ámbito de la legislación de la seguridad social fueron llevadas a cabo con éxito en varios países. Se inició un importante programa de largo alcance de integración nacional de los sistemas de distribución de servicios. Se introdujo un aspecto bastante amplio de servicios sociales, que tradicionalmente no eran suministrados por el Seguro Social, dentro de su estructura para responder a las necesidades de las familias pobres y difícilmente educadas. Es así como se presionó para el establecimiento de programas más equilibrados y más amplios.

Tamburi indica que a medida que transcurre la década de los ochenta se hacen sentir nuevas fuerzas. Una está constituida por el difundido deterioro de la economía en grandes áreas de América Latina, aún en países hasta hace poco encaminados hacia la prosperidad. Otra es la que indica que en varios países los programas de seguridad social parecen haber ido hasta donde tienen la posibilidad de llegar, dadas las limitaciones políticas y financieras con las que comenzaron y se construyeron. Se espera más adelante una nueva dimensión que requiere un alejamiento radical de conceptos y prácticas establecidas hace mucho tiempo, y la oportunidad de proseguir gradualmente con una necesaria revisión crítica, el establecimiento de un nuevo equilibrio y la extensión de los programas (38).

La seguridad social al funcionar bajo presiones constantes negativas de su medio ambiente, ha tenido en los años ochenta un avance muy lento. Un análisis de las experiencias y de los éxitos y fracasos de la seguridad social en los países americanos, nos enfrenta a una tendencia generalizada de obstáculos serios para su crecimiento.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social, con los auspicios del Instituto de Previsión Social del Paraguay, organizó una Mesa Redonda Regional Americana sobre "El Papel de la Seguridad Social en el Suministro de la Atención Médica y en la Formulación de las Políticas de Salud", que se llevó a cabo en Asunción del 13 al 15 de julio de 1988. En ella se indicó con toda claridad, que los sistemas latinoamericanos de seguridad social, en algunos casos se aproximan y en otros ya están insertos en una coyuntura de obligada transición por tratar de adecuar las estructuras y la operatividad de las institu-

ciones a las profundas transformaciones que están implícitas en el proceso de cambio de la sociedad. Actúan con sus características muy peculiares, distintas fuerzas políticas, económicas, sociales, culturales, tecnológicas y otras, que precipitan y condicionan las posibilidades de desarrollo del sistema en cada país.

De igual forma, nos encontramos un conjunto de elementos dentro del proceso que hacen comunes algunos de los problemas que afectan a los sistemas, como son los cambios en los patrones de morbi-mortalidad de la población, las tasas de crecimiento poblacional, la urbanización y la concentración de la población en grandes áreas deterioradas de la ciudad, los cambios en los estilos de vida y en las expectativas y demandas de servicios, la dependencia tecnológica y otros aspectos más que tienden a agudizarse por los efectos de la crisis económica, en cuyo contexto se deben analizar los sistemas de seguridad social latinoamericanos, para poder comprender sus alcances y limitaciones.

Como se ha observado en los capítulos anteriores, la “Teoría de Sistemas investiga sobre las leyes que rigen el comportamiento de los sistemas, no parece ocioso recordar que el autor de la Teoría General define como Sistema: Un complejo de elementos interactuantes, con lo que se incluye desde un ser vivo hasta el universo o desde una máquina a una organización política o económica.

“Pero los sistemas son susceptibles de clasificación y en esta oportunidad convoca nuestra atención un sistema particular, el de Seguridad Social, veamos donde se inscribe.

“En principio, es parte de aquellos que son creados por y para el hombre. Pertenece por lo tanto a los sistemas abiertos, y de entre éstos a los llamados teleológicos, es decir los que responde a una finalidad volitiva.

“Establecidas estas condiciones, intentaremos una definición para tales sistemas, diciendo que son estructuras dinámicas cuyo comportamiento tiende a un objetivo predeterminado.

“Sin desconocer que la definición adoptada pueda ser controvertida, nos resulta rica en sugerencias. El imponer la condición de estructura dinámica implica exigirle la condición de versatilidad a los cambios eventuales del medio. Por ejemplo, así dado un cierto objetivo (o conjunto de objetivos) será posible establecer una estructura cuyo poder de adecuación dinámica estará en función

directa del conocimiento de las leyes generales que rigen el medio.

“Digamos para poner fin a estas consideraciones generales, que el propósito asignado a la finalidad no responde a un voluntarismo irrestricto, sino que sólo es dable establecer un objetivo condicionado a la evolución factible del medio...” (39).

RESTRICCIONES ECONOMICAS

En el vigésimo segundo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que se celebró del 20 al 27 de abril de 1988 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, se presentó el documento titulado “Restricciones al Desarrollo Sostenido en América Latina y el Caribe y Requisitos para su Superación” (40), que me permito resumir a continuación:

A partir de 1981, se han ensayado en América Latina y el Caribe diversas fórmulas para ajustar las economías y superar la crisis, entre cuyos rasgos se encuentra la incapacidad de crecer en forma sostenida y en el marco de una razonable estabilidad.

No obstante la gran heterogeneidad de situaciones que se presentan hoy en la región, la mayoría de los países no han logrado crecer sostenidamente desde principios de la década; muchos ni siquiera han crecido. Entre aquellos que lo hicieron, ello casi siempre se logró a costa de un eventual agravamiento del desequilibrio externo, de un repunte de las presiones inflacionarias, o de ambos. Por añadidura, lejos de acercarse al cumplimiento del objetivo de acceder a un crecimiento más equitativo, los países se han ido distanciando de él, ya que en general los efectos de la crisis han sido marcadamente regresivos.

RESTRICCIONES DE ORIGEN EXTERNO

Las restricciones de origen externo, que históricamente han influido de manera decisiva sobre el comportamiento de las economías de la región, adquirieron dimensiones particularmente adversas en los años ochenta:

1. El alto grado de incertidumbre o impredecibilidad del régimen comercial y financiero internacional, que se refleja, entre otros factores, en tasa de

cambio fluctuantes, la intensificación de presiones proteccionistas y ritmos de expansión económica relativamente pausados.

2. El notable debilitamiento en la transmisión de los impulsos dinámicos del intercambio comercial a nivel mundial hacia los países latinoamericanos y del Caribe.
3. El creciente peso del servicio de una abultada deuda externa, magnificado por los niveles excepcionalmente elevados de las tasas de interés internacionales durante la mayor parte del período.
4. La abrupta caída en los niveles de financiamiento externo.

Un reflejo elocuente de cómo estos rasgos interdependientes afectaron a la América Latina, se encuentra en el hecho de que, en 1986, cuando el índice de precios de intercambio promedio había alcanzado sus niveles más bajos de las últimas décadas, el conjunto de los países de la región simultáneamente transfirió recursos financieros al exterior por montos en promedio cercanos al 4% de su producto interno bruto. En vista de que la región en su conjunto históricamente recibía recursos netos del exterior por un monto equivalente al 2% del producto interno bruto, el vuelco en la transferencia de recursos ha sido mayúsculo, convirtiéndose en el hecho central que condicionó el desempeño económico de muchos países de América Latina.

RESTRICCIONES DE ORIGEN INTERNO

Las restricciones de origen interno se encuentran indisolublemente ligadas a fenómenos de origen externo. Algunas son de viejo cuño y otras, propias de la coyuntura:

1. Niveles deprimidos de la demanda interna, y en especial de los estratos mayoritarios de la población.
2. Presiones inflacionarias incrementadas por las políticas de ajuste adoptadas, y en especial las relacionadas al dominio cambiario.
3. Declinantes niveles de inversión y del ahorro. Entre 1981 y 1986 la proporción del producto dedicada a la inversión se redujo de cerca de 24 a

16%; los rubros más afectados por la disminución en la formación de capital han sido los relacionados con la infraestructura física o industrial.

4. Escasa capacidad del Estado para la movilización de recursos reales y financieros para el desarrollo. El Estado ha debido afrontar un incremento de sus gastos para financiar el pago de los intereses de la deuda. Sus ingresos tributarios, además, se vieron limitados por la reducción del nivel de actividad económica. Así, en términos presupuestarios los gobiernos han restringido su capacidad de maniobra a niveles mínimos, en particular como agentes económicos responsables por la inversión pública, que ha sido el componente de gasto fiscal más afectado por los programas de ajuste aplicados.
5. Agotamiento de las principales fuentes de impulsos dinámicos del largo periodo de posguerra. La demanda externa, lejos de cumplir su papel de estímulo al crecimiento, hoy se ha convertido en banda transmisora de recesión. Este fenómeno se debe a complejos factores propios de cada país y de la economía internacional, entre los que se destaca la elevada dependencia del sector exportador latinoamericano y del Caribe de bienes primarios cuya demanda en los mercados mundiales ha evolucionado a ritmos decrecientes. Por añadidura, el imperativo de los países de la región de generar divisas los ha llevado, en muchos casos, a elevar el volumen de la exportación de bienes primarios convirtiéndose así en uno de los elementos que contribuyeron a la notable caída de los precios unitarios.
6. Crecimiento caracterizado por un sesgo concentrador, y por la persistencia de importantes contingentes de población que seguían viviendo en condiciones de extrema pobreza. Durante los años ochenta, marcados por bajos ritmos de crecimiento o incluso retroceso, elevados niveles de desempleo y especialmente subempleo, así como restricciones salariales, ese panorama sin duda se ha agravado.

A primera vista, los mismos factores externos que impidieron el crecimiento sostenido durante la mayor parte de la presente década perdurarán e incluso podrían agravarse para lo que resta de los años ochenta y más adelante. En primer lugar, el panorama de incertidumbre que viene caracterizando la economía internacional se agrava ahora con la probabilidad de un periodo de expansión muy pausada de las principales economías industrializadas del mundo -e incluso de un riesgo de recesión- como consecuencia de los desequi-

libros macroeconómicos de la mayor de esas economías, sumados a la repercusión que tendrá sobre las relaciones económicas internacionales la manera en que se responda a dichos desequilibrios. En segundo lugar, aún en el escenario más optimista, todos los observadores coinciden que las perspectivas de la demanda de los bienes primarios, con contadas excepciones, son poco halagadoras. De especial importancia relativa en este sentido es la evolución de los precios de los hidrocarburos.

Tercero, debido al bien conocido comportamiento pro-cíclico del capital privado y las restricciones financieras que afectan a los organismos multilaterales, es altamente improbable que la región en su conjunto amplíe de manera importante su acceso a nuevos recursos de capital, sean éstos públicos o privados; ni parece ser realista que la repatriación de capitales nacionales pueda llegar a magnitudes que compensen la previsible caída del financiamiento externo. Finalmente, como se ha reiterado, el problema de la deuda externa sigue presente, restringiendo la capacidad de crecer en el corto plazo y la capacidad de canalizar ahorros hacia la inversión con miras a crecer en el futuro.

Con todo, la incidencia de este último obstáculo es la que admitiría mayor variación durante el próximo quinquenio en relación con el anterior. Como es sabido, entre 1980 y 1983, la mayoría de los países de la región tendieron a subordinar el cumplimiento de determinadas metas de crecimiento económico al servicio de la deuda externa. Conforme esta práctica condujo inexorablemente a tensiones, se procuró conciliar una meta de crecimiento económico mínimamente aceptable con el servicio ininterrumpido de la deuda, mediante reestructuraciones periódicas y préstamos "forzados" para financiar parte de los intereses vencidos, lo cual mitigó pero no permitió superar la restricción dominante a la cual se subordinaron las metas del desarrollo: la transferencia de recursos.

Amancio Carlos López, en su citado artículo "Sobre Teoría de Sistemas, Seguridad Social y Nivel de Desarrollo Económico" (41), afirma que "dadas las condiciones iniciadas o determinantes, lo primero a definir en un sistema teleológico, como lo es la Seguridad Social, es su o sus objetivos.

"Esto que dicho así parece elemental, ha constituido hasta nuestros días un problema insoluble cuando se quiere imponer rigor científico o por lo menos se pretende extraer de un criterio racional y lógico universalmente aceptado.

“Y es que, la Teoría de Sistemas constituye una disciplina metodológica que por formal y holística resulta atractiva ya que insinúa un poder explicativo y predictivo superior al de otras estructuras mentales. Pero esto no implica ignorar o negar el valor de tales estructuras. Y entonces, es así que se pueden establecer ciertos paralelismos conceptuales. Hablar de objetivo del sistema equivale, en buen grado, a lo que en otro lenguaje llamábamos definir la Seguridad Social, y conocida es la frase que hemos acuñado a lo largo de congresos y conferencias: existen tantas definiciones de Seguridad Social como expertos participen en un encuentro”.

Preocupado Amancio Carlos López por encontrar una definición de seguridad social, con un punto de partida en la Economía, afirma que el ingreso nacional se debe distribuir en función de alguna medida de la productividad del trabajo y de los servicios de bienes que intervienen en el proceso productivo. Con más rigor, indica, el ingreso personal es el que obtiene un individuo, en un cierto período como retribución a un servicio productivo. Pudiendo este servicio proceder de su actividad personal o de la contratación de bienes que le son propios.

Tal proposición lleva implícita la idea de que al primer nivel especificado, le sigue un segundo nivel de distribución, garantizado por la forma de organización social. No entenderlo así, equivale a admitir que la economía deja la subsistencia de las dos terceras partes de la población librada a la buena voluntad o al espíritu de caridad de los perceptores de ingreso, que obviamente constituyen el tercio restante.

Según Amancio Carlos López, es menester encontrar algo que apuntale el sistema económico. Es claro que se nos ofrece un modelo en el que la maximización de la satisfacción no se obtiene como resultado de opciones individuales sino que resulta de decisiones de un centro planificador. Pero en tanto descreamos de la capacidad de tal centro para adecuar sus criterios de optimización en forma dinámica tendremos que cubrir las carencias en alguna forma.

Si nos preguntamos quiénes son los afectados; quiénes los que no pueden obtener ingresos como contraprestación de un servicio productivo; nos contaremos: los niños, los ancianos, los inválidos y los enfermos, los desocupados por insuficiencia de la demanda de trabajo y surgirá de inmediato que tiene esto mucho que ver con las prestaciones de la Seguridad Social.

Podemos entonces, de este análisis, según Amancio Carlos López, deducir una definición de Seguridad Social: “Es un mecanismo redistribuidor que mediante transferencias líquidas garantiza la participación en la distribución del producto a aquellas personas que contra su voluntad no pueden ofrecer la contrapartida de sus servicios personales.”

O establecer el objetivo de un sistema tecnológico de Seguridad Social: “Asegurar la participación en la distribución del Producto a quienes se encuentran objetivamente imposibilitados a contribuir en su formación”.

No se nos escapa, continúa Amancio Carlos López, que la definición a que hemos arribado puede ser tildada de reduccionista. Los Sistemas de Seguridad Social existentes no se limitan a otorgar beneficios que exceden las transferencias líquidas y que aún desbordan la distribución monetaria del ingreso. Proveen atención médica, recreación, subsidian formas no traumáticas del paso a la pasividad, orientan la oferta de trabajo, etc.

Procedamos entonces, a buscar un fundamento de tal proceder a fin de poder encontrar un perfil preciso para el Sistema resultante.

Debemos comenzar por encontrar una razón que justifique la institucionalización de un sistema de este tipo, toda vez que la adhesión al mismo no es voluntaria.

Bien, parece válido apoyarse en un principio de inseguridad creciente. La evolución de las sociedades conduce a: la concentración urbana; la especialización de trabajo, cada vez más alejado del producto final; el aislamiento, la exigencia de la administración del tiempo y en fin una serie de características que tienden a hacer al individuo más dependiente del medio, a crecer su inseguridad frente a ciertas contingencias y que se traducen en una tendencia creciente a la angustia.

Estas condiciones trascienden lo económico (por muy alta que sea la prestación jubilatoria, un anciano se sentirá muy mal si la sociedad lo condena a la marginación). De aquí podría deducirse que una sociedad que así evoluciona está “obligada” a compensar la insatisfacción que provoca en sus integrantes.

A partir de tal línea de análisis podríamos ensayar una primera definición “la Seguridad Social es un mecanismo tendiente a maximizar la satisfacción

individual determinando sus prioridades en función del grado de angustia producido por la organización social”.

Reconocemos que la definición, indica Amancio Carlos López, es pobre e imprecisa pero tratamos de establecer un punto de partida.

El primer gran problema lo plantea el concepto de “estado de satisfacción personal”. ¿Es este un estado propio del Yo; depende de la relación con el medio, o es una combinación de ambos?

Podríamos consultar las diversas corrientes filosóficas sin poder precisar qué es lo que conduce a un estado de satisfacción.

Desde luego que siempre es posible recurrir a correlaciones empíricas, que nos indiquen aquí y ahora ciertas causas de un determinado estado general o sectorial de satisfacción o de insatisfacción. Y que algunas de esas causas son susceptibles de ser modificadas por un Sistema de Seguridad Social, pero justo es reconocer que, en ese caso, la determinación del Sistema y de sus límites, sería imposible de imaginar en abstracto.

En la práctica, los Sistemas de Seguridad y sus manifestaciones no responden a objetivos deducidos. Las prestaciones de la Seguridad Social están ligadas, en general, a la relación trabajo.

Sin embargo, los sistemas existentes se encuentran en cierta forma agotados; sus objetivos originales se han desdibujado, por la dinamicidad de los cambios en su Medio Ambiente.

Existe una amplia creencia de que se hace necesario un replanteo profundo de la Seguridad Social, comenzando por los objetivos mismos.

No obstante, como indica A. Carlos López, aunque la necesidad de proveer prestaciones básicas al Medio Ambiente se manifiesta de manera acuciante, las restricciones por escasez o carencia de recursos del Medio Ambiente atenta contra el establecimiento de un verdadero Sistema de Seguridad Social.

RETOS DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las restricciones económicas que han afectado a América Latina, son el

resultado de un complejo proceso de deterioro de las finanzas y de la conjunción de diversos factores, tanto externos como internos, que coincidieron para frenar de golpe su crecimiento. En los años ochenta su desarrollo se sustentó en una política de endeudamiento externo creciente y en la exportación, básicamente de materias primas, que por su inestabilidad, en muchas ocasiones, resultaba un espejismo.

Como se ha visto, los años ochentas se han caracterizado por una galopante inflación con marcada tendencia a transformarse en hiperinflación; una enorme deuda externa tanto pública como privada; uno de los mayores déficits del sector público de que se tiene memoria; el deterioro de actividades productivas que en algunos casos llegó a un crecimiento cero; el desempleo abierto más alto en los últimos años y la ausencia de divisas en los sistemas financieros nacionales. Todo esto sacudió la economía de América Latina y provocó en su medio ambiente que la población de menores ingresos tuviera cada vez mayores dificultades para satisfacer sus necesidades más elementales.

Además, contribuyeron de manera importante, los problemas de índole estructural que viciaron los sistemas económicos de América Latina durante muchos años, tales como: un aparato comercial excesivo, baja productividad del sector agropecuario y un aparato productivo y distributivo desequilibrado, desintegrado y muy vulnerable a fluctuaciones económicas interna y externas.

En el "II Congreso de Economistas de América Latina y El Caribe" realizado en la ciudad de México, se hicieron las siguientes reflexiones sobre la crisis Latinoamericana de los años ochentas:

Dentro del Contexto de la historia de desigualdad y dependencia de América Latina, se dijo, el crecimiento económico no puede mantenerse sobre la base de recursos internos. Las masas están demasiado afectadas por la pobreza para proporcionar un fuerte mercado interno y el gasto de las élites en una vida de derroche, así como el mantenimiento del extenso mecanismo burocrático, tornan insuficientes los fondos para impulsar la inversión. Por ende, para lograr el crecimiento, las naciones Latinoamericanas, han cultivado mercados de exportación y recibido con beneplácito la inversión extranjera. De esta forma, la gran desigualdad genera la creciente dependencia del exterior. La estructura dependencia-desigualdad predominante en América Latina genera un proceso de crecimiento basado en gran medida en el capital importado.

Al debilitarse sus mercados de exportación, los países latinoamericanos sólo pueden mantener las importaciones y el crecimiento económico mediante una mayor cantidad de préstamos. Sin embargo, la continua inflación e inestabilidad de los países desarrollados están imponiendo tasas de interés extremadamente altas a las naciones deudoras, haciendo más precario todo el sistema financiero.

El lento crecimiento de finales de la década de 1970 se ha convertido en la severa recesión de la década de 1980. La crisis de América Latina -con sus temores de incumplimiento, renegociaciones de deudas y acuerdos "condicionados", declinación de la producción y programas de austeridad, agitación política y revueltas- ha aparecido en su forma total.

Con la finalidad de escapar a la crisis de la deuda, se está obligando a los países latinoamericanos a aceptar condiciones que van contra sus programas de desarrollo nacional. Por supuesto, no hay duda, que son los grupos más pobres de América Latina los que experimentan el mayor peso del sufrimiento humano que implican los programas impuestos de austeridad.

Dentro de la extensión de los problemas financieros centrales en América Latina, varios factores señalan la continuación de la inestabilidad en un futuro predecible.

- En primer lugar, las altas tasas de interés tienden a reducir cualquier expansión económica que pudiera contribuir a la solución de los problemas de los países deudores.
- Segundo, estas mismas condiciones de incertidumbre hacen que las empresas sean renuentes a comprometerse en proyectos a largo plazo. Sin un crecimiento en la inversión no habrá una nueva ronda de expansión.
- Tercero, los programas de austeridad impuestos a los países deudores tienen el mismo impacto que la incertidumbre. Los programas estimulantes del gobierno se ven reducidos directamente en nombre de la eliminación de la inflación, y los programas de austeridad, que reducen drásticamente los salarios, debilitan el gasto de consumo y aseguran que no se presente ningún estímulo en esa área.
- Cuarto, los programas de austeridad también elevan considerablemente la

probabilidad de conflictos sociales y políticos. Estos conflictos debilitan a corto plazo la inversión y la expansión económica.

- Quinto, el único mecanismo de los países desarrollados para prevenir incumplimientos y bancarrotas es crear mayor liquidez, extender más el crédito a quienes se hallan en problemas. Dicha solución hace mayor aún el monto de la deuda y conduce a un resultado favorable sólo si la economía mundial entra en un período de renovada expansión, cosa que fervientemente se espera.

Seguramente la crisis no perdurará para siempre. América Latina ha experimentado crisis en el pasado y éstas han sido seguidas de periodos de estabilidad e incluso progreso.

En este medio ambiente aparece un fenómeno nuevo: una importante pérdida de confianza en todo lo que es gubernamental. Se modifica el equilibrio de intereses sobre los que se apoyaba el orden socioeconómico. En lugar de aparecer como árbitro o una palanca de la economía, el sistema gubernamental es percibido como una carga pesada.

Los administradores de los sistemas de Seguridad Social admiten que existe una crisis y se dan cuenta que los ahorros no se inventan, que la solvencia económica se edifica a partir de una gestión razonada y razonable, que los recursos están limitados en el tiempo y que son considerables los costos de los servicios que se extienden a los asegurados.

Administradores que hasta ahora consideraban todo esto como una crisis temporal, se dan cuenta que se trata de una situación nueva y que, con esperar mejores períodos, sólo se consigue empeorar la situación.

Una de las primeras reacciones de algunos administradores de la Seguridad Social consistió en pretender que los ciudadanos aceptaran una reducción de los servicios, ante la carencia de recursos. El medio ambiente social respondió, con energía, que ante los problemas económicos era necesario que se le proporcionaran más y mejores servicios. La imagen de estos administradores se hizo despreciable ante los ciudadanos. Algunos políticos, que necesitaban el apoyo de la población, no dudaron en manifestar que la burocracia era difícil de controlar y algunas veces, hasta indeseable. En lugar de representar un activo para el político, la burocracia se convertía en un pasivo que se debía de combatir.

Aparecieron tensiones entre el político y el administrador.

El administrador sentía la necesidad de intervenir ante los políticos, para que le autorizaran nuevos programas e iniciativas. Sin embargo, ante la crisis, se veía imposibilitado de recomendar gastos que, además de hacer al político menos popular, pondrían en peligro su situación.

Para algunos administradores, se trataba de un problema insoluble. Creían que se estaba frente a la fatalidad de limitar el crecimiento de la seguridad social, por lo menos.

Otros aseguraban que, a partir de los mismos recursos y personal, era posible que existieran planificaciones, reordenamiento y estrategias que se adaptaran mejor a la solución de los problemas, si no deja de darse el apoyo político.

Como se puede observar, la gestión pública en un clima de restricción obliga al político y al administrador a estrechar lazos. En efecto, la necesidad de eliminar procedimientos lleva al aparato administrativo a precisar sus orientaciones y a confrontarlas con las del político. El sistema político en general se interesa más por las orientaciones y objetivos, que con los procedimientos.

Cuando hay que administrar la seguridad social en un período en que los recursos son escasos, es necesario establecer prioridades. Cuando se establecen prioridades, se fijan nuevas orientaciones y opciones, que obligan a confrontarlas con las del aparato político. Se debe efectuar, por lo tanto, un importante ajuste a partir de un cambio de valores, y los valores son la esencia misma de lo político.

Las reducciones del presupuesto no solamente deben tener efectos negativos en el sistema. Pueden obligar a reflexionar a fondo sobre la evolución de sus políticas, a establecer un diagnóstico respecto a la calidad de su administración y a lanzarse por nuevas vías de acción.

Al establecer un diagnóstico de la administración de la Seguridad Social anterior a la crisis económica, se pueden identificar las siguientes críticas:

- El aparato administrativo creció muchas veces con excesiva rapidez. Sus estructuras, con frecuencia, eran reajustadas al capricho de las circunstancias y en un clima de improvisación. No existía la continuidad requerida en

la mayoría de las reformas introducidas.

- Se multiplicaron los organismos centrales de la administración con fines de control y coordinación. Se tomaron las decisiones a un nivel cada vez más alejado de la operación, provocando una importante pérdida de motivación y actitudes de indiferencia. Los que tomaban las decisiones se sintieron impacientes frente a la inercia de la máquina administrativa, que no lograba materializar en hechos las políticas decretadas. Además, al estar alejados de los trabajadores, desconocían y, por lo tanto, no premiaban los méritos individuales.
- El sistema administrativo estaba demasiado replegado en sí mismo. No mostraba sensibilidad a las necesidades de su medio ambiente y mucho menos trataba de anticiparse a los requerimientos sociales.

La crisis ha llevado a los sistemas administrativos de la seguridad social a mostrar un rigor y una madurez mayores. Su gran mérito consiste en poner fin a la especie de complacencia en la que se habían encerrado, para centrar sus reflexiones y acción en la consecución de sus objetivos. Se puede afirmar que en líneas generales, la crisis ha obligado a los sistemas a retornar a lo esencial.

Durante la crisis el sistema administrativo ha sufrido los golpes más duros. Los servicios directos a la población comenzaron a verse afectados y se entabló un importante debate sobre su calidad. Ante las carencias impuestas, el sistema se vio obligado a mejorar su productividad. La racionalización administrativa ejerció una presión constante sobre las actitudes de los funcionarios. Se utilizaron mecanismos técnicos seguros de análisis y decisión para alcanzar los objetivos deseados. Los servicios esenciales a los ciudadanos siguieron accesibles y generalmente de buena calidad. En la mayoría de los casos las decisiones que se propusieron resultaron políticamente aceptables y socialmente tolerables.

Las nuevas prioridades administrativas se pueden resumir de la siguiente manera:

- Aligeración de las estructuras.
- Consolidación de los programas.
- Simplificación de los procesos y procedimientos.
- Desconcentración de los servicios.

- Acciones selectivas con objetivos más determinados.
- Deseo de mejorar las relaciones de los ciudadanos con la administración y hacer más transparente la información que requieran.

Todas estas estrategias administrativas han tenido el valor de rejuvenecer al sistema administrativo de la seguridad social.

Los efectos más relevantes de las restricciones económicas en las relaciones laborales de los sistemas administrativos, obligaron a una reorientación de los procesos de reclutamiento, selección, reubicación y reasignación, capacitación, calificación de méritos y políticas de remuneración.

Reclutamiento

A pesar de la abundancia de mano de obra que busca trabajo, la administración de la seguridad social ha suspendido casi totalmente su reclutamiento.

Selección

Al tenerse una sobreoferta de mano de obra calificada los procesos de selección ponen especial cuidado en que, si bien va a ser posible tener personal sobrecalificado en algunos puestos, los requisitos de ocupación de los mismos no deben alterarse, ya que estos responden a los requerimientos de la estructura ocupacional y no a condiciones especiales de mercado de trabajo.

Reubicación y reasignación

El máximo aprovechamiento de los recursos es un imperativo en épocas de restricción. Si en todo momento buscamos el trabajador ideal para cada puesto y el puesto ideal para cada trabajador, en estas circunstancias deben agilizarse los mecanismos de reubicación, teniendo como objetivo la máxima productividad.

Capacitación

La productividad es en esencia la respuesta fundamental y lógica a la restricción económica y en este contexto, los programas de capacitación juegan un papel definitivo. Capacitar a los servidores públicos para hacerlos más eficientes en sus puestos y para asumir mayores responsabilidades al ascender a otras

posiciones, es un objetivo prioritario al que se debe canalizar el mayor número de recursos disponibles.

Calificación de méritos

En toda época, pero sobre todo en momentos de crisis, es imprescindible apreciar y valorar el rendimiento de los empleados. El recurso humano llega a ser el capital más importante de los sistemas y la evaluación de su rendimiento en función de la productividad se transforma en una verdadera necesidad. La eficiencia es resultado de la motivación y desarrollo integrado de los recursos humanos.

Políticas de Remuneración

Ante la petición por restituir el poder de compra de los trabajadores de la Seguridad Social, el único camino seguro es el diálogo franco y permanente entre autoridades, administradores, sindicato y trabajadores. La búsqueda de soluciones debe ser conjunta, visualizando el problema de manera integral, sobre bases realistas y precisando con criterios de justicia y equidad la frontera entre lo posible y lo imposible.

Los sistemas administrativos de la seguridad social requieren de administradores que se adapten a las circunstancias de su medio ambiente y que ante las restricciones sean capaces de generar una administración intuitiva y creadora. Administradores para quienes el trabajador constituye el recurso más valioso. Es necesario modificar la concepción de la administración e incluso la filosofía de la administración. Surge un nuevo estilo de dirección con capacidad para sacar provecho de las disensiones, con paciencia para escuchar, con el arte de comunicar y con la confianza en sus trabajadores.

La crisis está volviendo a los sistemas administrativos de la seguridad social más atentos a su razón de ser. Están instaurando un clima de mayor respeto hacia quienes sirven y con quienes trabajan. Nuevamente tienen sentido los gestos aparentemente simples y las palabras que se pensaba que no tenían importancia.

Durante años el sistema administrativo de las instituciones de seguridad social se vió zarandeado por un crecimiento que lo lanzó a todo tipo de empresas. Se alejó de su realidad concreta y se imposibilitó para percibir los cambios de su

medio ambiente.

El problema no estaba solamente en saber cómo actuaba o debería de actuar la administración para ser eficiente en la sociedad, sino también en cómo debería actuar para hacer que la sociedad fuera eficiente y superara los fenómenos que estaba viviendo.

La excelencia y eficiencia de los sistemas administrativos de las instituciones de seguridad social se han convertido en una preocupación general y constante. De ahí, la importancia de contar con una metodología que permita medir la rentabilidad social y el grado de cumplimiento de las obligaciones contraídas frente a la sociedad. Se debe encontrar esta medición de la excelencia y eficiencia porque la madurez administrativa nos hace conscientes de nuestras responsabilidades.

Esta madurez se encuentra muy lejos del frío y egoísta ejercicio tecnocrático. Atañe, por el contrario, a la prevención de todos los actos necesarios para llevar a cabo, con conocimiento, capacidad y responsabilidad, un proyecto que tiene su origen, necesariamente, en el interés social.

El administrador de la seguridad social se presenta como en clave de vinculación entre el gobierno y la sociedad y su preocupación fundamental se dirige a elevar las condiciones socio-económicas y culturales de la población. El sistema administrativo de la seguridad social no se agota en el mero impulso del interés económico. Su racionalidad se completa en su necesaria función de bienestar social.

Para Heraclio Corrales Romeo (42), “vivimos en una época en la que ya no se discute, en términos generales, la legitimidad del Estado para asumir determinadas funciones, allí donde no llega la iniciativa privada o en aquellas materias en las que se considera preferible la acción estatal por la garantía que representa para el interés general. Lo que se debate en la actualidad es la calidad de los servicios que presta el Estado y la eficacia y eficiencia con que gestiona su prestación; es decir, su capacidad para cumplir los objetivos perseguidos y la validez de sus métodos para optimizar los siempre escasos recursos disponibles.

“(…) En la esfera de la Seguridad Social, esto es un hecho claro: en todas las partes del mundo el Estado, en mayor o menor medida, se ha responsabilizado del bienestar social de sus ciudadanos, garantizando su seguridad frente a

determinados riesgos y contingencias.

“Esta es una realidad constatable a nivel internacional y el acento se traslada ahora, y aquí radica el gran reto para la Seguridad Social, en determinar si los sistemas de protección vigentes y su gestión, alcanzan los niveles de excelencia y de eficiencia pretendidos, de modo que una falta de respuesta adecuada a este reto, facilitará, probablemente, que se desencadenen intentos revisionistas del papel que desempeña el Estado en la protección social (...).

“La excelencia, referida a un sistema de Seguridad Social, debe necesariamente tener un sentido dinámico, en cuanto adaptación del sistema a la situación real de la sociedad a la que se dirige y en la que se inscribe, ya que sería utópico pensar que es posible alcanzar un nivel óptimo de protección de las necesidades sociales respecto a las cuales siempre habrá nuevas cuotas que cubrir.

“Por eso la excelencia habrá que buscarla en la adecuación del sistema protector a las circunstancias sociales y económicas de cada país en un momento determinado y en su capacidad de adaptación a las transformaciones que se produzcan en aquella realidad. En definitiva en el acierto de la decisión política en cuanto a los objetivos a cubrir, en función de las prioridades existentes y de la capacidad y disponibilidad de esa sociedad concreta, y en el cumplimiento efectivo de tales objetivos, en el bien entendido de que éstos son permanentemente revisables, en cuanto una vez alcanzados darán lugar al planteamiento de nuevas metas, y en cuanto a su necesidad de actualización al variar las circunstancias sociales o económicas en las que fueron propuestos.

“A su vez, un sistema de Seguridad Social sería eficiente cuando a través de una asignación óptima de los recursos que se dedican a la protección social, se alcancen los objetivos propuestos con el menor costo posible.

“Indudablemente estas dos exigencias, excelencia y eficiencia, que hoy en día deben cumplir los sistemas de Seguridad Social, pueden ser analizadas desde un punto de vista exclusivamente teórico, definiendo las situaciones que se consideran ideales (...)

“Sin duda este binomio es una exigencia que planea sobre el concepto moderno de Administración Pública a la que no puede bastar con un mero cumplimiento de disposiciones legales o de pura ejecución presupuestaria de programas, sino que es preciso incorporar a su dinámica de actuación la necesidad de asegurar

y comprobar que los objetivos a alcanzar se han fijado acertadamente, que se logran con el menor costo posible y que se dispone de sistemas de evaluación que permiten apreciarlo cualitativa y cuantitativamente, y no sólo desde las estructuras internas de la propia administración sino también desde los destinatarios directos de esa actuación administrativa, por sus legítimos representantes y, en general, por la sociedad en su conjunto. Sólo en la medida en que nuestras Administraciones de Seguridad Social ajusten su funcionamiento a esta exigencia estaremos reforzando su papel y, permítanme la expresión, situándolas ventajosamente en términos competitivos frente a otras alternativas cuyo punto de arranque, cuyo principal fundamento, lo constituye precisamente la posible falta de eficiencia de nuestras administraciones. Este es en mi opinión el gran reto que tenemos planteado los responsables y gestores de la Seguridad Social, al que sólo daremos adecuada respuesta en la medida en que desterremos definitivamente la idea de que la evaluación de costos sea ajena al concepto de la gestión pública, de modo que incorporemos a la cultura de todos los que participamos en esa gestión la idea justamente contraria, es decir, que si hay recursos que deben someterse a un análisis de eficacia y eficiencia éstos deben ser precisamente los recursos públicos”.

El sistema de administración de la seguridad social, se puede definir, por lo tanto, como el conjunto de procesos e indicadores que permiten analizar, oportuna y sistemáticamente, la congruencia y efectividad en el funcionamiento de los procedimientos y mecanismos de control y evaluación, que interactúan dentro de la seguridad social, con el propósito de promover el cumplimiento de sus funciones, objetivos y metas.

A través del análisis permanente de los resultados que aporte el sistema, se contará con mayores elementos para incrementar la eficiencia en el cumplimiento de sus atribuciones y en su caso, dictar las medidas correctivas a que hubiere lugar.

Sin embargo, se debe tener presente lo que afirma Jérôme Dejardín al referirse a los sistemas de seguridad social, e indicar que “no se trata necesariamente de prefigurar cuál será el tipo de seguridad social que servirá de modelo o de objetivo para el próximo siglo, pues es bien cierto, lo ha sido y lo será en el futuro, que no existe un sistema ideal de seguridad social; por el contrario, cada país, cada región debe elaborar un sistema adaptado a las condiciones de su economía, a las peculiaridades de su historia, de su cultura y de sus tradiciones, así como a sus necesidades específicas.

“Un sistema que quizá sea ideal para una determinada región no será necesariamente el que convenga a otra región, ni será transferido a ésta sin que aparezcan inconvenientes; esto es como los buenos vinos, que a veces no soportan los viajes y se alteran por los cambios de clima.

“Al referirnos a las orientaciones de la seguridad social para los años futuros se trata, pues, sobre todo, de definir las condiciones y el espíritu según los cuales habrá que pensar en adaptar los regímenes existentes; y a ese respecto será preciso convencerse de que las condiciones del éxito y de la eficacia que se logren el día de mañana serán las mismas que las que rigen la eficacia y aseguran la supervivencia de los regímenes hoy en día. Es decir, que habrá que contar, por un lado, con la evolución del progreso técnico y con la evolución de la demografía y, por otro, y más que nunca, con la sabiduría de los responsables políticos, de los científicos y de los investigadores que deben evitar poner en entredicho los esfuerzos desarrollados en bien de la humanidad, sacrificándolos para satisfacer intereses personales y egoístas y para conseguir logros técnicos socialmente estériles” (43).

No se puede olvidar que “por excelencia cabe entender la capacidad de los métodos y procedimientos utilizados para cumplir los objetivos del programa de gestión, definidos también por la decisión política en función de la realidad social, y por eficiencia el cumplimiento de esos objetivos al menor costo posible” (44).

NOTAS

1. Fernández Caballero, Emilio, “*Dirección Científica de la Sociedad*”, Documento mimeografiado, págs. 57 y 58.
2. Fernández Caballero, Emilio. “*El Enfoque Sistémico de la Administración*”, Documento mimeografiado. pág. 1
3. Karp, Lian. “*Organización - Sistemas abiertos - D. Katz y R. Kahn*”. Apuntes publicados por la Fac. de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México.
4. Fernández Caballero, Emilio, “*Dirección Científica de la Sociedad*”, Documento mimeografiado, pág. 59
5. Castaño Asmitia, Darvelio A., “*Crisis y Desarrollo de las Organizaciones. Una aproximación al trabajo Organizado*”, UNAM, págs. 15 a 17, México, D. F., 1984.
6. Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E., “*La Perspectiva Moderna un Enfoque de Sistemas*”, publicado en “*Teoría General de Sistemas y Administración Pública*”, Editorial Universitaria Centro Americana, San José, Costa Rica, 1977.
7. Carrillo Castro, Alejandro, “*Características del enfoque de sistemas*”, publicado en “*Teoría General de Sistemas y Administración Pública*”, Editorial Universitaria Centro Americana, San José, Costa Rica, 1977. págs. 254 y 255.
8. Carrillo Castro, Alejandro, op. cit., págs. 255 a 257.
9. Churchman, C. West, “*El Enfoque de Sistemas*”, Editorial Diana, México, D. F., págs. 54 y 55.
10. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “*Guía Práctica para mejorar de Forma Programada el Rendimiento de las Organizaciones Públicas*”, Nueva York, 1978.
11. Carrillo Castro, Alejandro, op. cit. pág. 263.

12. Naciones Unidas, op. cit. pág. 2.
13. Churchman, C. West, op. cit. pág. 57.
14. Duverger, Maurice, “*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*”. Colección Demos, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1980, pág. 60.
15. Fernández Caballero, Emilio, op. cit. págs. 104 y 105.
16. Carrillo Castro, Alejandro, op. cit. págs. 259-261.
17. Morín, Edgar “*L'événement-sphinx*”, Revista “*Communications*” N° 18-1972.
18. Morín, Edgar. Op. cit.
19. Kuhn, Thomas S., “*La estructura de las Revoluciones Científicas*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
20. Carrillo Castro, Alejandro, op. cit. pág. 264.
21. Paganini, Mario O. y Lo Vuolo, Rubén M., “*La Seguridad Social como Sistema*”, Publicado por Colección Jurisprudencial Zeus, Año XVI, 21 de noviembre de 1989, No. 3790, Rosario, Argentina.
22. Mallet, Alfredo. “*La búsqueda de Seguridad y la Seguridad Social*”.
23. López Acuña, Daniel, “*La Salud Desigual en México*”, Siglo Veintiuno editores, 3a. edición, México, D. F., p.p. 241 y 242.
24. Paganini, Mario O. y Lo Vuolo, Ruben M., op. cit.
25. López, Amancio Carlos y López, Raul Hernán. “*Sobre Teoría de Sistemas, Seguridad Social y Nivel de Desarrollo Económico*”, Revista “*Estudios de la Seguridad Social*”, AISS, No. 67 - 1989. Buenos Aires, Argentina.
26. Clark, Milton, “*La Gestión en América Latina: Una Agenda para su Enseñanza*”, Ponencia 1987.

27. Paganini, Mario O. y Lo Vuolo, Rubén M., op. cit.
28. Canon Ortegón, Leonardo, '*Una Visión Integral de la Seguridad Social*', Ediciones PROA Ltda. Bogotá, Colombia 1988, págs. 160 - 161.
29. Briones Olivos, Carlos, '*Introducción a la Seguridad Social*'. Ponencia.
30. Briones Olivos, Carlos, op. cit.
31. Paganini, Mario O. y Lo Vuolo, Ruben M. op. cit.
32. Miranda Gutiérrez, Guido, '*Retos y perspectivas de la Seguridad Social*', Caja Costarricense de Seguro Social, Costa Rica, 1989.
33. Paganini, Mario O. y Lo Vuolo, Ruben M.- op. cit.
34. Miranda Gutiérrez, Guido., op. cit.
35. Paganini, Mario O. y Lo Vuolo, Rubén M.- op. cit.
36. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, '*Guía Práctica para mejorar de Forma Programada el Rendimiento de las organizaciones Públicas*', Nueva York, 1978.
37. Paganini, Mario O. y Lo Vuolo, Ruben M.- op. cit.
38. Mesa-lago, Carmelo, '*La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*', Fondo de Cultura Económica, México.
39. López, Amancio Carlos y López Raúl Hernán, op. cit.
40. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, '*Restricciones al Desarrollo Sostenido en América Latina y el Caribe y Requisitos para su Superación*', Revista '*El Mercado de Valores*', Nº 9, Mayo 1, 1988, Nacional Financiera, S. N. C., Mexico, D. F.
41. López, Amancio Carlos y López, Raúl Hernán, op. cit.
42. Corrales Romeo, Heraclio, '*Excelencia y Eficiencia, Binomio obligado de*

la Seguridad Social', Conferencia Magistral, XXXIV Reunión del CPISS, México, 1990.

43. Dejardin, Jerome, *'El Perfil de la Seguridad Social en el Siglo XXI'*, XV Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, San José, Costa Rica, Noviembre 1989.

44. Corrales Romeo, Heraclio, op. cit.

La Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), por indicaciones de su Presidente, licenciado Genaro Borrego Estrada, se ha propuesto llevar a cabo un importante programa editorial para cumplir de mejor manera con sus finalidades fundamentales consistentes en recopilar y difundir los avances de la seguridad social.

La Conferencia concentra sus esfuerzos en la publicación de documentos cuyo propósito es lograr una seguridad social eficiente, ante las necesidades sociales, y procurar que su contenido sea de interés general y comprenda una extensa variedad de temas. Su programa editorial responde, por lo tanto, a las demandas constantes de las instituciones de seguridad social del continente, para contar con un mayor número de publicaciones en las que quede constancia y testimonio de los diferentes trabajos que realizan, y a la generación de documentos útiles a las instituciones por parte de los órganos de la CISS, las Subregiones y del Sistema de Información de la Seguridad Social Americana. Se publican dos colecciones: monografías de la seguridad social de los países representados en la CISS y libros especializados en temas de seguridad social. Queda a las instituciones el compromiso de acentuar su participación, para enriquecerlas con sus experiencias acumuladas. Asimismo la edición de su Boletín Informativo con periodicidad mensual, su Revista Seguridad Social, bimestral, y el Atlas de la Seguridad Social Americana, dan respuesta a las mismas demandas institucionales.

La presente publicación forma parte de este programa integral de difusión editorial, que se ha propuesto realizar la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social
Secretaría General
México D. F.
1993