

AAP6391

TESIS
GSS2001
B38



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICE - RECTORADO ACADÉMICO.
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
POSTGRADO EN
GERENCIA DE SERVICIOS DE SALUD

**EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL DISEÑO DE
MODELOS DE ORGANIZACIÓN FUNCIONAL
EN INSTITUCIONES DE SALUD PÚBLICA.**

AUTOR:

Od. BASTERRA P.; Maite C.

PROFESOR GUIA:

Dr. Armando R. Cova B.

CARACAS, OCTUBRE DEL 2001.

INDICE GENERAL

RESUMEN	i
INDICE DE FIGURAS	ii
INDICE DE CUADROS	ii
I. INTRODUCCION	iii
II. MARCO TEORICO	1
III. CAPITULO I	1
3.1 PROCESOS ADMINISTRATIVOS	1
3.1.1 PLANIFICACION	3
3.1.2 ORGANIZACION	35
3.1.3 DIRECCION	44
3.1.4 CONTROL	55
3.2 ANALISIS SEGÚN EL MODELO ORGANIZACIONAL	64
IV. CAPITULO II	67
4.1 TEORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN	67
4.1.1 TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN	67
4.1.2 TEORIA CLÁSICA	69
4.1.3 TEORIA DE LAS RELACIONES HUMANAS	70
4.1.4 TEORIA NEOCLÁSICA	72
4.1.5 TEORIA GENERAL DE SISTEMAS	80
4.1.6 TEORIA DE LA CIBERNÉTICA	84
4.1.7 NUEVO ENFOQUE DE LA ORGANIZACIÓN	90
4.2 ADMINISTRACION Y SALUD PUBLICA	92
V. CAPITULO III	99
5.1 SILOS	99
VI. CAPITULO VI	160
6.1 CONTRATOS	160
6.2 CASICONTRATOS	166
VII. BIBLIOGRAFIA	180

RESUMEN

El propósito de la presente investigación fue realizar un análisis del Proceso Administrativo en el diseño de Modelos de Organización Funcional de la Salud Pública.

Para llevar adelante dicho objetivo de investigación, se tomó en cuenta todo el Proceso Administrativo con sus respectivos elementos como son: la planificación, organización, dirección y control. Se realizó un análisis detallado del mismo y la relación de éste con Instituciones de Salud Pública, y pudiendo observar que las mismas al aplicarlo, se obtendrán organizaciones más efectivas.

Como estas instituciones son a la vez organizaciones, exploramos las principales Teorías de las Organizaciones, tomando concepciones del siglo pasado (muchas de ellas hoy en día presentes), hasta lo más actual en materia.

Definitivamente los grandes cambios a los cuales nuestras sociedades están sometidas, se realizó una visión de futuro acerca de cómo las Instituciones de Salud Pública, podrían utilizar herramientas como lo son el contrato y el casicontrato, para el aprovechamiento de los mismos en este tipo de organizaciones.

En tal sentido, se espera que los resultados del presente trabajo constituyan un aporte para el sector salud, y contribuyan al desarrollo de modelos que den respuestas a las necesidades del sector y a su vez aumenten la efectividad de los diversos centros asistenciales.

INDICE DE FIGURAS

FIGURA N° 1: Proceso Administrativo como un ciclo administrativo.	2
FIGURA N° 2: Proceso Administrativo como un proceso secuencial.	2
FIGURA N° 3: Fases de la Planeación Estratégica.	6
FIGURA N° 4: El Proceso Administrativo.	63
FIGURA N° 5: Diagrama de la Siete Eses.	91

INDICE DE CUADRO

CUADRO N° 1: Distribución de responsabilidades bajo la separación de las funciones de financiamiento y provisión.	170
--	------------

I. INTRODUCCION.

Durante mucho tiempo prevaleció la idea de que la enfermedad era castigo divino, esta actitud derivada del pensamiento primitivo, se observa todavía en algunos pueblos de Africa, Asia, Australia, y América.

Fueron los antiguos pueblos de Egipto y Mesopotamia los que iniciaron poco a poco el cambio de los conceptos mágico - religiosos que caracterizaban a la medicina. La higiene personal y pública se desarrollaron grandemente en esas civilizaciones.

En la Edad Media aparecen escuelas tipo monástico, en ellas se enseñaban la medicina hipocrática y se practicaban la cirugía. El descubrimiento del Nuevo Mundo en 1492 permitió conocer, que los pueblos conquistados habían realizado grandes avances en salud pública, ejemplo de ello era que, disponían de sistemas de drenaje que permitían una adecuada disposición de excretas.

Junto con los importantes descubrimientos en la medicina del siglo XVIII, aparece una de las contribuciones más grandes para la salud pública: Eduardo Jenner con la vacunación antivariólica en 1796.

En el siglo XIX, se registraron también avances de gran importancia para la medicina preventiva. Entre ellos podemos mencionar a Luis Pasteur por haber sentado las bases científicas de la investigación bacteriológica en el año 1857. Roberto Koch aisló el Bacilo Tuberculoso y formuló sus famosos postulados sobre el papel de las bacterias en las enfermedades transmisibles.

La época brillante de la bacteriología hizo abrigar fundadas esperanzas de que el problema de la prevención de las enfermedades transmisibles estaba resuelto. Sin embargo pronto se cayó en la cuenta de que las condiciones sanitarias y sociales deficientes, así como las de nutrición de los individuos, tenían influencia sobre la aparición y gravedad de los padecimientos. Se llegó al concepto de multi-causalidad de la enfermedad, ya que a pesar de los avances médicos, las poblaciones de escasos recursos y con malas condiciones sanitarias enfermaban y tenían elevadas cifras de mortalidad.

Y así se llega al presente siglo que marca también una etapa de rápidos y extraordinarios avances en la medicina general y en la medicina preventiva y la salud pública en particular. Las investigaciones se multiplican en el Instituto Pasteur de París, el Instituto Koch de Berlín, los de Harvard y John Hopkins en Norteamérica. Se crean la Oficina Internacional de Salud Pública, la Oficina Sanitaria Panamericana y la Fundación Rockefeller, que apoyaron y siguen apoyando trabajos de salud pública y de medicina preventiva en todo el mundo, haciendo que Osler llamara al periodo comprendido entre 1850 y la mitad del siglo XX, la "**Edad de oro de la medicina preventiva**" por los avances obtenidos en ese lapso. En 1971 se establece en Rusia el Seguro Social obligatorio. En 1946 se constituyó la OMS, Organización Mundial de la Salud, que promueve, junto con su filial en América, La Organización Panamericana de la Salud, OPS, vastos programas de salud enfocados a los problemas que aquejan a la región. A partir de los años 30 y 40 se crean los Institutos de Seguridad Social que dentro de sus prestaciones médicas incluyen la aplicación de medidas preventivas a través de amplias campañas de educación, de vacunación y de detección, que contribuyen a mejorar la salud de grandes núcleos de población.

Es así cuando en 1920, C.E. WINSLOW elaboró, más que una definición, un amplio concepto de la Salud Pública, que se considera clásico. Sus objetivos son: "Prevenir las enfermedades, prolongar la vida y fomentar la salud y la eficiencia". Tales objetivos sólo pueden alcanzarse, "mediante el esfuerzo organizado de la comunidad". De esta manera define la Salud Pública como "el arte y la ciencia de prevenir enfermedades, prolongar la vida, y fomentar la salud y la eficiencia, mediante el esfuerzo organizado para el saneamiento del medio, el control de los padecimientos transmisibles, la educación de los individuos en higiene personal, la organización de los servicios médicos y de enfermería para el diagnóstico temprano y el tratamiento preventivo de las enfermedades, y el desarrollo de un mecanismo social que asegure a cada uno un nivel de vida adecuado para la conservación de la salud. Organizando estos beneficios de tal modo que cada ciudadano se encuentre en condiciones de gozar de su derecho natural a la salud y a la longevidad".

En esta definición podemos observar que para aquel momento ya tomaban en cuenta la administración para aplicarla a la medicina ya que mencionan la **"organización de servicios médicos y de enfermería para el diagnóstico temprano y el tratamiento preventivo de las enfermedades"**: Esta función no es otra cosa que la Administración médica; es importante notar la mención especial que se hace de las medidas de diagnóstico temprano y tratamiento preventivo, resaltando su importancia en la correcta atención médica. Corresponde a las autoridades sanitarias la organización y la administración de los servicios médicos, así la elaboración de planes, proyectos y programas para promover y proteger la Salud Pública; pero es responsabilidad de todos los integrantes de los equipos de salud la aplicación de las acciones previstas en los programas; y del médico privado, la información y promoción de dichas acciones entre sus pacientes para la obtención de más amplios resultados.

Siendo la medicina preventiva parte de la salud pública, sus objetivos son los mismos de ésta: promover y conservar la salud y prevenir las enfermedades.

A los aspectos básicos a los que se limitaba la salud pública en sus inicios, el saneamiento ambiental y la aplicación de medidas generales de prevención (aislamiento, cuarentena y desinfección), se agregaron medidas de prevención específicas dirigidas al individuo, para evitar las enfermedades infecciosas. Este hecho, resultado de los descubrimientos de la bacteriología en la segunda mitad del siglo XIX y en el presente, estableció la relación e integración de la ciencia sanitaria con la medicina.

Ahora bien en la medicina preventiva se consideran tres niveles de prevención:

- 1- **PREVENCION PRIMARIA:** está dirigida al individuo sano o aparentemente sano. Sus objetivos particulares son: la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades; para conseguirlos se dispone de la educación para la salud y de la prevención específica.
- 2- **PREVENCION SECUNDARIA:** sus objetivos son: evitar que las enfermedades progresen y limitar la invalidez; estos objetivos se alcanzan mediante el diagnóstico correcto y el tratamiento adecuado, actividades que tradicionalmente corresponden al clínico. En este nivel, las acciones se dirigen al enfermo.

Entre la prevención primaria y la secundaria puede considerarse una acción intermedia: es la detección, que no es precisamente diagnóstico oportuno, sino la búsqueda intencionada de padecimientos, antes de que

presenten la sintomatología correspondiente. La detección es particularmente útil para el descubrimiento de padecimientos de evolución prolongada.

- 3- **PREVENCION TERCIARIA:** corresponde a la rehabilitación, tanto en lo físico, como en lo social. La terapia física, la ocupacional y la psicológica, tratan de conseguir que los individuos se adapten a su situación y puedan conseguir que los individuos se adapten a su situación y puedan ser útiles a sí mismo y a la sociedad.

De lo anterior se puede desprender, que la medicina preventiva puede aplicarse tanto a sanos como a enfermos.

De esta manera, la estrategia denominada atención primaria de salud está basada en las resoluciones de la Conferencia de Alma Ata, Rusia, celebrada el año de 1977 y que fundamentan la meta de la Organización Mundial de la Salud, "Salud para todos en el año 2000".

Las principales características de la atención primaria de salud son:

- 1- Promoción de la salud.
- 2- Incremento de las acciones preventivas.
- 3- Atención a los padecimientos más frecuentes y a los endémicos.
- 4- Suministro de alimentos y medicamentos.
- 5- Salud materno-infantil y planificación familiar.
- 6- Adiestramiento y capacitación del personal.
- 7- Trabajo en equipo y participación activa de la comunidad.
- 8- Tecnología adecuada y de bajo costo.
- 9- Ampliación de la cobertura e integración de servicios de salud.
- 10-Saneamiento ambiental físico.

La OMS en la reunión de Alma Ata no solamente se refirió a las características de la atención médica primaria, sino que señaló los requisitos para que esta estrategia hiciera realidad la meta propuesta: "Salud para todos en el año 2000".

Esta meta lamentablemente no se pudo alcanzar, y hemos sido testigos que en las últimas décadas ha existido una crisis de los servicios de salud, con el agravante que el crecimiento poblacional y el deterioro de otros componentes de la calidad de vida, la caída del ingreso familiar entre otros, ha ocasionado una crisis en la oferta de estos servicios. Crisis de oferta que cabalga sobre la ineficacia e ineficiencia con la cual venían desempeñándose los servicios de salud, cautivo de una concepción centrada en una medicina dirigida hacia la atención hospitalaria con poco énfasis en la promoción de salud y atención preventiva, lo cual trae consigo que los servicios no cumplan las funciones para los cuales fueron creados.

Para la Salud Pública el objetivo central es la promoción de la salud y la disminución de la morbi-mortalidad de las poblaciones. La administración en salud pública se rige por los mismos principios generales que orientan el funcionamiento de cualquier actividad creada para realizar una tarea determinada. Los profesionales de la salud, cualquiera que sea el nivel en que laboren, deben conocer y aplicar los principios administrativos, para el éxito de sus planes y programas.

Por todo lo anteriormente explicado vemos la importancia de la aplicación del modelo administrativo en el diseño de modelos de organización funcional en instituciones de Salud Pública. Ya que a la hora de tomar en cuenta este proceso administrativo debemos resaltar una serie de consideraciones que permitirán el cumplimiento del mismo, para la producción de resultados de

este proceso y a su vez interrelacionarse con otros y de esta manera sincronizarse en un gran sistema.

De esta manera cuando se planifica se realiza todas las actividades que permiten prepararse hacia el futuro. Las tareas específicas incluyen hacer pronóstico, establecer objetivos, diseñar estrategias, elaborar políticas y fijar metas. Para lograr esto es necesario la elaboración de un plan que no es más que el resultado de un proceso que, en términos generales implica: el análisis del contexto o medio que nos rodea, la detección de necesidades y su jerarquización, para finalmente realizar la toma de decisiones respecto a la línea por seguir en el plan de trabajo.

Otra actividad a considerar es la organización que incluye todas las actividades gerenciales que producen una estructura de tareas y relaciones de autoridad, definitivamente es un atributo indispensable de la administración donde se agrupa las actividades necesarias para ejecutar lo que se planeó. La organización implica tareas, personas, órganos y relaciones.

Al igual que la planificación y la organización, encontramos la dirección, donde se orienta e indica el comportamiento de los individuos hacia los objetivos que deben alcanzarse, de igual manera el control se refiere a todas las actividades gerenciales que pretenden asegurar que los resultados reales sean consistentes con los resultados proyectados, y así de esta manera evaluamos todo el proceso y con ello una nueva toma de decisión que sirve de base para la nueva planificación mediante un mecanismo de retro-información.

En esta Monografía se pretende resumir y actualizar el estado actual de la práctica gerencial desde el punto de vista administrativo en las organizaciones de salud, particularmente la Salud Pública.

El trabajo está estructurado de la siguiente forma:

El **Capítulo I** muestra los procesos administrativos que hacen la funcionalidad de la gerencia para la conducción de las instituciones de salud y los elementos organizacionales que intervienen en toda organización.

En el **Capítulo II** se describen las principales teorías de la organización , desde Taylor hasta Mintzberg haciendo énfasis sobre los aspectos más relevantes de las mismas y su aplicación actual. Teniendo definido el proceso administrativo y las teorías de la organización, en este mismo capítulo se trata la relación del proceso con la Salud Pública.

El desarrollo de la aplicación de modelos de gestión en Salud Pública ha conducido a la concepción de esquemas de atención localizadas a las comunidades. El **Capítulo III** hace referencia a los Sistemas Locales de Salud (SILOS).

El **Capítulo IV** hace referencia a los modelos de contratos y cuasicontratos como herramientas gerenciales para la visión de futuro de la administración de la Salud Pública.

II. MARCO TEORICO

CAPITULO I.

3.1- EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

Todo fenómeno, operación o tratamiento que presente cambios continuos en el tiempo se denomina proceso. El concepto de proceso implica que los acontecimientos y las relaciones sean dinámicos, estén en evolución y en cambio permanente y sean continuos. El proceso no puede ser inmutable, estático: es móvil, no tiene comienzo ni final, ni secuencia fija de acontecimientos. Los elementos de los procesos actúan entre sí; cada uno de ellos afecta a los demás.

Una función administrativa no es una entidad aislada, sino parte integral de un conjunto mayor constituido por varias funciones que se relacionan entre sí, así como con todo el conjunto. El todo así considerado es mayor que las sumas de las partes. El Proceso Administrativo es dinámico sólo cuando el concepto de función se aborda desde esta perspectiva.

Cada una de las funciones administrativas, denominadas por Fayol como elementos de la administración son : **Planificación, Organización, Dirección y Control**. El desempeño de estas funciones forma el denominado ciclo administrativo. A medida que se repite el ciclo se permite la corrección y el ajuste continuo mediante la retroalimentación. Es definitivamente un conjunto de funciones íntimamente relacionadas en una interacción dinámica que conforman el **Proceso Administrativo**.

EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

- Figura 1. Proceso Administrativo como un ciclo administrativo.



- Figura 2. Proceso Administrativo como un proceso secuencial.



3.1.1-PLANIFICACION.

La planeación figura como la primera función administrativa que determina por anticipado cuáles son los objetivos que deben alcanzarse y qué debe hacerse para conseguirlos. Se trata de un modelo teórico para la acción futura. Empieza por la determinación de objetivos y detalla los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible. Planear es definir los objetivos y escoger anticipadamente el mejor curso de acción para alcanzarlos. La planeación determina adónde se pretende llegar, lo que debe hacerse, cuándo, cómo y en qué orden.

La planeación es un proceso que empieza por definir los objetivos y los planes para alcanzarlos. El punto de partida de la planeación es el establecimiento de los objetivos por alcanzar. La fijación es la primera actividad que debe cumplirse: saber adónde se pretende llegar para saber exactamente cómo llegar hasta allá. Así los objetivos son pretensiones futuras que una vez alcanzadas, dejan de ser objetivos para convertirse en realidad.

En general, las empresas buscan alcanzar varios objetivos al mismo tiempo. Por esto hay una jerarquía de objetivos, pues algunos son más importantes y predominan sobre los demás. Existen objetivos de la empresa en conjunto, y objetivos de cada una de sus divisiones o departamentos, y de cada especialista. Los objetivos de la empresa predominan sobre todos los demás objetivos, mientras que los objetivos de cada división predominan sobre los de cada especialista. Los objetivos generales se imponen sobre los objetivos específicos.

Los objetivos de las organizaciones pueden visualizarse en una jerarquía que va desde los objetivos generales de la organización (en la cúpula de la jerarquía) hasta los objetivos operativos u operacionales que implican simples instrucciones para la rutina cotidiana (en la base de la jerarquía). La planeación se compone de estrategias y políticas a largo plazo, que pretenden alcanzar los objetivos globales de la organización, así como de un conjunto de planes en que se detallan las actividades cotidianas para el alcance de objetivos inmediatos, relacionados con una división u órgano de la empresa.

En fin, el propósito de la planificación es proporcionar un sentido de dirección, canalizar el uso de los recursos, optimizar el uso de los recursos y permite evaluar el logro de los objetivos.

Además de la jerarquía de objetivos, también existe una jerarquía de la planeación. En este sentido, encontramos tres niveles diferentes de planeación: estratégica, táctica y operacional.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

La planificación estratégica como sistema de gerencia emerge en los años setenta, siendo el resultado natural de la evolución del concepto de planeación: desde Taylor, el papel esencial del "management" exigía la planificación de las tareas que otros (los empleados) ejecutarían: el gerente pensaba el qué, cómo y cuándo realizar las tareas.

La distinción "pensar hacer" sustentó el sistema de gerencia basado en la planeación y el control de tareas, hacia la planeación de negocios, con su

énfasis en la combinación de planes funcionales en un plan para el negocio. El primero en dar este paso fue Alfred Sloan quien, adelantándose a su época, cambió el énfasis de la eficiencia productiva hacia la demanda diferenciada para que General Motors le ganase la batalla competitiva a la Ford, vía diferenciación del producto.

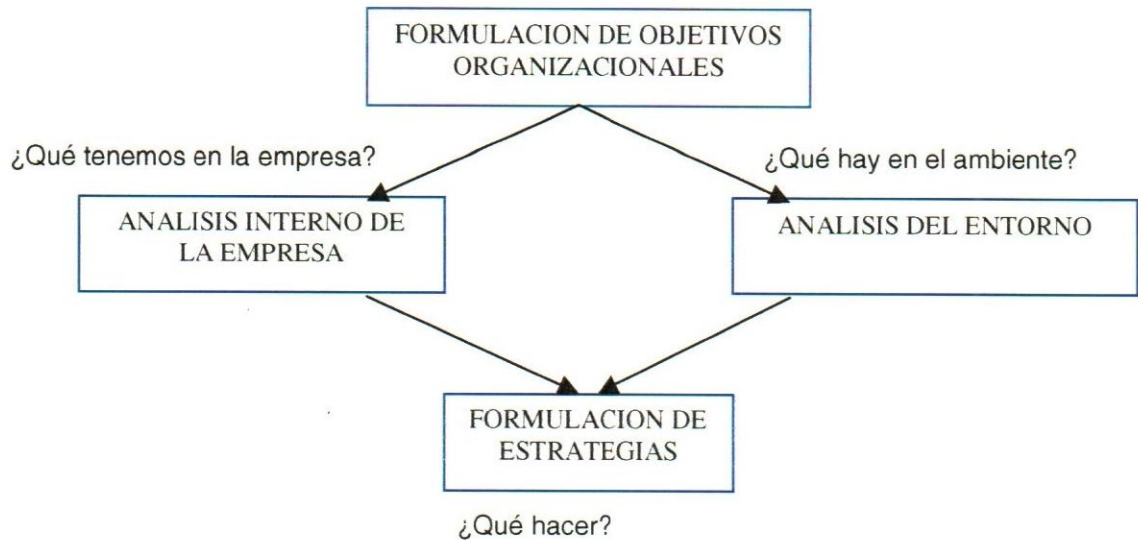
Los cambiantes entornos ambientales exigieron una planeación a largo plazo después de la Segunda Guerra Mundial, porque los objetivos a ser logrados exigieron tiempos de espera que excedían el año plazo.

Los entornos discontinuos, esto es, cambiantes con incertidumbre, hacen emerger la planificación estratégica; un sistema de gerencia que desplaza el énfasis de qué lograr (objetivos) al qué hacer (estrategias). Con la planificación estratégica la pregunta clave de cómo lograr el objetivo, a cuáles objetivos son los que podemos alcanzar en virtud de las oportunidades y amenazas que el entorno nos presentará.

La planificación estratégica es una planeación global a largo plazo. Philip Kotler la define: *"es el proceso administrativo que consiste en desarrollar y mantener concordancia estratégica entre las metas y capacidades de la organización. Se basa en el establecimiento de una misión clara para la compañía, los objetivos y las metas de apoyo, una cartera comercial sólida y estrategias funcionales coordinadas"*.

La planeación estratégica exige cuatro fases bien definidas: formulación de objetivos organizacionales; análisis de las fortalezas de la empresa; análisis del entorno; formulación de alternativas estratégicas.

FIGURA 3. PLANEACION ESTRATEGICA



- FORMULACION DE OBJETIVOS ORGANIZACIONALES.

Durante esta primera fase se determinan los objetivos globales que pretende alcanzar a lo largo plazo y define el orden de importancia y la prioridad de cada uno en una jerarquía de objetivos.

- ANALISIS DE LAS FORTALEZAS Y LIMITACIONES DE LA EMPRESA.

Análisis organizacional de las condiciones internas para evaluar las principales fortalezas y debilidades de la empresa. Las primeras constituyen las fuerzas propulsoras de la organización y facilitan la consecución de los objetivos organizacionales, mientras que las segundas son las limitaciones y fuerzas restrictivas que dificultan o impiden el logro de tales objetivos.

Este análisis interno generalmente implica:

- Análisis de los recursos (recursos financieros, máquinas, equipos, materias primas, recursos humanos, tecnología, etc) de que se dispone o puede disponer la empresa para sus operaciones actuales o futuras.
- Análisis de la estructura organizacional de la empresa, sus aspectos positivos y negativos, la división del trabajo entre los departamentos y unidades, y cómo se distribuyeron los objetivos organizacionales en objetivos por departamentos.
- Evaluación del desempeño actual de la empresa, con respecto a los años anteriores, en función de utilidades, producción, productividad, innovación, crecimiento y desarrollo de los negocios, etc.

- ANALISIS DEL ENTORNO.

Análisis de las condiciones externas que rodean la empresa y le imponen retos y oportunidades. Tal análisis generalmente abarca:

- Mercados atendidos por la empresa, sus características actuales y tendencias futuras, oportunidades y perspectivas.
- La competencia, es decir, las empresa que actúan en el mismo mercado, disputándose los mismos clientes o consumidores o los mismos recursos.
- Factores externos, como coyuntura económica, tendencias políticas, sociales, culturales, jurídicas, que afecten la sociedad y las empresas establecidas.

- FORMULACION DE ALTERNATIVAS ESTRATEGICAS.

Esta es la cuarta fase de la planeación estratégica, en ellos se busca formular las diversas y posibles alternativas o medios que la empresa puede adoptar para lograr los objetivos organizacionales propuestos, teniendo en cuenta las condiciones internas y las condiciones externas de la empresa.

Las alternativas estratégicas constituyen los cursos de acción futura que la empresa puede adoptar para alcanzar sus objetivos globales.

La planeación estratégica de una empresa se refiere al producto (bienes que la empresa produce o servicios que presta) o al mercado (donde coloca sus productos o bienes donde presta sus servicios).

Las principales decisiones contenidas en una planeación estratégica son las siguientes:

- Objetivos organizacionales globales que la empresa pretende alcanzar a largo plazo y su desdoblamiento en objetivos por departamento, detallados para cada una de las mismas unidades.
- Las actividades seleccionadas, es decir, los productos (bienes o servicios) que la empresa quiere ofrecer.
- El mercado previsto por la empresa: consumidores o clientes que la empresa pretende con sus productos.
- Las utilidades esperadas en cada una de sus actividades.
- Alternativas estratégicas en cuanto a sus actividades (mantener el producto actual, desarrollar el producto actual, introducir nuevos productos).
- Interacción vertical orientada hacia los proveedores de recursos o integración horizontal orientada hacia los consumidores o clientes finales.
- Nuevas inversiones en recursos (materiales, financieros, máquinas y equipos, recursos humanos, tecnología), para la innovación o para el crecimiento.

PLANES TACTICOS.

A partir de la planeación estratégica, la empresa puede desarrollar los planes tácticos, es decir, comienza a desglosar la planeación estratégica en varias planeaciones tácticas o planes tácticos. Es necesario que estos últimos se integren y coordinen de modo adecuado en la planeación estratégica.

Los planes tácticos se refieren a las principales áreas de acción. Para que estos planes puedan implementarse y producir resultados, es necesario que cada uno de ellos se desdoble en otros planes operacionales más específicos. Mientras la planeación táctica se refiere al mediano plazo, el plan operacional es más detallado y se refiere al corto plazo.

Al igual que la planificación estratégica, táctica y operacional, es importante destacar en este punto de la planificación el tema sobre Administración por Resultados o Administración por Objetivos, ya que es un sistema de gran actualidad en muchas organizaciones que planifican de acuerdo a los objetivos propuestos.

En la administración por objetivo o resultados, es importante destacar lo referente a los objetivos, que forman parte del proceso de planificación y de este nuevo sistema de administración.

La palabra objetivo proviene de dos raíces: *jactum*, que significa lanzado; y la preposición "ob": hacia. Implica esta etimología, por lo tanto, que un objetivo es aquello que se lanza hacia una meta concreta y precisa.

DEFINICION DE LOS OBJETIVOS

George R. Terry, define los objetivos en la administración como “las metas intentadas que prescriben o establecen un determinado criterio y señalan dirección a los esfuerzos del administrador”.

Koontz y O’Donell, en vez de dar una definición de los objetivos, señalan que estos son diversamente conocidos como “propósitos”, “misiones”, “metas” o “blancos” y que “nadie puede especificar como cumplir un objetivo vago e indeterminado...” “por lo que los objetivos deben estar identificados, de tal forma, que pueda determinarse el éxito o fracaso final”.

SU RELACION CON LOS RESULTADOS

La idea de objetivos tiene gran conexión con el concepto de “resultados”, el principio de todo el proceso administrativo, es la fijación de los objetivos o fines que queremos obtener. Pero el fin de todo el proceso es precisamente la obtención de los “resultados” que se habían fijado en esos objetivos: los resultados que se esperaban.

No tiene pues nada de extraño que la materia que estudiamos se llame por distintos autores, Administración de Objetivos. Administración por Resultados, e inclusive, que algunos la mencionen como Administración por Objetivos y Resultados. En realidad, *teóricamente*, lo mismo es fijar los *objetivos* que habremos de conseguir, para que ellos sean los que iluminen y orienten toda nuestra acción administrativa, o bien precisar los *resultados* que deseamos obtener, para el mismo fin de que nos sirvan de base, de guía, de impulso y de medida en todo el proceso administrativo.

Hablar de Administración por Resultados tiene, no obstante, una pequeña ventaja sobre el concepto de la Administración por Objetivos. Cuando se piensa en los objetivos, nos situamos al principio del proceso, nos fijamos más bien en el camino que hay que recorrer, en los medios que *a priori* juzgamos aptos para alcanzar esos resultados, que en la determinación precisa de lo que queremos lograr. En cambio, el hablar de Administración por Resultados, exige que nosotros establezcamos con toda precisión las cosas concretas que hemos de alcanzar, señalando cantidad, calidad, forma, etc. Por eso juzgamos que es mejor el término Administración por Resultados que su equivalente de Administración por Objetivos. En el fondo, objetivo y resultado se identifican, de acuerdo con lo que señala ya aquel viejo principio de la filosofía: “lo primero en la intención – objetivo -, es lo último en la ejecución – resultado -“. Usar ambos términos parece una repetición innecesaria, que más bien puede confundir haciendo pensar que ambos términos se refieren a realidades diversas.

CLASIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS

Objetivos Individuales y Colectivos

Para la Administración por Resultados tiene singular importancia esta clasificación, pues, como veremos al hablar del principio de la Participación, el problema básico es armonizar los objetivos de cada jefe con los de toda la empresa.

Objetivos Individuales son los fines que persigue cada persona física. Así, para un empleado, su objetivo principal puede ser el colocarse en una senda o camino de progreso, aunque por el momento deba conformarse con un sueldo menor; el objetivo individual de un propietario o accionista puede ser

el colaborar en una labor que habrá de ser benéfica al país; podrían ponerse otros ejemplos análogos.

El Objetivo Colectivo, por el contrario, es aquel que persiguen varias personas físicas. Obviamente, este objetivo puede identificarse, total o parcialmente, con los objetivos individuales; pero con bastante frecuencia se opone de alguna manera —a veces hasta radicalmente - a algunos de ellos. Así, si el objetivo de los empleados de una empresa es obtener buenos salarios, lograr promociones o adquirir prestigio, el de la empresa, en su conjunto, podrá ser prestar un servicio adecuado a la clientela, como base para la obtención de las mayores ganancias posibles. Si bien en conjunto tienden a armonizarse, de hecho, en un problema concreto, es fácil, y aun frecuente, que se opongan, total o parcialmente.

Como veremos. La Administración por Resultados tiene como una de sus metas principales, conseguir que los Objetivos Individuales se armonicen del mejor modo posible con los Colectivos.

Objetivos particulares y generales.

Como su nombre mismo lo indica, son objetivos particulares los que forman “parte” de otros objetivos más amplios. Son objetivos generales, aquellos que comprenden dentro de sí mismos el logro de varios objetivos particulares.

Los objetivos se dividen, pues, en estas dos categorías, por un criterio eminentemente relativo. Ello significa que un objetivo puede ser, bajo un aspecto, particular, y bajo otro, general según que se le compare con otro más amplio, o más concreto.

Esta clasificación tiene especial importancia dentro de la Administración por Resultados, pues, para fijar los objetivos de una sección – o hasta de una persona – hay que tener a la vista los objetivos generales dentro de los que aquella actúa.

Objetivos subordinados y básicos

Son objetivos subordinados aquellos que son meros medios para alcanzar los objetivos básicos o principales. Son objetivos básicos, en cambio, aquellos en que, de alguna manera, se detiene la intención de la persona o institución. Así, los objetivos de la empresa, tales como obtener ganancias o prestar bien los servicios a los que esta dedicada, son de suyo objetivos básicos; en tanto que los objetivos de la atención al personal, los del mantenimiento de la planta, etc., son de suyo objetivos subordinados al objetivo general.

Objetivos a Corto y a Largo Plazo

Los objetivos suelen considerarse a corto plazo, cuando son de un año o menos. Suelen, por el contrario, tomarse como objetivos a largo plazo, cuando implican más de un año. Actualmente suelen denominarse los primeros “operacionales” y los segundos “estratégicos”.

La mayoría de los técnicos señalan la coincidencia de que los objetivos a largo plazo son cada día más importantes y que su fijación suele hacerse hacia los cinco años.

De todas maneras, ordinariamente los objetivos a mayor plazo se subdividen en otros a menor plazo. Así, el plan de un año, se dividirá en etapas por semestres, por trimestres, o aún por meses. Ello permite ir siguiendo con

mayor cuidado la realización o el logro de los resultados que esperamos, a la vez que poder llevar a cabo oportunamente las correcciones necesarias.

PRINCIPIOS DE LOS OBJETIVOS

Los principios que se citan aquí, se han seleccionado entre los que rigen, tanto la previsión como la planeación, ya que son los aplicables al caso de la Administración por Resultados.

Principio de la Precisión

Los objetivos deben fijarse, en forma tal, que no queden expuestos, por su vaguedad, a ser entendidos de distinto modo por personas diversas. Por ello, deben fijarse *cuantitativamente*, esto es: determinado, a base de cifras y cantidades, cuando debe considerarse que se han alcanzado y cuando no.

Cuando esta cuantificación no pueda realizarse, por lo menos deben definirse sus características con el mayor número posible de criterios, comparaciones, registros, etc., en forma tal que pueda precisarse en el momento de la revisión, si el objetivo se obtuvo, o no se alcanzó.

La precisión es esencial. En el primer supuesto, - que es la determinación cuantitativa -, se identifica con lo que otros han llamado Principio de Cuantificación.

La Cuantificación Directa puede hacerse por tres medios principales: Por número. Por dinero. Por porcentaje.

Cuantificación Indirecta

Hay muchos elementos que son imposibles de cuantificar en forma directa, lo que se refiere a la moral o entusiasmo del trabajador, al estado de las relaciones públicas o la coordinación entre el personal; no obstante, que estos elementos pueden ser los mas importantes y vitales en la precisión.

Por ello, cuando es imposible realizar una cuantificación directa, como es la que se logra en los presupuestos, convendrá usar medios de cuantificación indirecta, entre los cuales destacan:

- a) *Cuantificar por sus efectos.* Si nosotros no podemos medir una realidad que nos interesa, pero que es difícil de cuantificar, como por ejemplo, la moral o entusiasmo del personal, si podemos medir el número de faltas de asistencia, el número de quejas presentadas o el aumento de la producción. Si en todos estos elementos hay alguna elevación, es obvio que ha mejorado la moral del personal, porque son efectos que no se lograrían sin ella.
- b) *Cuantificar por sus causas.* En este supuesto se trata mas bien de establecer y controlar la realización de elementos, técnicas o medios que buscan mejorar esa realidad que nosotros tratamos de controlar. Así, para elevar la moral del personal podremos señalar que se tendrá una entrevista semanal con los empleados, con el fin de entusiasmarlos; que se hará una encuesta una vez al año; que se entregara un boletín semanal. En este caso, lo que controlamos cuantitativamente es nuestra realización de técnicas o actividades para tratar de corregir la situación, dando por supuesto que esta realización habrá de mejorar lo que deseamos.

- c) *Cuantificar por programa.* Indiscutiblemente, la cuantificación indirecta, si se realiza a través de un solo efecto, o lo que es peor, de una sola causa, merece poca confiabilidad. Lo que debe hacerse, es formular un programa congruente que fijaremos con cuidado, para determinar todo un conjunto armónico de actividades que tienden a mejorar la característica del personal que deseamos controlar, así como, al mismo tiempo, una serie de estadísticas sobre efectos concretos que necesariamente deba producir la mejoría que a este respecto se logre. Si todas las causas que hemos acordado, se han cumplido; y si todos los efectos que hemos medido, se han elevado, obviamente podemos deducir que existió una mejor realización en aquel aspecto que tratamos de cuantificar y de elevar.
- d) *Cuantificar por tiempo.* Cuando no exista ninguna otra forma de cuantificar la realización de las metas que nos proponemos, hay una, que es indispensable también en la cuantificación directa, ya que esta se hará por años o semestres: nos referimos al *tiempo*.

Si en todas y cada una de las actividades y tareas que nosotros habremos de realizar, y las que habrán de llevar a cabo nuestros subordinados, fijamos un día exacto en que deben quedar hechas, y controlamos después con cuidado que se cumpla esa fijación, puede decirse en realidad que se ha logrado un gran avance.

Fijación Cualitativa

Además de la cuantificación, sea directa o indirecta, y presentando cierto parecido con esta última, esta la *precisión cualitativa* de los objetivos.

Este tipo de fijación presupone, ante todo, que no es posible en forma real, o al menos económicamente aconsejable, o bien por otras dificultades, realizar una fijación cuantitativa. En este supuesto, se trata de establecer los objetivos con tales características, que al compararlos con los resultados obtenidos, pueda determinarse con seguridad y sin lugar a dudas, o apreciaciones meramente subjetivas, si los objetivos se alcanzaron, llegaron a superarse, o si debe considerarse que no se lograron realizar.

Lo anterior se lleva a cabo por varios métodos:

1. En ocasiones se rodea al objetivo de varios ejemplos, criterios y detalles, en forma tal que, en caso de que no se hayan logrado, esto se ha de reflejar en la carencia de todos estos elementos, o al menos de la mayor parte de ellos.
2. En otros casos, se usa establecer ciertas bases para precisar, por comparación, si el objetivo se alcanzo o no. En ocasiones se hace referencia a libros, registros y reportes que al consultarse, podrán darnos idea de si el objetivo se alcanzo, o no fue realizado.

Principio de la Flexibilidad

La precisión en los objetivos es, indiscutiblemente, un avance. Sin embargo muchos autores objetan muchos que la precisión va en contra de la facilidad en su aplicación. Para citar uno de los ejemplos mas mencionados, citaremos los presupuestos, mejor dicho, el control presupuestal. Este sistema, cuya utilización representa uno de los grandes avances en la Administración Científica, tiene con todo, la limitación de que no permite en muchas ocasiones salirse del presupuesto por necesidades imprevistas, para aprovechar oportunidades de venta, producción o compra. La realidad es que todas estas limitaciones se fundan en el hecho innegable de que, por grande

que sea la previsión, esta no puede llegar a todos los casos que podrían presentarse.

Principio de la Participación

El indica que, en la fijación de los objetivos y en la determinación de los resultados que se esperan, *deben participar* todos los jefes, en la parte que ellos han de realizar.

Los subordinados del jefe encargado de alcanzar una meta, son sus colaboradores inmediatos en ese logro, y, por ello, comparten necesariamente con él la responsabilidad de alcanzarla.

Este principio es de suma importancia. Es lo verdaderamente novedoso, y lo más efectivo en la Administración por resultados.

Principio de Realismo

Los objetivos deben ser de tal naturaleza, que sean posibles de alcanzar, y al mismo tiempo que estimulen a alcanzarlos o superarlos.

Cuando se fijan objetivos sumamente elevados, se corre el riesgo de no incentivar o estimular a que se alcancen, ya que al considerar la dificultad que representa el intento de lograrlos, las personas que los persiguen se desaniman.

Por supuesto, cuando se establecen objetivos muy fáciles de alcanzar, o lo que es más, que de alguna manera ya se están logrando, con mayor razón esto no producirá estímulos de ninguna especie.

PRINCIPIO DE LA OBJETIVIDAD.

Este principio señala que, para poder fijar con eficacia los objetivos, lo primero que se necesita es realizarlos sobre bases cuidadosamente estudiadas con fundamento en la realidad y con apoyo en un análisis fundado, lo más que sea posible, en hechos.

REGLAS NEGATIVAS.

Se conoce con este nombre algunos criterios que tienden a evitar que erremos tomando como objetivo lo que realmente no lo es. Fácilmente se comprende que tiene especial importancia dentro de la Administración por Resultados, evitar error.

- "No debe confundirse el objetivo con alguno de sus síntomas".

El objetivo es lo que buscamos, como causa de la que depende que alcancemos los resultados que nos hemos fijados; los síntomas, son efectos de esa causa que, precisamente por encontrarse más cerca de nosotros, porque suelen constituir "nuestro problema", fácilmente los tomamos como "lo que nos interesa resolver", siendo que, aunque alcanzaremos esos resultados inmediatos, mientras permanezcan la causa, volverán a presentarse.

- "No confundir el objetivo con un de los medios de alcanzarlo".

En este caso ocurre algo totalmente distinto: en realidad, estamos fijando como objetivo uno subordinado, que habrá de conducirnos al principal: pero, por costumbre, rutina, análisis incompleto o cualquier otra causa, escogemos un objetivo inmediato o subordinado, que no es el más conveniente: obramos como si el escogido fuera el único, o el mejor, siendo que pueden intentarse otro más efectivos, más rápidos o menos costosos.

REGLAS POSITIVAS.

Reciben este nombre, porque van directamente encaminadas a ayudar a nuestra mente a localizar, analizar y fijar nuestros objetivos o los resultados que deseamos alcanzar.

Los objetivos deben fijarse por escrito. Es obvio que esto impide que cada persona los entienda de distinto modo, ayuda a que todos tengan exactamente la misma idea de lo que se pretende lograr.

Por otra parte, cuando el objetivo se fija por escrito, es más fácil analizar si está completo, si es claro o si conviene cambiar el orden de sus elementos.

Para fijar con precisión y en forma completa los objetivos, nos ayudará la preguntas de Rudyard Kipling: "¿Qué, Cómo, Quien, Por qué, Dónde, Cuándo?".

En la obra titulada Administración por objetivos o por resultados, el autor señala que hoy en día se cuenta con un sistema como lo es la Administración por Objetivo o por Resultados, que funciona ya en gran número de empresas y representa un gran interés en los centros de estudio. Para muchos, prefieren denominarla a la misma como administración de resultados, porque al hablar de "objetivos", suele dejar una idea vaga o imprecisa de lo que se desea obtener; en tanto que el sólo pensar en "resultados", parece como que nos obliga a precisarlos y cuantificarlos. Por lo demás, si los objetivos son el punto de arranque o de partida en un proceso cíclico, los resultados son el de llegada: por ello, de algún modo se identifican. De esta manera se puede observar, que este sistema utiliza el elementos del proceso administrativo que permitan la aplicación del mismo.

La Administración busca siempre un fin eminentemente práctico: obtener resultados con la máxima eficiencia. Todo el conjunto de sus principios, de sus reglas y de sus instrumentos auxiliares, van orientados precisamente a alcanzar esos resultados, bajo una coordinación que permita una gran armonía.

Puesto que la Administración por Objetivos o por Resultados, se desarrolla precisamente dentro de un proceso concreto, el número y el nombre de sus etapas varía, según los autores, lo importante radica en que ellas se comprendan todos los actos esencialmente administrativos.

De esta manera se puede definir este sistema por los diferentes autores, tomado por la literatura antes mencionada.

Según Miller: "El proceso de administración por virtud del cual, todo el trabajo organizado se organiza en términos de resultados específicos que habrán de alcanzarse en cada tiempo determinado, en forma tal, que las realizaciones concretas contribuyan al logro de los objetivos de la empresa".

Koontz y O' Donnell en su conocida obra de Principios de Administración la definen así: " Es un sistema por el cual, al principio de un período que se pretende evaluar, superior y subordinado discuten los resultados específicos que deben obtenerse en él, midiéndolos, siempre que se pueda".

George S. Odiorne, en su obra clásica en la materia, Management by Objectives, da esta definición: "Es un proceso por el cual, el superior y el subordinado de una organización, identifican conjuntamente sus fines comunes, definen cada una de las principales áreas de responsabilidad individual en términos de los resultados que se esperan, y usan estas

medidas como guías para manejar la unidad y fijar la contribución de cada uno de los mismos".

Si analizamos las anteriores definiciones, podemos encontrar los siguientes elementos comunes:

La participación, mayor o menor, pero necesaria, por lo que los jefes y sus subordinados inmediatos, fijan las metas que en cada campo han de lograrse en un período determinado.

La cuantificación máxima posible, o por lo menos, una mayor precisión al fijar los objetivos o resultados que se pretende alcanzar. Se trata de evitar objetivos vagos e imprecisos, para que no haya dificultad en determinar si se lograron o no los establecidos. Junto con estas características primarias, se puede señalar las siguientes:

Una serie de reglas sobre la manera de fijar los objetivos, y los pasos para mejor alcanzarlos. Así:

- a- Ante todo, se trata de fijar en qué campos se van a establecer dichos objetivos, para poder alcanzar los más amplios o generales.
- b- A qué nivel se van a conseguir.
- c- Para cuándo se espera lograr dichos objetivos: nunca dejar que se logren "tan pronto como sea posible".
- d- El eslabonamiento de unos objetivos con otros, de tal manera, que la consecución de los más sencillos, facilite y favorezca la de otros más elevados.
- e- Cómo se van a lograr, esto es: el señalamiento de medios, por lo menos generales, sobre cómo se han de alcanzar dichos resultados, dejando a cada jefe la fijación de los métodos más correctos.

Siguiendo las teorías de Urwick, señala que existen dos aspectos fundamentales en la Administración, que él llama, respectivamente, de "mecánica administrativa" y de "dinámica administrativa". La primera se refiere a investigar, analizar y determinar cómo debe ser, y cómo debe operar una empresa. Se refiere a la coordinación teórica de las relaciones que deben existir; a la formulación de planes y programas. La segunda toca el cómo se manejarán, o se manejan de hecho, esas relaciones, en forma tal, que produzcan y pongan en acción, eficazmente, los planes, programas y estructuras.

Esta gran división, tiene aplicación y utilidad en la Administración por Resultados o Objetivos, la primera parte radica en todo el procedimiento para señalar metas o resultados, medios para conseguirlos y planes para llegar a ellos. De hecho esta primera parte implica coordinaciones y retroalimentación –“ feedback” -, hasta quedar precisado lo que va a hacerse o buscarse en el siguiente período. En cambio, en la segunda parte se estudia cómo se van a poner en práctica; cómo van a operar, ya dentro del tiempo dedicado al logro o realización de esa Administración por Resultados, las revisiones, las correcciones, supresiones o aumentos, que deben hacerse.

LA MECANICA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION POR RESULTADOS.

El primer elemento es la Previsión -*pre*: antes, y *visión* -: se refiere a todo aquello que tiene que fijarse hasta determinar lo que podemos hacer. Dentro de la Previsión puede considerarse tres aspectos principales:

- **Los Objetivos:** la importancia de este aspecto es, obviamente la máxima dentro de un sistema de administración que, precisamente toma ese

nombre como calificativo, porque todo el resto de los elementos, habrá de iluminarse y orientarse por esos objetivos.

- **Las investigaciones:** no hay empresa moderna que no las realice para saber con qué elementos cuenta, y cuáles le estorban para alcanzar los objetivos. Así se investigan los mercados, los créditos, los nuevos productos, los avances técnicos, al personal que se contratará, etc.
- **Las alternativas:** todo administrador, en todos sus actos, está vinculado, fatal y necesariamente, con la toma de decisiones. Y toda decisión, implica necesariamente elegir entre dos o más alternativas. Pero el éxito del mismo radica en gran parte en su capacidad para presentar diversas alternativas, señalando a cada una sus ventajas y limitaciones, para escoger la más adecuada.

El segundo elemento de la mecánica administrativa es la Planeación.

Plan deriva de plano. Lo que hacemos es fijar planos para orientar nuestra acción. Los planes de tipo administrativo son muy diversos:

- En primer lugar se formulan los **Programas**. La esencia de los programas es la fijación del factor tiempo, tiempos precisos a cada actividad concreta, y asegurarnos después de que esos tiempos se cumplan con exactitud.

Los programas establecen, además, para cada tiempo, la lista de funciones y actividades que deben realizarse.

- También encontramos a los **Presupuestos** los cuales, no son sino planes estimados en cantidades, ya sea que éstas se fijen en números o que inclusive se estimen en su aspecto monetario y financiero.

- **Los Procedimientos** se caracterizan esencialmente por la fijación de pasos y secuencias, es decir, por el "cómo" concreto de cada actividad.
- **Las Políticas** son cursos generales de acción. La política contiene, no sólo la orden de alcanzar ese objetivo, sino inclusive, marca los grandes caminos o criterios para hacerlo, en forma de que pueda existir una delegación adecuada.

El tercer elemento es la Organización, dentro de la misma existen tres grandes campos:

- **La Determinación y División de las Funciones:** muchas veces ésta tendrá que cambiarse o suprimirse, al establecer un sistema de Administración por Resultados o Objetivos.
- **La Fijación de Niveles Jerárquicos:** lo que equivale a la determinación de la autoridad y responsabilidad correspondiente a cada nivel.
- **El Análisis de Puesto:** determina las funciones y labores concretas que se encomienda a cada jefe y a cada trabajador.

LA DINAMICA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION POR RESULTADOS.

Dentro de la dinámica administrativa existen tres elementos: la integración, la dirección y el control.

- **Por cuanto hace a la Integración, ésta comprende los siguientes aspectos básicos:**

El reclutamiento y selección del personal adecuado. De alguna manera tendrá que ver con la Administración de Resultados, ya que una de las principales cosas que ésta puede señalar, exigir, o a veces realizar, será

buscar si los hombres, sobre todo los jefes, son adecuados para las tareas que se les encomienden.

La Introducción consiste en todas las técnicas que buscan que un nuevo trabajador o jefe, sean adecuados a su nuevo puesto y, de alguna manera, la permanente y consistente actividad para estarlos acoplando constantemente a él.

Por último, **el Desarrollo** - que comprende el adiestramiento práctico, la capacitación teórica y la formación -, ha de tener gran trascendencia y recibir especiales modalidades dentro de la Administración por Resultados.

- **En la Dirección, el siguiente elemento de la Dinámica, nos encontramos ante todo con la autoridad, y su fuerza motivadora.**

La Administración por Resultados constituye un nuevo modo de concebir y ejercer la autoridad, más acorde con los tiempos modernos y con la naturaleza del hombre y permite aplicar el resultado de los avances en las ciencias del hombre: psicología, sociología, antropología o teoría de la conducta.

En lo que se refiere a la **Delegación**, que consiste en hacer partícipes a otros de la autoridad que nosotros hemos recibido, sin perder por ello la responsabilidad correspondiente.

Por último, la **Comunicación**, tanto vertical como horizontal, tanto para la fijación de los planes, como para la vigilancia constante de su resultado, es tan importante, que en muchas empresas la Administración por Objetivos no produjo resultados efectivos, mientras no se mejoró la comunicación; al intensificar ésta rindió automáticamente todos sus frutos.

- **Por cuanto hace al Control, Éste se realiza en tres etapas:**

Su Fijación y Establecimiento: tiene que analizarse qué controles deberán ser establecidos, y cuáles serán más efectivos.

Por cuanto a su Operación, ésta tiene que realizarse por todos los jefes o empleados. Pero lo más importante radica en la Interpretación de los Resultados. En realidad, se trata de comparar lo que se esperaba, con lo que se obtuvo, de ello puede resultar:

- a) Que se obtuvo exactamente lo que se deseaba, y en la forma y tiempo en que se deseaba.
- b) Que una parte de lo que se había previsto, no fue obtenido.
- c) Que se obtuvo más de lo que se deseaba, en uno o varios campos.
- d) Que se obtuvieron otros resultados, además de los esperados, los que pueden ser positivos, negativos o indiferentes.

Como se comprende, esta última parte del proceso administrativo, es tan importante como el primero de todo nuestro recorrido por la etapas del de la Administración. Aquí, se miden y evalúan los resultados. Por ello existe discusión sobre si debe llamarse Administración por Objetivos o por Resultados. En el fondo y en realidad, lo que se trata es hacer que los objetivos, que suelen ser teóricos y abstractos, se traduzcan desde el principio en resultados concretos.

PROCESO TIPICO DE LA ADMINISTRACIONPOR OBJETIVOS.

- **Fijación de los objetivos o resultados.**

En esta etapa tanto los jefes como los subordinados fijan los objetivos de cada sección de la organización, para una posterior comparación de los objetivos propuestos. De ello resultarán básicamente tres posibilidades:

- a) Puede ocurrir que el jefe y el subordinado coincidan exactamente en la metas esperadas.
- b) El jefe superior señaló metas que han sido sobrepasadas por los jefes inferiores.
- c) Puede ocurrir, - y desgraciadamente puede ser lo más frecuente- que el jefe señale metas más limitadas, que exijan menos esfuerzo, mientras que el jefe superior las pretenda más amplia. Esto a primera vista implica graves dificultades, tiene, no obstante las siguientes ventajas sobre el método ordinario:

1. La discusión se hará previamente al trabajo: "en frío"; no cuando no hay problemas.
2. El jefe superior puede quedar convencido de las razones del subordinado, o viceversa.
3. La discrepancia suele venir de los medios concretos que se requieren para alcanzar ese resultado. Así, si el subordinado dice que esto no puede lograrse.
4. Por su parte el subordinado, aunque señale lo que se hará, quien finalmente dé las normas sea el jefe superior, puesto que la responsabilidad final le corresponde a él.
5. Este sistema se basa, es discutir con el subordinado solamente las "áreas" en las que deben fijarse los objetivos o resultados, y dejar que sea precisamente él quien las señale, y, de parte del jefe, exista sólo una revisión, modificación, confirmación y, en todo caso, discusión con el subordinado, sobre cómo van alcanzarse esas metas, y si se consideran realistas. Esto es lo ideal, lo que da su máxima efectividad a la Administración por Resultados.

El siguiente paso consiste en la coordinación de los objetivos o metas que se hayan fijados, en las diversas secciones que forman un departamento. Esta coordinación lograda, tiene que extenderse a los demás departamentos o divisiones en la empresa. Siendo importante resaltar la coordinación entre los distintos departamentos staff con los departamentos de línea.

- **Etapa de revisión previa y realimentación.**

Cuando la fijación de las metas de todos los departamentos y secciones de la empresa se ha logrado, deben coordinarse por la suprema autoridad de la misma, para poder comprobar si esas fijaciones parciales han respondido a las metas generales fijadas de antemano.

Puede ocurrir, por ejemplo, que todas las metas particulares, después de combinarlas, conduzcan a resultados generales más altos que los fijados inicialmente. Es este supuesto, evidentemente los objetivos y metas generales habrán de elevarse. Puede ocurrir, por el contrario, que las metas y objetivos fijados por cada uno de los departamentos y secciones, no alcanzan a lograr las metas generales. En este caso, después de las naturales y necesarias discusiones y modificaciones, habrá que reducir quizá, por el momento, esas metas generales, o bien buscar otros medio que nos permitan alcanzarlas. De hecho, ocurrirá que en unos aspectos se llega exactamente a las metas generales; en otros se va más hacia arriba, y en otros se está más abajo.

En cualquier supuesto, ello implicará la revisión, quizá no de las metas, pero sí, por lo menos de los planes y la organización, de acuerdo con lo aceptado y fijado por cada uno de los departamentos referidos.

Vale pena hacer notar que seto constituye una verdadera realimentación o "feedback". Y cabe también hacer notar que esta corrección se está realizando, no cuando ya ha terminado el período de ejecución, ni siquiera dentro de él, sino precisamente cuando se está por iniciarlo.

- **Etapas del logro de los resultados.**

INICIACION : con lo anterior se ha terminado la preparación de la Administración por Resultados. Ahora se comienza lo relativo a su realización. Cabe aquí notar que para la mejor comprensión de cómo opera este sistema, es indispensable, es casi la base del éxito, el mejorar la "comunicación". Independientemente de las sesiones de revisión formal, es indispensable que cada jefe, diariamente, si es posible, o al menos cuando se presente la ocasión, tenga con sus subordinados conversaciones informales.

REVISIONES PERIODICAS: periódicamente tiene que haber, no obstante, revisiones formales; se tratará de reuniones de cada jefe superior con los jefes que directamente dependan de él, para analizar si están obteniendo los resultados perseguidos, señalados y aceptados.

ACCIONES CORRECTIVAS: de esta revisión pueden surgir fundamentalmente tres situaciones distintas:

- a- Que las metas se han alcanzado exactamente como se habían visto. No habrá más asegurarse de que sigan llevándose como antes.
- b- Que las metas no se han logrado como se esperaba, pero que, después de discutir, se pueda encontrar una acción correctiva, sea para seguir, por lo menos, la trayectoria de tendencia al ritmo que se había previsto, o bien que puedan encontrarse medios para precipitar, violentar o activar de tal manera las actividades, que ello permita alcanzar al fin del período los

resultados prefijados desde el principio. Esto implica, en cualquiera de los dos supuestos, llevar a cabo esa acción correctiva.

- c- Puede suceder también que, por circunstancias que no pudieron preverse, alguna o algunas de las metas fijadas no han podido alcanzarse aún, y que inclusive, para ser realista, habrá admitir que no podrán lograrse de ningún modo y deben abandonarse, al menos para ese período.
- d- Puede ocurrir, por último, que se encuentre que las metas que se habían fijado se superaron, o, por lo menos, la forma de alcanzarlas nos está indicando que es posible ir más allá de lo que habíamos previsto y fijado. Esto nos llevará a una elevación de metas.

Se puede notar cómo esta revisión, en lo supuesto b), c) y d) constituye una nueva realimentación; es decir: de acuerdo con el resultado, podremos volver a elevar, bajar, o bien reajustar, repitiendo de alguna manera los dos primeros pasos de la planeación de objetivos.

REVISION FINAL Y REINICIACION.

COMPARACION AL FINAL DEL PERIODO: al terminar el tiempo para el que se ha establecido la Administración por Resultados, habrá que comparar las metas iniciales - o las fijadas dentro del proceso con los resultados obtenidos.

REINICIACION: lo obtenido al final servirá para volver a iniciar el siguiente período.

Esto llevará:

- a) A ampliar o mejorar lo que para ese período nos habíamos fijado en un campo determinado.
- b) A cambiar metas.

- c) Puede ocurrir que, después de analizar con todo cuidado, se llegue a la conclusión de que algunas de las metas alcanzadas, o no se puede, o no conviene elevarlas.
- d) Puede ocurrir, que encontremos que lo que no se pudo alcanzar se debió a falta de adiestramiento, falta de capital u otras razones.

En el proceso de Planificación encontramos unas herramientas que nos permiten canalizar recursos, establecer metas y objetivos y de esta manera se identifica la situación real de un proceso organizacional.

INDICADORES DE SALUD.

Se entiende como tales el conjunto de cifras, expresadas como índice, Promedio, Tasa, Razón o Porcentaje, que permiten la expresión resumida y oportuna de los fenómenos observados y de las variables en estudio.

El significado más importante del indicador en salud es representar el dato numérico referido a la persona, a la población a sus problemas, a sus situaciones y al procedimiento o proceso de todas las actividades que identifican la Atención en el sector salud.

Proceden de tres grandes fuentes: la investigación científica, la experiencia y del manejo práctico (empírico) de la observación.

La búsqueda de toda información capaz de servir para su elaboración debe dirigirse por tanto, a sus fuentes estadísticas, demográficas, administrativas y sociales. Todo indicador debe tener capacidad para describir la realidad estudiada, permitir la compatibilidad y explicar por su naturaleza lo que

expresa y ofrecer tal sentido de orientación, que permita hacer predicciones y previsiones para favorecer la toma de decisiones y metas a lograr.

Es decir los indicadores serán los instrumentos capaces de responder y expresar cuantitativamente todas aquellas variables que identifican y son necesarias para la gestión administrativa de los servicios para el diagnóstico de situaciones, para conocer la magnitud del daño, para cuantificar y evaluar los recursos disponibles.

Los indicadores son en general de tres tipos: **centinela, basados en índice y trazador**. Un procesador centinela mide un proceso o resultado grave. Un indicador basado en índice mide un suceso de la asistencia que requiere posterior valoración solo si el índice de sucesos muestra una tendencia significativa en el tiempo, si excede umbrales predeterminados o si evidencia diferencias significativas al compararse con otros servicios y / o instituciones.

Los indicadores se diferencian también por los distintos sucesos que miden: Estructura, proceso y resultado.

Criterios para la elaboración de indicadores y usos.

- Los indicadores representan un marco de referencia que permiten efectuar ajustes necesarios a las actividades a cubrir. Por tanto no pueden comportarse, ni identificarse como metas.

- Los indicadores adolecerán de limitaciones relacionadas con su cantidad y oportunidad para manejarlos.

- La selección del indicador debe ser hecha en función de las características y circunstancia de la situación observada.

Todo el volumen de información sobre salud y que se refleja en sus indicadores, presenta tres propósitos fundamentales:

- Planificar los recursos y determinar las metas y servicios (necesario) de una manera efectiva y racional.
- Que la administración de esos recursos se lleve a cabo de una manera eficiente y productiva
- Favorecer a la evaluación de los servicios y programas planificados.

Para que un indicador sea de utilidad debe cumplir una serie de criterios:

- Debe tener relevancia.
- Debe permitir la toma de decisiones y establecer prioridades en la resolución del problema.
- Debe ser sensible a las variaciones del fenómeno que se desea medir.
- Debe ser elaborado mediante datos de fácil recogida.

Los indicadores o parámetros usados en la evaluación deben reunir los siguientes requisitos:

- Validez:** Que exista un tipo de correlación positiva entre el indicador y la variable que se intente medir.
- Confiabilidad:** Que sea estable y poco sensible a las imperfecciones.
- Factibilidad:** Que se cuente con el registro de datos necesarios para confeccionarlos.
- Utilidad:** Que tenga uso práctico.
- Comprensibilidad:** Que sean simples y fáciles de entender.
- Normalización:** Que pueda utilizarse como regla o medida.
- Calidad de los datos básicos:** Que se pueda confiar en la veracidad de los datos básicos.

3.1.2-ORGANIZACIÓN.

Idalberto Chiavenato en su obra "Introducción a la Teoría General de La Administración", define la organización como segundo elemento del proceso administrativo como: "Organización como función administrativa y parte del proceso administrativo, se refiere al acto de organizar, integrar y estructurar los recursos y los órganos involucrados en su administración, establecer relaciones entre ellos y asignar las atribuciones de cada uno".

La organización consiste:

- Dividir el trabajo, es decir, determinar las actividades para alcanzar los objetivos planeados.
- Agrupar las actividades en una estructura lógica (departamentalización).
- Designar a las personas para que las lleven a cabo (cargos y tareas).
- Coordinar los esfuerzos.

Allen, clásico ortodoxo, define la organización con un el siguiente concepto:

"La organización formal es un sistema de tareas bien definidas, cada una de las cuales lleva en sí misma una cantidad específica de autoridad, responsabilidad y obligación de rendir cuentas. Este conjunto de elementos se establece en forma consciente y minuciosa para permitir que los responsables de la empresa trabajen juntos con más efectividad y alcancen los objetivos. La organización formal se caracteriza porque está bien definida, tiene una delegación adecuadamente limitada y posee relativa estabilidad. La organización formal es una estructura más o menos arbitraria, a la cual debe adaptarse el individuo: decirle a éste qué tareas puede realizar y de qué maneras específicas predispone su obediencia a las órdenes de individuos predeterminados, e indicarle que debe trabajar de modo cooperativo con las demás personas, prescritas de modo nominativo. La organización formal

facilita el establecimiento de objetivos y políticas; es una forma de organización relativamente fija y predeterminada, lo cual permite a la empresa pronosticar su futuro y sus probables ganancias. Sin una base organizacional constante, no se podría confiar en los pronósticos".

La organización es una actividad básica de la administración, que sirve para agrupar y estructurar todos los recursos (humanos y no humanos), con el fin de alcanzar los objetivos predeterminados. De todos los recursos, el elemento humano es el activo más importante y eje principal de la organización, porque de acuerdo como se agrupen habrá un impacto en la realización de las tareas. La organización existe porque el trabajo que debe realizarse es demasiado para una sola persona. De ahí la necesidad de lograr la coordinación entre las personas.

La función de organizar consta de cuatro componentes: tareas, personas, órganos, relaciones.

- **TAREAS:** el trabajo realizado en una empresa experimenta un proceso de división que origina la especialización de actividades y funciones. Las funciones que deben cumplirse se derivan de los objetivos definidos en la planificación, y son la base de la organización. Las funciones se subdividen en tareas.

- **PERSONAS:** cada persona es designada para ocupar un cargo, que es una porción específica del trabajo global. Esa designación debe ir acompañada o debe tener en cuenta habilidades, aptitudes, intereses, experiencia, práctica y comportamiento de cada persona.

- **ORGANOS:** el trabajo y las personas se agrupan en órganos, en la medida en que tengan características u objetivos semejantes. Los órganos se disponen en niveles jerárquicos y áreas de actividades. Los órganos de línea y de staff existen en función de la relación directa o indirecta con los objetivos de la empresa.
- **RELACIONES:** se refiere a la relación entre una persona y su trabajo, entre una persona y otras situaciones en diversos sectores de la empresa, y la relación informal entre los participantes en situaciones fuera del trabajo.

TECNICAS RELACIONADAS CON LA ORGANIZACIÓN. INSTRUMENTOS METODOLOGICOS DE LA ADMINISTRACION.

ORGANIGRAMAS.

Hemos expresado que la estructura de la organización es de carácter dinámico. Esto es consecuencia, por una parte, de la acción humana dentro de ella, y por la otra, de las gravitaciones ejercidas por las condiciones sociales predominantes.

Los organigramas, los manuales de organización y los flujogramas son instrumentos metodológicos de la ciencia de la administración y de su técnica. En otros términos, son medios para el análisis teórico y para la acción práctica. No obstante, son muchos los instrumentos y medios que utiliza la técnica administrativa.

La efectividad de un organigrama, para una organización, se fundamenta en la condición de reflejar, hasta donde sea posible, la organización con sus verdaderas implicaciones y relaciones; además, sus estratos jerárquicos.

Según el contenido del concepto de organigrama, éste es y muestra:

1. Un elemento (cuadro, gráfico, carta, expresión, figura, etc).
2. La estructura de la organización.
3. Los aspectos más importantes de la organización.
4. Las funciones.
5. Las relaciones entre las unidades estructurales.
6. Los puestos de mayor y aun los de menor importancia.
7. Las comunicaciones y sus vías.
8. Las vías de supervisión.
9. Los niveles y estratos jerárquicos.
10. Los niveles de autoridad y su realidad dentro de la organización.
11. Las unidades de categoría especial.

Podrían también mostrar:

1. El nombre de la persona que ocupa el cargo
2. Formas de pago.
3. Relaciones particulares y especiales.
4. Características de la unidad (pluripersonal, plural, etc.).
5. Participación de la unidad en trabajos y relaciones especiales.
6. El número de trabajadores y posición geográfica de la unidad.
7. Condiciones de la unidad en cuanto a la estabilidad (si es definitiva, provisional etc.)
8. Previsiones para el desarrollo de la estructura (unidades futuras).

9. Hasta detallar las funciones de una unidad.

El organigrama, aparte de los diferentes fines para los cuales se utiliza, según se ha señalado, tiene alcances mayores y otros propósitos; por ejemplo, para relaciones públicas, para formación de personal, fiscalización e inspección de la organización, evaluación de la estructura, reorganización, evolución de cargos, etc.

1. Según la forma como muestran la estructura, son:

- a) Analítico
- b) Generales
- c) Suplementarios.

Analíticos. Son los organigramas específicos, los cuales suministran una información detallada; incluso, se complementan con informaciones anexas y por escrito, símbolos convencionales de referencia con datos circunstanciados. Se destinan al uso de los directores, expertos y personal del estado mayor.

Generales. Este tipo de organigrama facilita una visión muy sucinta de la organización; se limita a las unidades de mayor importancia. Se les denomina generales por ser los más comunes.

Suplementarios. Estos organigramas se utilizan para mostrar una unidad de la estructura en forma analítica o más detallada. Tales unidades pueden ser una dirección, una división, un departamento, una gerencia, etc. Son complementarios de los analíticos.

2. Según la forma y disposición geométrica de los organigramas, éstos pueden ser:

- a) Verticales. Tipo gráfico.
- b) Horizontales. De izquierda a derecha.
- c) Escalares.
- d) Circulares o concéntricos.

MANUALES DE ORGANIZACION. SIGNIFICADO E IMPORTANCIA PARA LA ORGANIZACIÓN.

No podríamos fungir de novedosos al pretender definir un manual de organización, por ser este un elemento que no admite otra denominación o definición que encuadre perfectamente con su contenido.

El manual de organización es un instrumento metodológico de la ciencia y técnica de la administración; es un medio de acción de práctica por excelencia, que ayuda grandemente de organización.

En este sentido, contribuye a formular y crear la organización, así como al análisis de ésta, con la finalidad de hacer evaluaciones parciales o totales. Tal como ocurre con la revisión de responsabilidades, evaluación de cargos, reubicación de unidades, estudios de relaciones interestructurales e interunidades. Constituye un completo ideal de los organigramas, o mejor dicho, se complementan recíprocamente para dar informaciones claras y detalladas de la estructura y de las unidades que la integran. Estas unidades se señalan en los organigramas solamente con un título, pero el manual de organización las describe con detalles, en todo lo relativo a responsabilidades, tareas, atribuciones, deberes y funciones. La descripción de los puestos y unidades de la organización contribuye a facilitar el

conocimiento parcial de los fines y objetivos de la empresa o institución. Adicionalmente, los manuales de organización suministran informaciones sobre las relaciones de las distintas unidades y especifican la autoridad, porque señalan ante quién es responsable un subalterno por la ejecución de sus labores, lo cual define con mayor precisión de responsabilidad.

La propia definición de un manual de organización explica la importancia de éste para la organización. En este orden de ideas, podríamos agregar que el manual contribuye – en el proceso de su preparación y funcionamiento – al conocimiento de la organización; tal como su preparación y funcionamiento – al conocimiento de la organización; tal como ocurre cuando se ponen en manifiesto las anomalías de algunos puestos y se evidencia, por ejemplo, que la cantidad y calidad de funciones no son adecuadas a la categoría del cargo, bien por exceso, o bien por defecto; que la jerarquía por paga no es correspondiente con las actividades del cargo; que hay falta de coordinación entre las unidades, duplicidad y superposición de funciones y actividades.

El manual de organización constituye un medio eficaz de la dirección de personal para la preparación de cuadros directivos y empleados. Empero, no todo es positivo para la organización en lo que respecta al uso de los manuales. Además, la elaboración de un manual de organización es costosa y requiere tiempo, en consecuencia, no todas las empresas pueden tener ese instrumento; pero la mayor dificultad la constituye su actualización, en virtud de que la organización es dinámica y cambiante; de aquí que el manual debe mantener ese mismo ritmo, lo cual resulta punto menos que imposible porque es muy arduo al proceso burocrático requerido para cambiar un puesto, ponerlo al día, oficializarlo y hacer efectivos esos cambios. Esto contribuye a incrementar la estructura de costos de la empresa y a suscitar dificultades en el seno de la organización.

Es necesario señalar que los manuales no están a cubierto de deficiencias, lo cual ocurre cuando son excesivamente descriptivos y circunstanciados con los consiguientes efectos para el personal, que no llega a entender de manera clara sus funciones y, además, se encuentran atado en perjuicio de su iniciativa.

En resumen, los organigramas y los manuales- así como otros medios de organización – son de una gran utilidad, pero ellos por sí solos no son garantía de una buena organización y administración.

CONTENIDO Y FORMAS DE LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN.

Los manuales de organización contienen, fundamentalmente, una descripción de los puestos, lo cual es lo más importante. Además, señalan los fines de una empresa y de cada una de las unidades principales de la estructura organizativa. Estos fines se identifican con el título de las atribuciones. Los manuales contienen también la base legal de la organización, su estructura, fecha de creación de la empresa o de la unidad administrativa, un organigrama de éstas y hasta de sus unidades principales, las funciones de las unidades y de los cargos, las responsabilidades y la autoridad de los mismos. Asimismo, describen las actividades específicas que se enumeran y que son un conjunto de tareas y labores.

FLUJOGRAMAS.

Diagramas que representan el flujo o la secuencia de procedimientos y rutinas. Son diagramas descriptivos y dinámicos que caracterizan de manera analítica las tareas u operaciones ejecutadas, bien sea por los órganos o por los ocupantes de los cargos. En general indican las secuencias del proceso involucrado y los responsables de ejecutarlos, permitiendo la visualización de

eventuales actividades innecesarias que podrían abreviarse, cancelarse o distribuirse en otras actividades pertinentes.

En general, los diversos tipos de flujogramas tienen las siguientes características:

- Representan las unidades de trabajo.
- Representan las articulaciones entre las unidades de trabajo.
- Representan la secuencia de trabajo en cada unidad.
- Representan con bastante evidencia lo que es formal.

Ventajas de los flujogramas:

- Permite la simplificación del trabajo mediante la combinación eficiente de las diversas fases o etapas de una tarea.
- Posibilita localizar y eliminar los movimientos inútiles o innecesarios.
- Posibilita estudiar, corregir y lograr la mejor secuencia de operaciones.

Existen varias clases de flujogramas:

- Flujograma vertical.
- Flujograma de análisis del proceso.
- Flujograma horizontal.
- Flujograma de bloques.

3.1.3 DIRECCION.

La dirección constituye la tercera función administrativa, en ella se pone a funcionar la empresa y a dinamizarla. La dirección se relaciona con la acción – cómo poner en marcha- , y tiene mucho que ver con las personas: se halla ligada de modo directo con la actuación sobre los recursos humanos de la empresa.

Las personas deben ser utilizadas en sus cargos y funciones, entrenadas, guiadas y motivadas para lograr los resultados que se esperan de ellas. La función de dirección se relaciona directamente con la manera de alcanzar los objetivos a través de las personas que conforman la organización. La dirección es la función administrativa que se refiere a las relaciones interpersonales de los administradores en todos los niveles de la organización, y de sus respectivos subordinados. Para que la planeación y la organización puedan ser eficaces, deben ser dinamizadas y complementadas por la orientación que debe darse a las personas mediante la comunicación, capacidad de liderazgo y motivación adecuadas. Para dirigir a los subordinados, el administrador debe comunicar, liderar y motivar, definitivamente es un proceso interpersonal que determina relaciones entre los individuos.

Como dirigir significa explicar los planes a los demás y dar instrucciones para ejecutarlos teniendo como mira los objetivos por alcanzar. La dirección puede presentarse en tres niveles distintos:

- **Nivel Global:** abarca la empresa como totalidad; es la dirección propiamente dicha. Corresponde al nivel estratégico de la empresa.

- **Nivel Departamental:** abarca cada departamento o unidad de la empresa. Involucra al personal de mandos medios. Corresponde al nivel táctico de la empresa.
- **Nivel Operacional:** abarca cada grupo de personas o de tareas. Corresponde al nivel operativo de la empresa.

La dirección generalmente exige diferentes estrategias y tácticas basadas en diversos tipos de poder, cada uno de los cuales incluye una relación diferente entre la persona sometida al poder y quien lo ejerce. En sentido genérico, poder es la capacidad de limitar la elección de los demás. Las maneras de limitar las elecciones de los demás varían mucho.

Existen cinco tipos de poder:

1. **Poder de recompensa:** tipo de poder basado en la percepción que una persona o un grupo de personas tiene acerca de la capacidad de otra persona o un grupo de personas para proporcionar tipos y cantidades de recompensas variados. Probablemente, éste es el tipo de control más empleado en las empresas.
2. **Poder coercitivo:** tipo de poder basado en la percepción que una persona o grupo de personas tiene la capacidad de otra persona o grupo de personas para administrar castigos, como medidas disciplinarias, advertencias escritas, amonestaciones y desvinculaciones. El empleo excesivo de este poder cuando es percibido por los empleados, reduce su motivación para cumplir las órdenes.
3. **Poder legitimado:** se sustenta en los valores del individuo o en valores particulares de socialización. Existe cuando una persona o un grupo de personas piensa que es correcto o legítimo que otra persona influya en sus acciones; en consecuencia, cree que debe aceptar la

influencia. Un individuo que cree en la institución de la propiedad privada y en el sistema libre empresa puede sentir que el control del superior sobre su comportamiento para obtener utilidades es apropiado o legítimo.

4. **Poder de referencia:** se basa en el deseo de un individuo o grupo para parecerse a otra persona u otro grupo o identificarse con ellos. Al igual que el poder legitimado, este tipo de poder puede funcionar en el subconsciente.
5. **Poder del experto:** se basa en la percepción de una persona o un grupo respecto del mayor conocimiento, capacidad o pericia de otra persona o grupo, lo cual conduce a que los primeros sigan a los segundos. La pericia puede atribuirse a cualquier individuo gracias a su experiencia, entrenamiento, reputación o capacidad demostrada efectivamente.

En las empresas existe generalmente una integración de varios tipos de poder combinados en grados que varían bastante.

Frente a las diversas funciones existentes, surge la función de dirección, cuya misión consiste en asignar a las diferentes personas y controlarlas para que puedan cumplir sus respectivas misiones. La organización requiere, además de una estructura funcional u operativa, una estructura jerárquica, que permita dirigir las operaciones de otros niveles.

Existen principios de la administración que pueden ser aplicados a la dirección.

1. Principio de unidad de mando.

Este principio hace énfasis en que cada subordinado debe rendir cuentas a un solo superior. La finalidad de este principio es evitar posibles

conflictos resultantes de la delegación simultánea de las funciones de varios superiores en un solo subordinado, sin que ninguno de ellos efectúe un control amplio sobre las actividades de éste. Este principio se aplica a los procesos de organización y dirección. Se funda en el supuesto de que el subordinado tiene más facilidad de rendir cuentas a un solo superior, y trabaja mejor de este modo, pues evita dividir la lealtad, enfrentar problemas de prioridad y recibir órdenes contradictorias.

2. Principio de delegación.

La delegación es una técnica específica de dirección. El proceso de delegación abarca asignación de tareas, delegación de autoridad y exigencia de responsabilidad para ejecutarlas. La delegación de autoridad puede ser genérica o específica, oral o escrita. Sin embargo es esencial que vaya acompañado de una asignación de deberes o tareas.

Existen ciertas actitudes personales del gerente que condicionan la delegación:

- Receptividad.
- Disposición para delegar.
- Disposición para tolerar los errores ajenos.
- Disposición para confiar en sus subordinados.
- Disposición para establecer y utilizar controles amplios.

3. Principio de la amplitud de control.

Este principio se refiere a la cantidad de personas que un jefe puede supervisar y en las cuales puede delegar su autoridad. Existe un límite del número de personas que un jefe puede supervisar con eficiencia. En síntesis, el número de niveles y la cantidad de personas que reportan a

un mismo jefe deben mantenerse en un equilibrio evaluado para cada situación.

Existen diversos factores que condicionan la amplitud administrativa:

- Personalidad del jefe.
- Nivel en que se ejerce la supervisión.
- Calidad y nivel de los subordinados.
- Clase de trabajo de los subordinados.
- Distancia entre los elementos supervisados.

Las relaciones entre superiores y subordinados se pueden identificar diferentes modalidades:

a-Relaciones simples directas: relaciones que el superior establece directa e individualmente con los subordinados inmediatos.

b-Relaciones grupales directas: relaciones existentes entre el supervisor y cada una de las posibles combinaciones de subordinados, ya que cada supervisor puede dirigirse a un subordinado en presencia de otro o de los demás subordinados.

c-Relaciones cruzadas: se establecen cuando los subordinados que tienen un superior común se relacionan entre sí.

La amplitud de control permite distribuciones de componentes de la estructura organizacional, que le dan un formato o configuración particular. En las empresas donde la amplitud de control es grande, la configuración global de la organización es típicamente plana. La estructura plana tiene pocos niveles jerárquicos y grandes grupos de trabajo en cada nivel. En las empresas donde la amplitud de control es limitada, la configuración global de la organización es alargada verticalmente. La estructura alargada tiene una amplia cadena de autoridad y pocos grupos de trabajo en cada uno de ellos.

1. Principio de coordinación o de relaciones funcionales.

En toda organización el volumen y la complejidad de las tareas originan la división del trabajo que, a su vez, ocasiona la especialización de funciones que lleva a que los individuos dejen a un lado la visión de conjunto y tengan simplemente en cuenta los detalles. La coordinación es una actividad preventiva y correctora de los riesgos de la división del trabajo, que aglutina y armoniza todos los esfuerzos individuales orientándolos hacia la consecución de los objetivos preestablecidos por la empresa.

La coordinación es una acción globalizadora y convergente que armoniza y capitaliza todos los esfuerzos individuales, en busca del objetivo común. Para ser ejecutada en función de los objetivos, la coordinación debe partir del conocimiento de éstos. Si la coordinación es una función que armoniza todos los esfuerzos en aras de un objetivo común, el simple desconocimiento de ese objetivo anulará el trabajo de coordinación.

La coordinación se fundamenta en la comunicación, es decir, en la información y orientación que deben transmitirse, en todas las direcciones y en todos los niveles y sectores. Mediante la comunicación se conocen los objetivos y los trabajos que deben ejecutarse, se aclara cómo marchan las cosas y las providencias que han de tomarse, y se aglutinan y armonizan las diversas actividades que tienen que desarrollarse por separado. Si las acciones son iguales, las funciones deberán localizarse en las unidades más adecuadas de la organización para reducir al mínimo la coordinación, la comunicación y los formularios. Es decir, cuanto mayor sea la cantidad de coordinación, comunicación y formularios, aumentan las posibilidades de cometer errores, el número de cotejos y verificaciones, y las operaciones se vuelven más costosas.

Ciertos procesos del comportamiento dan vida a la estructura de una organización.

Melinkoff los define como una "*serie de acciones u operaciones que se realizan de acuerdo con unas normas, principios, leyes y reglas*".

El modelo de Gibson, Ivancevich y Donnelly incluye dentro de los procesos del comportamiento que contribuyen al desempeño efectivo de la organización a la **comunicación**, por medio de éste la organización se une a su entorno y con cada una de sus partes. La supervivencia de la organización tiene que ver con la capacidad de la gerencia para intercambiar las actividades que se dan en el seno de la organización.

Gibson, Ivancevich y Donnelly, definen dicho proceso como "*la transmisión de información y entendimiento mediante la utilización de símbolos comunes*". La utilización de estos símbolos pueden ser verbales o no verbales.

La comunicación penetra en todas las actividades de la organización, y continuamente cada empleado participa en procesos de comunicación y es afectado por los mismos. Para los gerentes la comunicación eficaz es una habilidad crítica porque las funciones gerenciales, en especial la dirección permitirá dirigir y guiar las actividades en forma efectiva, ya que este proceso se vuelve operativo.

En el funcionamiento de cualquier organización, en el trabajo diario de cualquier empleado, siempre se encuentra presente la comunicación, es algo inevitable; pero lo que es realmente importante de indagar, es la calidad de dicho proceso comunicacional, es decir, la comunicación es algo constante,

lo que no lo es, es la eficacia de la misma y por tanto, la verdadera disyuntiva es si los empleados se comunican bien o mal.

Por otro lado, si bien actualmente se vive en un mundo en el cual se están desarrollando muchos avances en tecnologías de comunicación y de información, deja mucho que desear la comunicación entre personas en las organizaciones; la comunicación entre las personas no depende de la tecnología, sino más bien de fuerzas dentro de la gente y su entorno, ya que es un proceso que sucede "dentro" de la gente. De aquí la importancia de integrar este proceso con el elemento del proceso administrativo como lo es la dirección.

EL PROCESO DE COMUNICACIÓN.

El modelo actual del proceso general de comunicación que se describe a continuación, es el desarrollado por Gibson, Ivancevich y Donnelly, a partir del trabajo inicial de Shannon y Weaver, y de Schramm; el mismo incluye los siguientes elementos básicos:

El comunicador: dentro del marco de la organización, el comunicador es un empleado con ideas, intenciones, información y un propósito para comunicarse.

La codificación: dado un comunicador, se tiene que efectuar el proceso de codificación para que se traduzcan las ideas de éste a un conjunto sistemático de símbolos: un lenguaje que exprese el propósito del comunicador. La principal forma de codificación es el lenguaje. La función de la codificación es proporcionar una forma en que las ideas y los propósitos se puedan expresar como un mensaje.

El mensaje: el resultado del proceso de codificación es el mensaje; el propósito del comunicador se expresa en forma de mensaje, ya sea verbal o no verbal. El mensaje es lo que el individuo espera comunicar al receptor deseado, y la forma exacta que tome depende en gran medida del medio que se utilice para transmitirlo.

El medio: el resultado del proceso de codificación es el mensaje, la vía por la cual se envía el mensaje. Las organizaciones proporcionan información a sus integrantes de diversas maneras, que incluyen la comunicación personal directa, las conversaciones por teléfono, las reuniones de grupo, los mensajes por fax, los memorandos, las declaraciones de políticas, los sistemas de recompensa, la programación de la producción y las teleconferencias por vídeo.

La decodificación / receptor: para que se complete el proceso de comunicación, el mensaje tiene que decodificarse para que sea relevante para el receptor. La descodificación, término técnico para designar los procesos mentales del receptor, implica una interpretación; los receptores interpretan (descodifican) el mensaje a la luz de sus propias experiencias previas y marcos de referencia. Cuanto más se aproxime el mensaje descodificado a la intención pretendida por el comunicador, más eficaz será la comunicación.

La retroalimentación: Los procesos unidireccionales de comunicación no permiten la retroalimentación del receptor hacia el comunicador, lo que aumenta el potencial de distorsión entre el mensaje deseado y el mensaje recibido. Es deseable que se deje lugar para la retroalimentación dentro del proceso de comunicación. El circuito de retroalimentación proporciona un canal para la respuesta del receptor que permite que el comunicador

determine si se ha recibido el mensaje y si ha producido la respuesta deseada. Los procesos bidireccionales, permiten esta importante retroalimentación entre el receptor y el comunicador.

El ruido: dentro del marco de la comunicación humana, el ruido se puede entenderse como todos los factores que distorsionen el mensaje que se pretende transmitir. El ruido puede darse en cada uno de los elementos de la comunicación; por ejemplo, un gerente que tenga severas limitaciones de tiempo quizá se vea forzado a actuar sin comunicación o a comunicarse de forma precipitada con información incompleta. O bien, un subordinado puede adjudicarle un significado distinto a una palabra o frase que el pretendido por el gerente.

Los elementos descritos anteriormente, son esenciales para que suceda la comunicación y de ninguna manera se deben entender como si estuvieran separados.

En otro orden de ideas, se tiene que la comunicación dentro de las organizaciones se efectúa dentro de un marco que viene dado por la dirección en que la misma se desarrolla, esa dirección puede ser de cuatro formas distintas y son descritas en el apartado siguiente.

LA COMUNICACIÓN DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES.

Las direcciones de la comunicación.

El diseño de la organización debería propiciar las comunicaciones en cuatro direcciones distintas: hacia arriba y en los sentidos horizontal y transversal.

La comunicación descendente: es aquella que fluye desde los niveles más altos de una organización hacia los inferiores o más bajos. Las formas más comunes de comunicación descendente son las instrucciones de trabajo, los memorandos oficiales, las declaraciones de políticas, los procedimientos, los manuales y las publicaciones de la empresa.

La comunicación ascendente: es la comunicación que fluye desde los niveles inferiores a los superiores en la organización; incluye buzones de sugerencias, reuniones de trabajo y procedimientos de reclamación.

Una organización necesita tanto de comunicación descendente como de ascendente; no obstante, propiciar esta última de forma eficaz es una tarea poco fácil para la organización, especialmente cuando son de gran tamaño.

La comunicación ascendente es a menudo imprescindible para la toma de decisiones adecuadas.

Comunicación horizontal: es aquella que fluye a través de las funciones en la organización; es necesaria para la coordinación e integración de las diversas funciones de la organización, así como también, puede proporcionar una satisfacción de las necesidades sociales.

Comunicación transversal: es la comunicación que cruza las funciones y niveles en las organizaciones; es importante cuando los miembros no pueden comunicarse mediante los canales ascendentes, descendentes u horizontal.

3.1.4 CONTROL

El control es la cuarta función administrativa que, junto con la planeación, organización y dirección conforma el proceso administrativo.

El control puede asumir varias formas y contenidos que representan características diferentes en cada organización o en cada área de la organización o incluso en cada nivel jerárquico. Ya que el control puede utilizarse para: Estandarizar el desempeño mediante inspecciones, supervisiones, procedimientos o programas de producción. Medir y dirigir el desempeño de los empleados mediante sistemas de evaluación de desempeño del personal, supervisión directa. Alcanzar los objetivos de la empresa mediante la articulación de éstos en la planeación, puesto que ayudan a definir el propósito apropiado y la dirección del comportamiento de los individuos para conseguir resultados deseados, entre otros.

La finalidad del control es garantizar que los resultados de lo que se planeó, organizó y distribuyó se ajusten lo máximo posible a los objetivos preestablecidos. La esencia del control radica en la verificación de si la actividad controlada está alcanzando o no los objetivos o resultados deseados. El control es un proceso que guía la actividad ejecutada para alcanzar un fin determinado de antemano.

Lo esencial en cualquier sistema de control es:

1. Un objetivo, un fin predeterminado, un plan, una línea de acción, un estándar, una norma, una regla decisoria, un criterio, una unidad de medida.
2. Un medio para medir la actividad desarrollada.

3. Un procedimiento para comparar tal actividad con el criterio fijado.
4. Algún mecanismo que corrija la actividad en curso, para alcanzar los resultados deseados.

El control es un proceso cíclico, compuesto de cuatro fases:

1. Establecimiento de estándares y criterios.

Los estándares representan el desempeño deseado ; los criterios representan las normas que guían las decisiones. Proporcionan medios para establecer lo que debe hacerse y qué desempeño o resultado debe aceptarse como normal o deseable. Constituyen los objetivos que el control deberá garantizar o mantener. La función más importante del control es determinar cuáles deberían ser los resultados o, por lo menos, qué esperar de determinada acción.

Los estándares o normas proporcionan un método para establecer qué debe hacerse. Los estándares pueden expresarse en tiempo, dinero, calidad, unidades físicas, costos o índices.

El control implica una comparación con estándares establecidos previamente para poner en marcha la acción correctiva cuando se presenta un desvío. También pueden revisarse y modificarse los estándares fijados para adaptarlos a la realidad de los hechos o a las posibilidades de la empresa u organización .

2. Observación del desempeño.

La observación o verificación del desempeño o del resultado busca obtener información precisa de lo que se controla. La eficacia de un sistema de control depende de la información inmediata sobre los

resultados anteriores, transmitida a quienes tiene poder para introducir cambios. La unidad de medida deberá concordar con el criterio predeterminado y deberá expresarse de modo que permita efectuar una comparación sencilla. El grado de exactitud de la medida dependerá de las necesidades específicas de aplicación de esa medida.

3. Comparación del desempeño con el estándar establecido.

Toda actividad experimenta algún tipo de variación, error o desvío. Es importante definir los límites dentro de los cuales esa variación se considera normal o deseable. No todas las variaciones requieren corrección, sino sólo aquellas que sobrepasen los límites de los criterios de especificación. El control separa lo normal de lo excepcional para que la corrección se concentre en las excepciones o los desvíos.

La comparación del desempeño real con el proyectado no sólo busca localizar las variaciones, errores o desvíos, sino también predecir otros resultados futuros. Además de proporcionar comparaciones rápidas, un buen sistema de control permite localizar posibles dificultades o mostrar tendencias significativas para el futuro.

En general, la comparación de los resultados reales con los planeados se lleva a cabo mediante presentación de diagramas, informes, indicadores, porcentajes, medidas estadísticas, etc. Estos medios de presentación exigen que el control disponga de técnicas que le permitan tener mayor información sobre lo que debe controlarse.

4. Acción para corregir el desvío entre el desempeño real y el desempeño esperado.

El objetivo del control es indicar cuándo, cuánta, cómo y dónde debe ejecutarse la corrección. La acción necesaria se emprende con base en los datos cuantitativos obtenidos en las tres fases anteriores del proceso del control. Las decisiones respecto de las correcciones que deben hacerse representan la culminación del proceso del control.

La acción correctiva que ajusta las operaciones a los estándares preestablecidos es la esencia del control, y su base es la información que reciben los gerentes.

Existen **Principios Generales de la Administración** que son aplicados al Control.

- **Principio de garantía del objetivo:** el control debe contribuir a la consecución de los objetivos mediante la verificación oportuna de las discordancias con los planes para emprender la acción correctiva. Todas las funciones administrativas tienen por finalidad alcanzar los objetivos. El control debe localizar e identificar las fallas o distorsiones existentes en los planes para indicar las correcciones que deben aplicarse para conseguir los objetivos.
- **Principio de definición de los estándares:** el control debe basarse en estándares objetivos, precisos y establecidos de manera conveniente. La fijación de estándares de desempeño y de calidad, cuando éstos se establecen con objetividad y se

definen con precisión, facilita la aceptación de quien debe responder por la tarea y permite emprender una acción de control más fácil y segura.

- **Principio de excepción:** este principio fue formulado por Taylor. Cuanto más concentre un gerente sus esfuerzos de este control. El Gerente debe preocuparse más por los desvíos importantes que por las situaciones relativas normales.
- **Principio de acción.** El control sólo se justifica cuando indica disposiciones capaces de corregir los desvíos detectados o comprobados, respecto de los planes. Estas disposiciones deben justificar la acción de control que generalmente implica cierta inversión de tiempo, personal y otros elementos más. Este principio también se halla correlacionado por los desvíos de la situación controlada, no se justifica el control. El control es una acción eminentemente utilitaria y pragmática.

El control es el eslabón entre la ejecución de los planes y la obtención de los resultados deseados. El control administrativo implica medir el progreso y el desempeño y, en su caso, tomar las medidas correctivas para asegurar que los objetivos sean logrados. Esto requiere de datos seguros y mecanismos de retroalimentación apropiados.

En las organizaciones para ejercer el control se encuentran las **Estructuras**, que no son más que unidades que crea la organización. En sí esas unidades son estructuras organizacionales que se denominan **contraloría**, los instrumentos que ella usa para ejercer el control son generalmente diseñados para el tipo de función o de producción que debe controlar.

En las organizaciones este control es llamado **Supervisión**, termino utilizado por Taylor y Fayol como criterio de supervisión, este actividad está destinada a la alta jerarquía de la empresa u organización.

En el pasado lo que controlaba era las capacidades personales para desempeñarse dentro de la empresa a través de las tareas o potencial de producción según las metas propuestas. De esta forma la jerarquía produce evaluaciones anuales de los individuos, de las unidades de producción o unidades gerenciales.

Modernamente esta concepción ha cambiado, donde Drucker señala que el individuo sea controlado por evaluaciones por las unidades de metas y no por el potencial de cumplir esas metas. Esto es considerado más exacto, empírico y más probabilístico.

Otro mecanismo utilizado por algunas organizaciones es el **Autocontrol** donde al individuo se le provee una planificación o programación de metas u objetivos en un tiempo dado. El propio individuo evalúa su propio desempeño adoptando las medidas correctivas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

El autocontrol en las organizaciones está basada en un conjunto de suposiciones humanísticas acerca de la naturaleza del hombre. También implica contar con otros ingredientes esenciales que incluyen: gerentes altamente motivados, un ambiente de trabajo motivante y el compromiso y participación activos de los gerentes en todos los niveles del proceso.

La valuación del desempeño organizacional e individual es parte integral y necesaria del papel del gerente. El desempeño de los individuos no es fácil

de medir. Rara vez los criterios son claros u objetivos y frecuentemente, incluyen aspectos nebulosos como son: iniciativa, actitud, entusiasmo, criterio y creatividad. La valuación del desempeño de un individuo es un elemento esencial para su motivación y control. El control administrativo requiere que las actividades sean evaluados continuamente, a la luz de la conducta y los resultados planeados, para que una medida correctiva pueda aplicarse cuando sea necesario. Esto es también válido para el autocontrol, el cual requiere que el individuo oriente y corrija su propia conducta. La finalidad en ambos casos es mejorar el desempeño actual. En segundo lugar tenemos que la valuación del desempeño proporciona una base para recompensar tanto el desempeño mismo como conductas pasadas. Cuando la valuación está unida al sistema de recompensas y castigos de la organización, puede convertirse en una eficaz herramienta motivacional; también puede ser un mecanismo motivador cuando se emplea para estimular la superación y el desarrollo individual.

En el mismo sentido se debe considerar el término “**Gold Standard**”, que no es más que la meta fija que establece la gerencia superior, en relación a la producción de las metas o el logro ideal de los objetivos organizacionales propuestos para el tiempo específico para que fueron concebidos.

De esta manera podemos enunciar que el control no es más que la evaluación continua, permanente de las desviaciones en sentido más o menos que la organización muestra respecto al **Gold Standard** establecido. Esto hace necesario debido a la naturaleza dinámica de los procesos de control que la empresa aplique los mecanismos correctivos necesarios y requeridos para la eliminación de esas desviaciones.

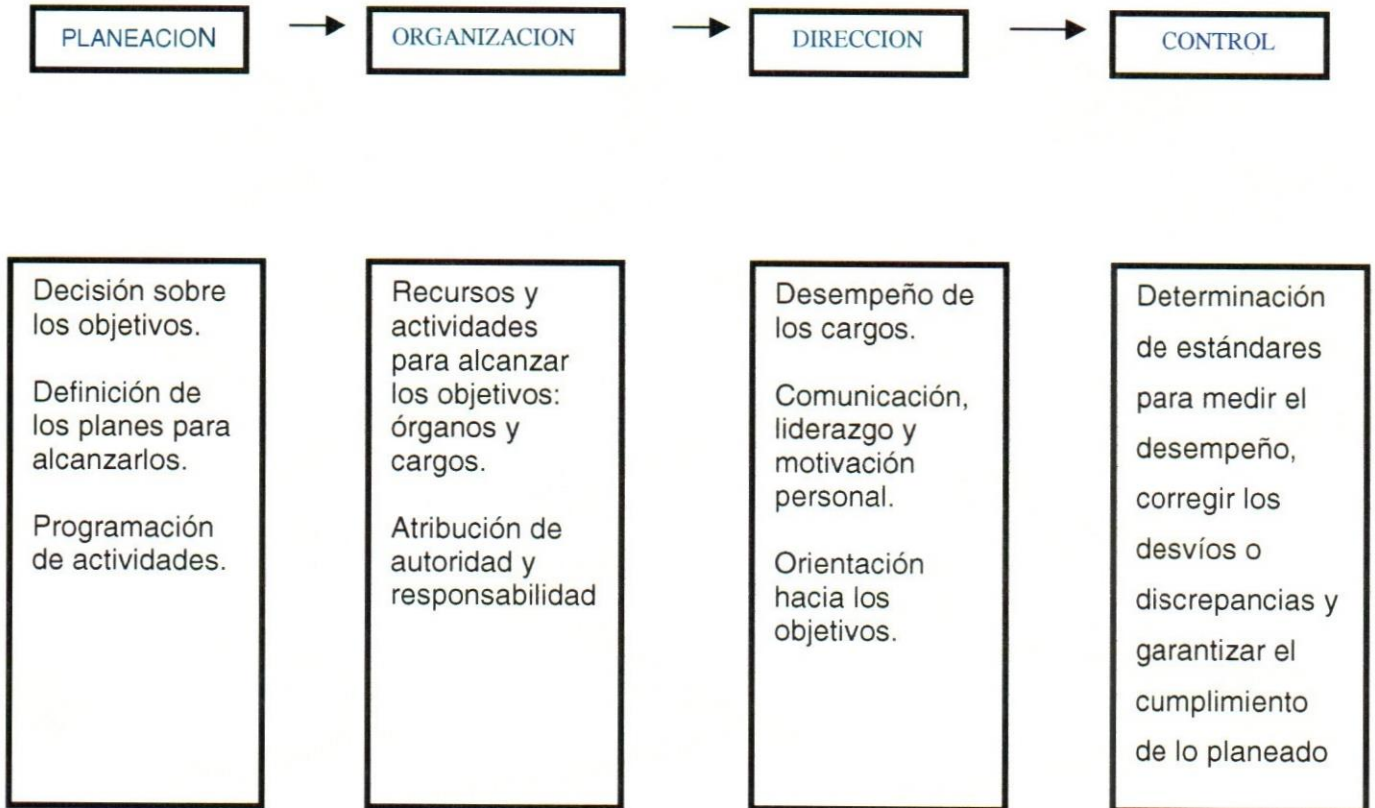
Por otra parte se comprende fácilmente que estas situaciones pertenecen a un mundo ideal, ya que en la práctica, siempre existirán desviaciones, algunas de ellas controlables y correctibles y otras no, mediante los procesos idóneos de control.

Es así que las herramientas de control utilizadas a nivel de las cadenas de producción , tales como: tablas de control basadas en promedios, desviaciones estándar, error estándar, rango, valores máximos y mínimos y otras cartas de control probabilísticas sean indispensables junto con las herramientas de control por medio de cuestionarios o listas de control.

El control en sí no es una herramienta es un proceso que utiliza herramientas y como tal no es una “panacea”. Su aplicación está relacionada estrechamente a la naturaleza, tipo y tamaño de la organización a la cual se aplica.

Entendiéndose el indicador como un conjunto de cifras, expresiones matemáticas, tales como índices, promedios, tasas, razón o porcentaje, que permiten expresar de modo resumido y oportuno los fenómenos observables de los cambios de sus variables involucradas en la salud se comprende su extrema utilidad en los procesos de planificación, programación y particularmente del control gerencial de los procesos en Salud Pública, es decir, que el indicador referido a la persona o a la población describe el alcance de los objetivos o metas propuestos en la planificación o programación inicial. Las desviaciones de estas expresiones matemáticas desde los indicadores originales, estándares utilizados en el proceso gerencial de la administración de la Salud Pública, constituye la evidencia numérica, probabilística mas palpable de la eficiencia, eficacia y efectividad obtenida en el ejercicio administrativo de los planes de Salud Pública.

FIGURA 4. EL PROCESO ADMINISTRATIVO



3.2- ANALISIS SEGÚN MODELO DE ELEMENTOS ORGANIZACIONALES.

Las diferentes partes y recursos de la organización deben analizarse en el contexto de la sociedad en el cual existe. Esto proporcionará un marco de referencia en la planeación, establecimiento de metas y objetivos, así como también en la elaboración de la visión y misión de la organización.

Tradicionalmente los diagramas de una organización muestran como funciona ésta, ilustran las relaciones existentes y el proceso de toma de decisiones y brindan información incompleta. En primer lugar estos diagramas representan relaciones deseadas o esperadas que pueden ser muy diferentes de las que existen en realidad.

Por esta razón deben conocerse tanto las redes de las relaciones formales como las informales para saber como funciona realmente la organización. Estos diagramas ilustran la estructura interna de los procesos y productos. Sin embargo no describen su relación con el medio social. El punto de vista convencional de las organizaciones se limita a una orientación interna y no toma en cuenta el hecho de que una organización debe establecer interacciones exitosas con la sociedad o inevitablemente fracasará.

El Modelo de Elementos Organizacionales establece una relación entre los esfuerzos organizacionales, los resultados organizacionales en relación con los efectos que estos tienen sobre la sociedad. Esta es una visión holística de la organización.

Los Elementos Organizacionales son las **Entradas, los Procesos, los Productos, Las Salidas y los Resultados Finales.**

El modelo de los Elementos Organizacionales relaciona e interrelaciona:

- Medios y Fines.
- Esfuerzos Organizacionales y Resultados Organizacionales.
- Resultados Organizacionales y éxito social e impacto.
- Qué es lo que tenemos que hacer, cómo debemos hacerlo y los resultados que logremos.

ENTRADAS son los ingredientes y materias primas con los que tenemos que trabajar. Esto incluye metas y objetivos existentes.

PROCESOS son las formas en que utilizamos, coordinamos o manejamos nuestras entradas.

PRODUCTOS son los resultados que se obtienen a lo largo del camino hacia el logro de los resultados organizacionales y sociales. Corresponde al primer fin de un sistema, pero que aún no está en disponibilidad a entregar al cliente.

SALIDAS son los resultados totales de la organización, se le llama así al bien o servicio que se le ofrece al cliente, después de reunir o ensamblar los diferentes productos.

RESULTADOS FINALES son los resultados de todos los esfuerzos organizacionales PRODUCTO y SALIDAS, en la sociedad. Son externos a la organización. Es simplemente el impacto (idealmente positivo) que tiene una Salida de la organización en y para la sociedad. Una forma de medir el Resultado Final es el indicador económico personal (Kaufman y Carron, 1980). Este señala que la relación entre lo que un individuo consume y lo que produce, debe proporcionarnos claves para decidir si su impacto social individual es

positivo o negativo. Si la Salida que un individuo entrega a la sociedad es mayor de lo que consume esa persona tiene un impacto social positivo. La autosuficiencia se define como el momento en que la producción P es mayor o igual al consumo C :

Autosuficiencia: $P \geq C$

IV CAPITULO II.

4.1- TEORIAS DE LA ADMINISTRACION

En vista de que el presente estudio se encuentra ubicado en el marco del sector público, específicamente en el sector salud, se hace necesario definir cada uno de los aspectos vinculados con las unidades de estudio, así como también, exponer aquellas teorías o enfoques teóricos, e investigaciones que se consideraron válidas para el correcto encuadre de la investigación.

4.1.1- TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION.

- INTRODUCCION A LA TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION.

El mundo de hoy es una sociedad compuesta de organizaciones. Todas las actividades orientadas a la producción de bienes (productos) o la prestación de servicios (actividades especializadas) son planeadas, organizadas, dirigidas, controladas y evaluadas en las organizaciones, las cuales están constituidas por personas y por recursos no humanos (como recursos físicos y materiales, financieros, tecnológicos, de mercadeo, etc.). La vida de las personas depende de las organizaciones y estas últimas dependen de las primeras. **La Teoría de las Organizaciones (TO)** es el campo del conocimiento humano que se ocupa del estudio de las organizaciones en general.

Debido al volumen y a la complejidad de las operaciones que realizan, las organizaciones necesitan ser administradas. Este proceso requiere un conjunto de personas distribuidas en diversos niveles jerárquicos que se ocupan de asuntos diferentes. La administración es la conducción racional de las actividades de la organización. Ella implica la planeación, la organización

(estructura), la dirección, el control y la evaluación de todas las actividades diferenciadas por la división del trabajo, que se ejecuten en una organización.

Por tanto, todas estas actividades son imprescindible para la existencia, la supervivencia y el éxito de las organizaciones, es por ello que encontramos **La Teoría General de la Administración (TGA)** que es el campo del conocimiento humano que se ocupa del estudio de la administración en general. La TGA estudia la administración de las organizaciones, pretende desarrollar la capacidad de pensar, definir situaciones organizacionales o empresariales complejas, diagnosticar y plantear soluciones.

La tarea actual de la administración es interpretar los objetivos propuestos por la organización y transformarlos en acción organizacional.

La Teoría General de la Administración comenzó por lo que denominaremos "énfasis en las tareas" (actividades ejecutadas por los obreros de una fábrica), según la administración científica de Taylor. Posteriormente, el énfasis fue la estructura, con la teoría clásica de Fayol y con la teoría de la burocracia de Weber; luego apareció la teoría estructuralista. La reacción humanística surgió con el énfasis en las personas, a través de la teoría de las relaciones humanas ampliada más tarde por la teoría del comportamiento y por la teoría del desarrollo organizacional. El énfasis en el ambiente se inició con la teoría de sistemas, siendo perfeccionada por la teoría situacional que llevó al énfasis en la tecnología. Cada una de estas cinco variables enumeradas - tareas, estructura, personas, ambiente y tecnología- originó en su momento una teoría administrativa diferente y marcó un avance gradual en el desarrollo de la Teoría General de la Administración (TGA). Adecuar esas cinco variables es el principal desafío de la administración.

4.1.2 TEORIA MODERNA DE LA ADMINISTRACION

- TEORIA CLASICA DE LA ADMINISTRACION.

Henri Fayol, pionero de la teoría clásica, es considerado, junto con Taylor, uno de los fundadores de la administración moderna. Se preocupó por definir las funciones básicas de la empresa a saber: funciones técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contables y administrativas, el concepto de administración (planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar) y los llamados principios generales de administración como procedimientos universales aplicables en cualquier tipo de organización, estos son: división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de los intereses individuales a los intereses generales, remuneración del personal, centralización, jerarquía o cadena escalar, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa espíritu del equipo.

Para Fayol, existe una proporcionalidad de la función administrativa, que se reparte en todos los niveles de la empresa.

La teoría clásica formuló una teoría de la organización que considera a la administración como una ciencia. El énfasis en la estructura lleva a que la organización sea entendida como una disposición de las partes que la constituyen, sean ellas órganos (secciones, departamentos, etc) o personas (ocupantes de cargos y ejecutores de tareas), su forma y la interrelación entre dichas partes. Esta teoría de la organización se circunscribe exclusivamente a la organización formal. Para estudiar racionalmente la organización, ésta debe caracterizarse por una división del trabajo y la correspondiente especialización de las partes que la constituyen. La división del trabajo puede ser vertical (niveles de autoridad) u horizontal

(departamentalización). Sin embargo, a la par de la división del trabajo y la especialización, debe establecerse la coordinación para garantizar la perfecta armonía del conjunto y, en consecuencia, alcanzar la eficiencia de la organización, esa eficiencia se lograba a través de la racionalización del trabajo del obrero y de la sumatoria de la eficiencia individual). Además, existen órganos de línea (línea de autoridad) y órganos de staff (autoridad de staff para la prestación de servicios y consultoría).

Los autores proponen los elementos de la administración, que conforman el denominado proceso administrativo.

A esta teoría se le pueden formular varias críticas, donde se observa un enfoque simplificado de la organización formal, ignorando la organización informal; el enfoque incompleto de la organización y la visualización de la organización como si ésta fuera un sistema cerrado, la ausencia de trabajos experimentales capaces de brindar una base científica a sus afirmaciones y principios.

4.1.3 -TEORIA DE LAS RELACIONES HUMANAS.

La teoría de las relaciones humanas (también denominada escuela humanística de la administración), desarrollada por Elton Mayo y sus colaboradores, surgió en los Estados Unidos como consecuencia inmediata de los resultados obtenidos en el experimento de Hawthorne, que introduce nuevas variables en el ya enriquecido diccionario de la administración: la integración social y el comportamiento social de los trabajadores, las necesidades psicológicas y sociales y la atención a nuevas formas de recompensas y sanciones no materiales, el estudio de los grupos informales y de la llamada organización informal, el despertar de las relaciones

humanas dentro de las organizaciones, las personas, y la importancia del contenido de los cargos y tareas para las personas que los desempeñan y las ejecutas, respectivamente.

Y de esta manera se desarrolló una nueva concepción respecto de la naturaleza humana: **el hombre social**. Al mismo tiempo, se verificó que la formación de grupos y los procesos grupales pueden ser manipulados a través de algún estilo de liderazgo y comunicación. Fue básicamente un movimiento de reacción y de oposición a la teoría clásica de la administración.

La teoría clásica pretendió desarrollar una nueva filosofía empresarial, una civilización industrial en que la tecnología y el método de trabajo constituyen las más importantes preocupaciones del administrador. A pesar de la hegemonía de la teoría clásica y del hecho de no haber sido cuestionada por ninguna otra teoría administrativa importante durante las cuatro primeras décadas del siglo pasado, sus principios no siempre se aceptaron de manera sosegada, específicamente entre los trabajadores y los sindicatos estadounidenses donde vieron e interpretaron la administración científica como un medio sofisticado de explotación de los empleados a favor de los intereses patronales.

En consecuencia, la teoría de las relaciones humanas surgió de la necesidad de contrarrestar la fuerte tendencia a la deshumanización del trabajo.

Es por ello que hablan de lo indispensable de conciliar y armonizar las dos funciones básicas de la organización industrial: la función económica (producir bienes o servicios para garantizar el equilibrio externo) y la función

social (brindar satisfacciones a los participantes para garantizar el equilibrio interno).

En este enfoque humanístico se realizaron los primeros estudios de la motivación humana (teoría de campo e inventario de las necesidades humanas básicas) formalizaron la noción de ciclo motivacional y su manifestación como satisfacción, frustración o compensación. Así, se alcanzó la noción de objetivos individuales y su influencia en la moral y la actitud de las personas y grupos.

Además, las experiencias pioneras sobre liderazgo y sus resultados, en cuanto al desempeño de los subordinados, mostraron la excelencia del liderazgo democrático. Los estudios sobre la comunicación indicaron la importancia de este elemento en las relaciones entre las personas y su desempeño. La organización informal pasó a ser profundamente investigada, tanto sus características como en sus orígenes, existió un profundo interés sobre la dinámicas de grupos.

Así como a la teoría clásica se le formuló varias críticas de igual manera pasó con la teoría humanística, siendo la principal, que sus autores prescindieron de la organización formal para centrarse únicamente en la informal. Pareciese que cada de una de estas 2 teorías analizadas anteriormente fueron extremista en cada una de sus concepciones, no encontrando en las misma un equilibrio organizacional.

4.1.4 -TEORIA NEOCLASICA.

La teoría neoclásica (escuela operacional, o del proceso administrativo), surgió de la necesidad de utilizar los conceptos válidos y pertinente de la

teoría clásica, eliminando las exageraciones y distorsiones típicas de cualquier teoría pionera, juntándolos con otros conceptos, igualmente válidos y pertinentes, ofrecidos por diversas teorías durante la década de los setenta, ochenta y noventa.

Los autores neoclásicos no forman propiamente una escuela definida, sino un movimiento relativamente heterogéneo. Esta escuela neoclásica surgió con el crecimiento exagerado de las organizaciones, esta teoría puede identificarse por algunas características sobresalientes: el énfasis en la práctica de la administración, la reafirmación relativa de los postulados clásicos, el énfasis en los principios clásicos de la administración, en los resultados y objetivos, y sobre todo, en el eclecticismo abierto y receptivo, donde toman y recogen contenido de casi todas las teorías administrativas, a saber:

- **De la teoría de las relaciones humanas:** organización informal, dinámicas de grupos, comunicación y liderazgo, así como la apertura democrática iniciada por esta teoría administrativa.
- **De la teoría de la burocracia:** énfasis en los principios y normas formales de la organización, la organización jerárquica y los aspectos relativos a la autoridad y la responsabilidad.

La teoría de la burocracia surgió de la teoría general de la administración hacia la década de 1940, cuando la teoría clásica y la teoría de las relaciones humanas luchaban entre sí por la conquista de espacio en la teoría administrativa, pero ya presentaban señales de obsolescencia para su época. Aunque los orígenes de la burocracia se remontan a la Antigüedad histórica, la burocracia, el capitalismo y la ciencia moderna constituyen tres formas de racionalidad que surgieron de cambios religiosos. Entre las tres formas de dominación – tradicional, carismática y burocrática -, esta última

presenta un aparato administrativo que corresponde a la burocracia. El modelo burocrático de Max Weber busca formular una nueva teoría de la administración, teniendo como principales características:

- Carácter legal de las normas y reglamentos.
- Carácter formal de las comunicaciones.
- Carácter racional y división del trabajo.
- Impersonalidad de las relaciones.
- Jerarquía de la autoridad.
- Rutinas y procedimientos estandarizados.
- Competencia técnica y meritocracia.
- Especialización de la administración, que se independiza de los propietarios.
- Profesionalización de los participantes.
- Completa previsión del funcionamiento.

El modelo Weberiano ofrecía varias ventajas, ya que el éxito de las burocracias en nuestra sociedad se debe a innumerables causas. Con todo, la racionalidad burocrática, el desconocimiento de las personas que participan de la organización y los propios dilemas de la burocracia señalados por Weber, constituyen problemas que este tipo de organización no consiguió resolver de modo adecuado.

Merton diagnosticó y caracterizó las disfunciones del Modelo Burocrático Weberiano y notó Interiorización de las normas, Formalismo y papeleo excesivo, Resistencia al cambio, Despersonalización de las relaciones, Jerarquización de las relaciones, Conformidad extrema con rutinas y procedimientos, Exhibición de símbolos de autoridad, Dificultades en la atención a los clientes y conflicto con el público. Merton concluyó que tales disfunciones llevaban a la ineficiencia de la organización.

- **De la teoría estructuralista:** perspectiva de la organización dentro de una sociedad de organizaciones, relaciones entre organización y ambiente externo, estudio comparativo de las organizaciones a través de sus estructuras, adopción paralela y simultánea de conceptos relativos a la organización formal (típicos de la teoría clásica), junto a conceptos relativos a la organización informal (propios de la teoría de las relaciones humanas), para hacerlos compatibles, así como el estudio de los objetivos organizacionales y los objetivos individuales, sus conflictos y posibilidades de integración.

La teoría estructuralista surgió en la década de 1950, como una derivación de los análisis de los autores orientados hacia la teoría de la burocracia, quienes intentaron conciliar las tesis propuestas por la teoría clásica y por la de las relaciones humanas.

Los autores estructuralista (más orientados hacia la sociología organizacional) busca interaccionar las organizaciones con su ambiente externo, que es la macrosociedad, es decir, la sociedad organizacional, caracterizada por la interdependencia de las organizaciones. De allí surge un nuevo concepto de organización y un nuevo concepto de hombre: **el hombre organizacional**, que desempeña roles simultáneo en diversas organizaciones.

El análisis de las organizaciones desde el punto de vista estructuralista utiliza un enfoque múltiple y globalizante: abarca la organización formal y a la informal, considera el efecto de la recompensa y las sanciones materiales y sociales en el comportamiento de las personas, toma en cuenta los diferentes tipos de organizaciones, incluye los diferentes niveles jerárquicos

en el análisis organizacional y las relaciones externas de la organización con otras organizaciones (análisis interorganizacional).

- **De la teoría del comportamiento:** conceptos recientes sobre motivación humana, estilos de administración, teoría de las decisiones, comportamiento humano en las organizaciones, conflictos organizacionales, juego entre objetivos organizacionales y objetivos individuales, equilibrio organizacional como sistema de recompensas y contribuciones, etc.

La teoría del comportamiento marca la más profunda influencia de las ciencias del comportamiento en la administración. Para muchos representa la aplicación de la Psicología organizacional a la administración. Surgió en 1947 en los Estados Unidos, con una fundamentación ampliamente democrática.

Esta teoría se basa en nuevas proposiciones acerca de la motivación humana principalmente en las contribuciones de McGregor, Maslow y Herzberg. Uno de los temas predilectos de esta teoría son los estilos de administración. McGregor traza dos extremos: la teoría X y la teoría Y, mientras que Likert propone cuatro sistemas organizacionales que van desde un sistema autoritario explotador hasta un sistema participativo grupal, eminentemente democrático.

Otro aspecto importante de la teoría del comportamiento es el proceso de decisión. Todo individuo es un agente decisorio que se basa en la información que recibe de su ambiente, la procesa de acuerdo con sus convicciones y adopta actitudes, opiniones y puntos de vista en todas las circunstancias. En este sentido, la organización es vista como un sistema de decisiones en el que todos se comportan racionalmente, según un conjunto

de informaciones que obtienen del ambiente. Para que los participantes tomen decisiones consecuentes con las de la organización, ésta se vale de una serie de artificios que orientan las decisiones.

El comportamiento organizacional ocupa protagonismo por esta teoría. La reciprocidad entre individuos y organizaciones, y sus relaciones de intercambio son importantes para el estudio de las organizaciones.

- **De la teoría de la matemática:** intento de aplicación de la investigación operacional y sus métodos de cuantificación, enfoque de medición de resultados, estudio de las decisiones cuantitativas y programables, etc.

La teoría matemática aplicada a problemas administrativos es más reconocida como **Investigación de Operaciones (IO)**. Pese a que la teoría matemática no es propiamente una escuela bien definida, es una tendencia muy amplia que se encuentra en muchos autores, cuyo número de seguidores y defensores es cada vez mayor. La teoría matemática hace énfasis en el proceso decisorio y lo trata de modo lógico y racional mediante un enfoque cuantitativo y determinista. Tiene una enorme aplicación en la administración, a través de variadas técnicas como la teoría de los juegos, la teoría de las colas, la teoría de los diagramas, la programación lineal, la probabilidad y estadística matemática y la programación dinámica. La aplicación de esta teoría está orientada hacia los niveles exclusivos con las operaciones y tareas.

- **De la teoría de los sistemas:** enfoque de la organización como sistema compuesto de múltiples subsistemas, interacción y reciprocidad de éstos, exigencias del ambiente externo, retroalimentación, ciclo de eventos que constituyen la administración, etc.

El punto fundamental de la teoría neoclásica es definir la administración como una técnica social básica. Esto implica que el administrador conozca, además de los aspectos técnicos y específicos de su trabajo, los aspectos relacionados con la dirección de personas dentro de las organizaciones. De esta manera esta teoría enfatiza en las funciones administrativas que conforman el **proceso administrativo**, que es dinámico e interactivo, constituido por: **la planeación, organización, dirección y control.**

- ELEMENTOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

- **La planeación** es la función administrativa que determina por anticipado qué debe hacerse y cuáles objetivos deben alcanzarse. La planeación tiene sus propias características y está constituida por cuatro fases secuenciales: establecimientos de objetivos por alcanzar, la toma de decisiones respecto a las acciones futuras y determinación de planes. Por consiguiente, el primer paso de la planeación es el establecimientos de objetivos. Existe una jerarquía de objetivos para conciliar los diferentes objetivos simultáneos que se presentan en una empresa. Los objetivos organizacionales, la política, las directrices, las metas, los programas, los procedimientos, los métodos y las normas. en cuanto a su alcance, la planeación puede desarrollarse en tres niveles: estratégico, táctico y operacional, existen cuatro tipos de planes: los procedimientos, los presupuestos, los programas o programaciones y las normas y reglamentos. Los principios generales de la administración a la planeación son la definición de objetivos y la flexibilidad de la planeación.

- **La Organización:** es la función administrativa que se ocupa de agrupar todas las actividades necesarias para ejecutar lo que se planeó. La

organización implica tareas, personas, órganos y relaciones. En cuanto a su alcance, la organización se presenta en tres niveles: global (diseño organizacional), departamental (diseño departamental) y nivel de tareas y operaciones (diseño de cargos y tareas). Los principios aplicables a la organización son la especialización, la definición funcional, la paridad entre autoridad y responsabilidad, y la unidad de mando. Las principales técnicas relacionadas con la organización son el cronograma y el flujograma.

- **La Dirección** es la función administrativa que orienta e indica el comportamiento de los individuos hacia los objetivos que deben alcanzarse. Es una actividad de comunicación, motivación y liderazgo. En cuanto a su alcance, puede presentarse en tres niveles: global (dirección), departamental (gerencia) y operacional (supervisión). La dirección se fundamenta en los conceptos de autoridad y poder. Los principios generales aplicables a la dirección son la unidad de mando, la delegación, la amplitud de control y la coordinación o relaciones funcionales.

- **El Control** es la función administrativa que trata de garantizar que lo planeado, organizado y dirigido cumpla realmente los objetivos previstos. El control consta de cuatro fases: es establecimiento de estándares o criterios, la observación del desempeño, la comparación de desempeño con el estándar establecido y la acción correctiva para enmendar los desvíos o variaciones. En cuanto a su alcance, el control puede ejercerse en tres niveles: estratégico, táctico y operacional. Los principios generales aplicables al control son la garantía del objetivo; la definición de los estándares; el principio de la excepción y el de acción: Las técnicas relacionadas con el control son las mismas utilizadas en la planeación.

4.1.5.-TEORIA GENERAL DE SISTEMAS.

ORIGENES DE LA TEORIA DE SISTEMAS.

La teoría general de sistemas surgió con los trabajos del biólogo alemán Ludwing von Bertalanffy, publicados entre 1950 y 1968. La teoría general de sistema no busca solucionar problemas ni proponer soluciones prácticas, pero sí producir teorías y formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación en la realidad empírica.

PREMISAS DE LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS.

La teoría general de sistemas se fundamenta en tres premisas básicas:

1.- Los sistemas existen dentro de sistemas. Las moléculas existen dentro de las células, las células dentro de tejidos, los tejidos dentro de órganos, los órganos dentro de organismos y así sucesivamente.

2.- Los sistemas son abiertos. Esta premisa es consecuencia de la anterior. Cada sistema que se examine, excepto el menor o el mayor, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en los contiguos. Los sistemas abiertos se caracterizan por un proceso de intercambio infinito con su ambiente, constituido por los demás sistemas.

3.- Las funciones de un sistema dependen de su estructura. Para los sistemas biológicos y mecánicos, esta afirmación es intuitiva. Los tejidos musculares, por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones para funcionar.

CONCEPTOS DE SISTEMAS.

El Enfoque Sistémico.

Una primera aproximación la constituye el Enfoque de Sistemas, pues se considera que la mejor forma de entender a las organizaciones es considerándolas como sistemas.

El Concepto de Sistema.

Dependiendo del enfoque disciplinar desde el cual se plantee, se encuentra una gran variedad de definiciones. La mayor parte de los teóricos que utilizan el enfoque de sistemas, lo entienden como **"una visión capaz de integrar y organizar los conocimientos en un todo coherente y ordenado"**.

C. West Churchman, señala que todos los que definen el término "sistema", están de acuerdo en que se trata de un conjunto de partes coordinadas para lograr un conjunto de metas.

La dinámica del sistema se explica en función de la tríada "insumo - proceso - exumo", donde adquieren especial importancia los procedimientos o mecanismos de transformación de los insumos en exumos, así como también el mecanismo de retroalimentación, que relaciona los exumos con el sistema.

Sistema es un conjunto de elementos, relacionados de modo dinámico, que desarrollan una actividad para alcanzar determinado objetivo o propósito. Todo sistema requiere materia, energía o información obtenidas en el ambiente, que constituye los insumos o entradas (inputs) de recursos necesarios para que él sistema pueda operar. Dichos recursos son procesados en las diversas partes del

sistema (sub sistemas) y transformados en salidas o resultados (outputs) que retornan al ambiente.

Un sistema puede definirse como:

- a. Un conjunto de elementos (partes u órganos componentes del sistema),
- b. dinámicamente relacionados, en interacción (que forman un red de comunicaciones cuyos elementos son interdependientes),
- c. que desarrollan una actividad (operación o proceso del sistema),
- d. para lograr un objetivo o propósito (finalidad del sistema),
- e. operando con datos, energía o materia (que constituye los insumos o entradas de recursos necesarios para poner en marcha el sistema),
- f. unidos al ambiente que rodea el sistema (con el cual interactúa dinámicamente),
- g. para suministrar información, energía o materia (que conforman las salidas o resultados de la actividad del sistema).

Todo sistema existe y funciona en un ambiente. Ambiente es todo lo que rodea a un sistema y sirve para proporcionarle los recursos necesarios para su existencia. El sistema entrega sus resultados al ambiente. Aunque el ambiente es una fuente de recursos e insumos, también lo es de contingencias y amenazas para el sistema.

Clasificación de los sistemas, según su relación con el medio ambiente.

- **Abiertos:** son aquellos sistemas que intercambian energía, actividad, elementos, información, etc., con el medio, sin perder su identidad.

- **Cerrados:** son aquellos sistemas que, o tratan de ser por diseño totalmente aislados del medio ambiente, evitando intercambiar energía, actividad, información, etc., con el mismo, o tienen un limitado e irrelevante intercambio con su contexto.

LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS SOCIALES.

En nuestra sociedad, la mayor parte del proceso productivo se lleva a cabo en organizaciones; por tanto, esta moderna sociedad industrializada se caracteriza por estar compuesta de organizaciones. El hombre moderno pasa la mayor parte de su tiempo en organizaciones, de las que depende para nacer, vivir, aprender, trabajar, ganar su salario, curar sus males, obtener todos los productos y servicios que necesita, etc.

Desde una perspectiva más amplia, las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas) intencionalmente construidas y reconstruidas para lograr objetivos específicos. Esto quiere decir que las organizaciones se crean con un propósito definido, y que se planean para conseguir algunos objetivos; además, se reconstruyen (se reestructuran y se redefinen), a medida que los objetivos propuestos se logran o se descubren mejores medios para obtenerlos a mejor costo y con menor esfuerzo. Una organización nunca constituye una idea lista y acabada, sino un organismo social vivo y cambiante.

De esta manera se puede deslumbrar que todas las instituciones de Salud Pública son organizaciones ya que existen por una razón de ser.

4.1.6-TEORIA DE LA CIBERNETICA GERENCIAL DE LA ORGANIZACION.

STAFFOORD BEER. 1972.

En el año 1972 el mencionado autor, propone un Modelo Neurocibernético, concebido como un sistema viable a cualquier empresa (organización), en el libro Brain of The firm (Cerebro de la Firma). Posteriormente en el año 1979 en su libro El Corazón de la Empresa propone un nuevo modelo Neurocibernético para el diseño de un conjunto complementario de elementos gerenciales viables.

El autor considera a la empresa como un sistema al igual que a su modelo de organización, en este sentido define un sistema:

“ Un sistema consiste en un grupo de elementos dinámicamente relacionados en el tiempo de acuerdo con cierto patrón coherente.”

El sistema es reconocido por un observador de acuerdo con su percepción de “ que es lo que el sistema hace”, es por ello que el propósito de un sistema es impuesto por el observador y por supuesto hay difícilmente consenso entre los observadores, cada uno de los cuales tiene su propia visión, de lo que se supone que el sistema debe hacer.

“ Dadas estas convenciones aceptadas, cualquier sistema tiene un esfuerzo aplicado que lo hace trabajar, lo cual produce rendimiento. Naturalmente los sistemas empresariales excepcionalmente produce un rendimiento lineal, es

decir el rendimiento de los sistemas empresariales es no lineal, de lo cual se deriva la Ley 80-20: 20% del rendimiento produce el 80% del resultado. Esta relación trabaja para sistemas grandes , complejos y probabilísticos. Debido a la multiplicidad de puntos de vista de observadores participantes del sistema, es posible que en determinado momento, en las empresas vistas como sistemas, no estemos seguro “ de que tipos de sistemas se trata, cual es su naturaleza, donde están sus fronteras y cuales son sus propósitos”. De allí la necesidad de establecer muy bien las prioridades de la empresa, a fin de evitar que la gente “ cuerpo social de la organización” (Fayol), no se desoriente. Si los propósitos se conocen bien las prioridades estarán claras “ la gente acepta el sistema como si estuviera dado por la naturaleza”. Lo que verdaderamente la naturaleza da es una colección de principios que los sistemas (empresas) no pueden violar, si quieren mantener su identidad. Este principio anterior es asimilable al concepto de misión, visión de la organización. Estos principios son el contenido de la ciencia cibernética, la cual puede definirse convenientemente como “ la ciencia de la organización efectiva”.

Es aceptado que la Gerencia tiene que ver con el manejo de diversos tipos de Entadas, por ejemplo: gente, maquinaria, dinero, entre otros. Sin embargo hoy en día la Gerencia que incluye todas las entradas anteriores es mejor denotarlas “ complejidad”.

La complejidad es el resultado de cambios sociales y tecnológicos y es medida en forma de “variedad”, la se define “como el número posibles de estado de aquello que deseamos medir o contar”, es decir, se expresa como un número puro, entero, fracción o porcentaje.

Dado que el observador es quien define el sistema y sus propósitos, define también su Variedad. Sin embargo el observador esta limitado, por estar inmerso en el sistema, para observar todos los cambios dentro del mismo, es por ello que se define una escala de puntos de variedad, denominada Diferencia Apenas Notable (DAN). Entonces es fácilmente comprensible la increíble explosión de variedad, en un sistema ricamente conectado y dinámico: lo cual hace que los gerentes sean incapaces de comprender completamente el sistema empresarial de su organización, es por ello que el Gerente ante tal proliferación de información debe transformarse en un Ingeniero De La Variedad, un manipulador de la complejidad de su ambiente gerencial.

“ Un gerente tiene bajo su control, un cierto numero de actividades representadas esquemáticamente por una caja (etiquetada) en un organigrama. Cada una de estas actividades genera variedad. Mucha más de la que por si solo el gerente puede manejar”.

En nomenclatura cibernética una caja donde todos los estados son observables y pueden contarse, se denomina caja transparente, de no ser así se denomina caja opaca. La mayoría de las cajas con que el Gerente trata se denominan Turbias, no son totalmente transparentes ni totalmente opacas. En Teorías de Sistemas es realmente opaca, es decir sus estados internos no son observables y por ende incontables se denomina caja negra, la cual puede controlarse únicamente manipulado el input (la entrada) para regular el output (salida). Esto se puede hacer sin tener mucho conocimiento de lo que esta pasando realmente dentro de la caja. Es oportuno exponer aquí algunos principios, aforismos propuestos por el autor.

Primer Aforismo Regulatorio.

No es necesario entrar en la caja negra para entender la naturaleza de las funciones que ella realiza.

En este punto el Gerente debe entender lo que esta pasando en la caja negra, aunque no sepa lo que realmente pasa dentro de ella. Así mismo puede cometer dos errores: primero, considerar que la caja negra es estable, es decir, no presenta variedad debido a que no la observado por un tiempo suficiente y segundo, asumir o presumir informaciones que no tiene.

Segundo Aforismo Regulatorio.

No es necesario entrar a la caja negra calcular la variedad que puede potencialmente generar.

La regla matemática para computar la variedad de la caja negra es: elevar la variedad de la salida a la potencia de la variedad de la entrada.

Entonces se define la Variedad como: la medida de la complejidad: ella misma es la esencia de la gerencia moderna.

La tarea del Gerente es manejar la variedad proliferante de su caja turbia, manipulando el input de la misma para influenciar sus resultados. Sin embargo es posible hacer de algunas de las áreas turbias de la caja áreas transparentes. Por medio de investigaciones especiales sobre la transformaciones de las variedades envueltas, es decir, identificar turbiedades lo cual se puede denominar Investigación de Operaciones. Por las razones antes mencionadas, el Gerente se ve obligado a reducir la

variedad de la salida: selecciona los posibles estados de la salida, un estado que desea que se mantenga constante sin importar las variaciones del estado de entrada.

A la caja la toma tiempo operar de tal forma que los procesos de auto corrección o autorregulación muestran un retardo apreciable. Este mecanismo denominado retroalimentación requiere así mismo de un ajustador. Si el Gerente aplica una corrección al sistema sin considerar el retardo del ajustador de retroalimentación estará ejerciendo una acción correctiva excesiva en el input del sistema, lo cual conlleva aun mayor desajuste en la respuesta de la caja y por ende en el output. Es así que con la finalidad de producir una autorregulación eficiente es necesario salirse del sistema, observarlo "desde afuera", a fin de ejercer las acciones necesarias adecuadas, en otras palabras el Gerente inmerso dentro del Sistema tiene una capacidad limitada de corregir las desviaciones en sus cajas Turbias. De lo anterior se deduce que es necesario contar con un suprasistema que observe, evalúe, regule y controle el rendimiento de las cajas turbias de nivel inferior. En este punto se cumple claramente el principio de la jerarquía dentro de las organizaciones. A pesar de ello aun restan procesos de regulación de difícil control para lo cual es indispensable de un meta sistema, cuya función principal es el aseguramiento de la persistencia del sistema bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad, cabe señalar que el Meta Sistema es un sistema en si mismo y que requiere también de un ajustador de retroalimentación que asegure su autorregulación y la de los sistemas a su cargo. Esto justifica la integración dentro de la organización de estructuras denominadas bajo otras teorías con el nombre de control, contraloría, supervisión, coordinación, etc. Para finalizar el autor enuncia algunos principios cibernéticos para las organizaciones indispensables para la explicación de fenómenos gerenciales típicos de las empresas.

EL PRIMER PRINCIPIO DE LA ORGANIZACIÓN.

Las variedades gerencial, operacional y ambientales que se difunden a través del sistema institucional tienden a igualarse: deberían diseñarse para hacerlo con un mínimo daño a la gente y al menor costo posible.

El consejo cibernético del primer principio de la organización es evitar los debates inútiles de lo que se quiere, de las necesidades y propósitos y atender los problemas de orden superior como son el de regular la complejidad y la fuerza de la Variedad requeridas, presentes en las organizaciones.

EL SEGUNDO PRINCIPIO DE LA ORGANIZACIÓN.

Cada uno de los cuatro canales direccionales que transportan información entre la unidad gerencial, la unidad de operación y el ambiente deben tener mayor capacidad para transmitir información relevante a la selección de variedad en un tiempo dado.

Este principio justifica lo que otras teorías se denomina como calidad de la comunicación o comunicación eficiente dentro de los niveles organizacionales.

TERCER PRINCIPIO DE LA ORGANIZACIÓN.

Por donde quiera que la información transportada por un canal capaz de distinguir una variedad dada, atraviesa una frontera, esta sometido a la transducción; y la variedad del transductor debe ser por lo menos equivalente a la variedad del canal.

Este principio expresa que no basta con que el canal sea capaz de transportar la variedad, sino que el transductor necesita también poder enfrentar la variedad que debe manejar. Se da la profunda necesidad de compenetrarse con todos los estados requeridos para poder aceptar los estados distinguibles que se le presentan.

4.1.7.-UN NUEVO CONCEPTO DE LAS ORGANIZACIONES.

“EL ESQUEMA DE LAS SIETE ESES”

Mintzberg Henry en su obra **“El Proceso Estratégico”**, señala una serie de factores que se deben reunir, de alguna manera, para que la organización logre realizar una estrategia eficaz, donde se analiza siete factores interrelacionados que se deben combinar y equilibrar en toda organización.

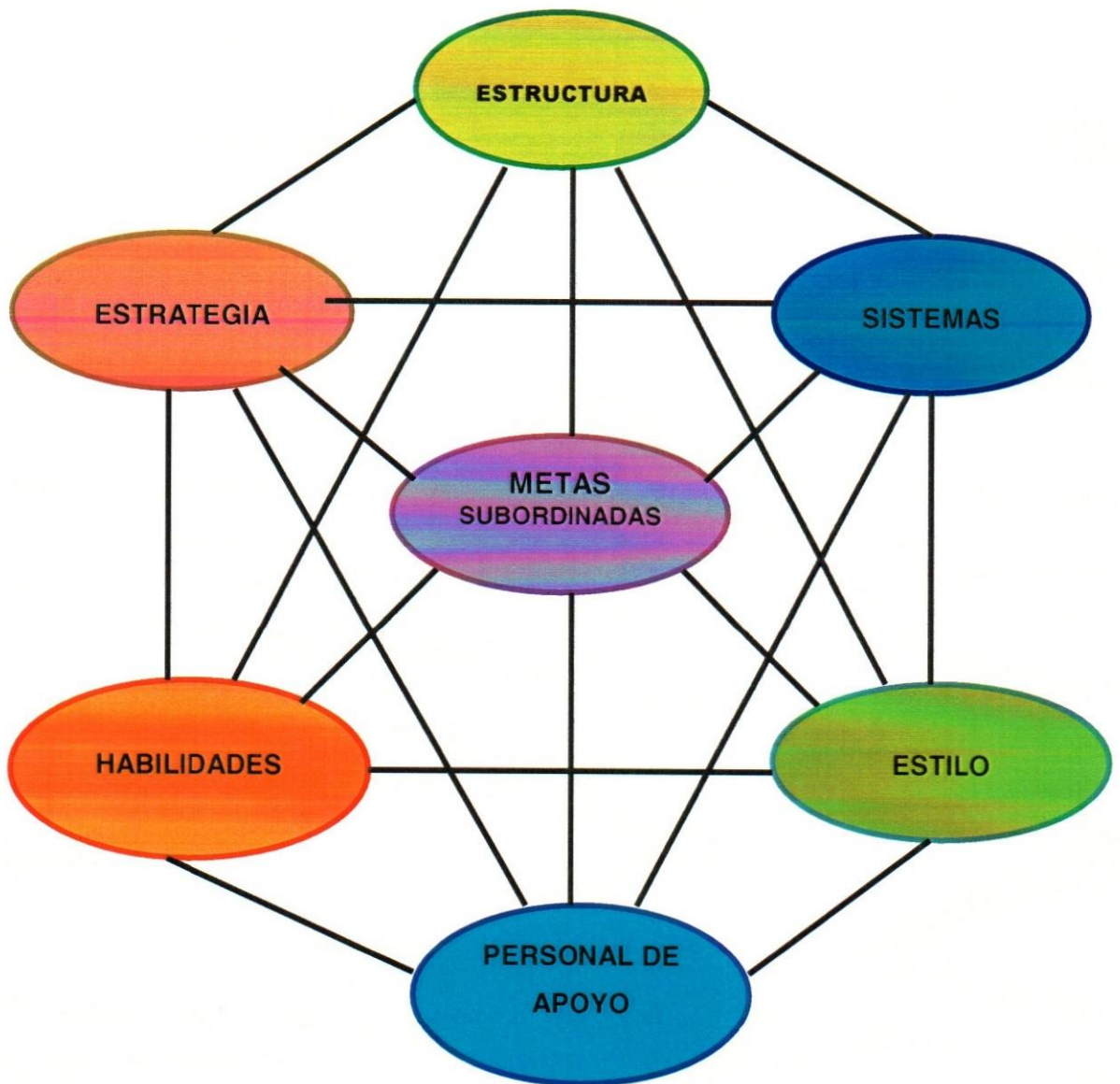
Estos siete factores son: **Estructura, Estrategia, Sistemas, Estilo, Personal, Habilidades y Metas Superiores.**

El punto medular que postula el autor que, en el caso de estos siete elementos, no existe una jerarquía implícita ni explícita. Los siete se deben equilibrar al mismo tiempo. Gran parte de las explicaciones de la efectividad de las organizaciones se ha centrado en la relación entre la estrategia y la estructura. Los gerentes deben analizar estos dos factores juntos, al mismo tiempo que los sistemas, el estilo, las habilidades, el personal y los valores compartidos. Todos deben encajar bien para que una organización pueda triunfar.

La idea central es que la efectividad de una organización depende de la interacción de varios y distintos factores antes mencionados – ciertamente

algunos pocos analizados- donde hay que prestar atención a cada uno de ellos y pensar en su interconectabilidad dentro de la organización.

FIGURA 5. EL ESQUEMA DE LAS SIETE ESES



4.2.- ADMINISTRACION Y SALUD PUBLICA.

Para la salud pública el objetivo central es la promoción de la salud y la disminución de la morbilidad y mortalidad de las poblaciones. La administración en salud pública se rige por los mismos principios generales que orientan el funcionamiento de cualquier actividad creada para realizar una tarea determinada. Los profesionales de la salud, deben conocer y aplicar los principios administrativos, para el éxito de sus planes y programas.

Cada elemento de la administración influye y da lugar a otro; además la retroalimentación permite una influencia recíproca entre ellos.

Así, en la **planificación** debe haber coordinación entre los que planean y en lo que plantean; en la organización debe considerarse la coordinación entre las funciones y las actividades, así como entre quienes las realizan; la dirección debe promover la coordinación; y el control comprueba si ha existido la coordinación necesaria.

De esta manera la planificación es indispensable en las acciones de salud. Por lo tanto la misma tiene varias etapas:

1. El diagnóstico de salud.
2. La formulación del plan.
3. Discusión y aprobación del plan.
4. Ejecución y evaluación del plan.

Diagnóstico de salud.

Es la etapa inicial de la planificación. Su utilidad consiste en que permite conocer los problemas, las necesidades de una población, y los recursos de que dispone para controlarlos o resolverlos. Es el resultado de una

investigación que da a conocer las condiciones de salud de una comunidad a través del análisis de los daños a la salud, de los factores que los condicionan, así como de los recursos con que se cuenta para atacarlos. El conocimiento de las condiciones apuntadas permite establecer prioridades de acción, formular los programas conducentes o incrementar los ya existentes. El diagnóstico de salud debe tener las siguientes características:

Objetividad: Los datos deben presentarse, siempre que sea posible, en forma cuantitativa para evitar subjetividad.

Precisión: Deben referirse a la población en estudio y al medio donde se encuentra.

Integridad: Ha de ser lo más completa posible para permitir conocer y evaluar el estado de salud de la población.

Temporalidad: Generalmente se refiere a un tiempo determinado.

El diagnóstico de salud se integra por los siguientes datos:

Factores condicionantes de la salud:

- **Ubicación geográfica**: su importancia estriba en que la salud es un fenómeno ecológico en el que influyen el clima y otros factores relacionados con la situación geográfica de la población.
- **Datos demográficos**: deben consignarse por edad y sexo. Son de gran utilidad para conocer el grupo de edad al que deben dirigirse prioritariamente los programas.
- **Datos socioeconómicos**: la influencia de estos factores es bien conocida: actividad o empleo, ingreso familiar, estado civil de los habitantes entre otros.
- **Saneamiento del medio**: dotación de agua, calidad y cantidad, tipo de drenaje y alcantarillado; expendios de alimentos, de bebidas alcohólicas, basureros, industrias contaminantes, molestias sanitarias, etc.

Daños a la salud.

Se conocen a través de los datos de mortalidad y morbilidad. Los primeros pueden ser obtenidos del registro civil local o de los datos nacionales, si es que no se dispone de los primeros: deben obtenerse la mortalidad general y por grupos de edad y por causas. Los datos de morbilidad se pueden obtener en forma semejante a los de mortalidad; consignados por enfermedades transmisibles y no transmisibles. Pueden utilizarse también como orientación los datos del número de consultas en los servicios de salud. Conviene utilizar la Clasificación Internacional de Enfermedades.

Recursos para la salud.

Los recursos humanos son las personas que trabajan en servicios de salud: médicos, odontólogos, enfermeras, otro personal de salud, personal voluntario. Se recabarán así mismo datos sobre instalaciones y servicios para la salud, así como de las actividades que realizan: centros de salud, hospitales y programas respectivos. El análisis de todos los datos recogidos es base para la segunda etapa de la planificación, que es la elaboración o formulación del plan.

Formulación del plan.

El plan puede ser local, regional, estatal o provincial y nacional. Generalmente en la mayoría de los países se cuenta con un Plan Nacional de Salud. Lo que se trata es más bien de formular planes o programas locales o regionales que se ajusten y contribuyan al desarrollo del Plan Nacional. En base a los datos del diagnóstico se establecerán prioridades de acción. Para ello se toman en cuenta: **la vulnerabilidad del daño**, o sea la posibilidad de no evitarlo o modificarlo; **la magnitud del daño**, en base a los datos actuales del diagnóstico y a la proyección esperada en el tiempo establecido para el plan; **la trascendencia del daño**, o sea la importancia o

la repercusión que tiene para la población; **el costo**, se considera en base al presupuesto disponible y al beneficio que se espera obtener. Establecidas las prioridades, se fijan los objetivos cuyas características son: ser precisos, claramente definidos, alcanzables y cuantificables o medibles (ver tema de planificación). La discusión y aprobación del plan, si se trata de una planeación local, se hará entre todos los elementos que lo formularon; sin embargo, en ocasiones será necesaria la aprobación a otro nivel. La evaluación del plan sólo puede hacerse durante el desarrollo y ejecución del mismo; es importante realizarla para conocer su eficacia, o para hacer las modificaciones necesarias.

Otro elemento básico de la administración y por ende en el campo de la salud es la **organización**. De manera general podríamos decir que ésta nos permite la determinación de las funciones y actividades necesarias para cumplir los objetivos; la especificación del tipo y número de personas que las van a realizar; las técnicas o procedimientos a utilizar y los mecanismos de supervisión y evaluación (control) que se aplicarán. Las actividades que se planeen, deben tener: realismo, factibilidad y eficiencia: Todos los aspectos señalados fundamentan el proceso y desarrollo de la organización.

La administración como ciencia ha establecido principios que orientan la organización. Ellos son: el de autoridad, de proceso escalonado, de jefatura, delegación, asignación, integración y definición de funciones. Los principios señalados se interrelacionan unos con otros: así, no se puede hablar de autoridad, sin pensar en jefatura, en delegación, asignación de funciones o proceso escalonado. Pude decirse que estos principios descansan y se agrupan en torno a dos elementos que pueden considerarse básicos: la autoridad y la división del trabajo. Esto principios pueden aplicarse a todo tipo de organización, incluyendo los de salud.

Por lo tanto la **autoridad** es el derecho de requerir acciones a los demás. Es esencial en la organización; pero siempre debe corresponder a la responsabilidad, ésta significa responder a las actividades asignadas. La autoridad puede ser delegada; la responsabilidad, no. De la misma manera la **delegación** es la acción por la cual se confiere a una persona una facultad o jurisdicción de acuerdo con su cargo, de manera que ejerza dicha facultad en representación de quien se la confirió. La **jefatura** implica autoridad, la tiene el jefe superior; la tienen los jefes intermedios a quienes se les ha delegado y que deben aceptar la responsabilidad inherente a la autoridad recibida.

La asignación, integración y definición de funciones proceden del jefe superior con la colaboración de los jefes intermedios; y se ejercen a través de éstos, por el personal aplicativo.

El "proceso escalonado" tiene una connotación funcional y dinámica; no debe confundirse con la simple representación gráfica de la estructura de la organización. Este proceso hace posible la aplicación de los principios a todo tipo de organización: un jefe principal, en el nivel superior, designa a los jefes de los siguientes niveles; les delega autoridad y les designa responsabilidades para el desarrollo de las actividades del grupo que les corresponde; asigna, integra y define las funciones y actividades que se realizarán por el personal aplicativo de la organización. Quedan así establecidos tres niveles: el superior, el intermedio y el inferior, que son prácticamente iguales en cualquier organización.

Debe precisarse que la organización no es un fin, sino un medio. El fin es el objetivo que se pretende alcanzar. Para conseguir ese fin es necesario que se establezca y promueva una relación y coordinación efectiva entre las actividades de los diversos grupos que constituyen la organización.

Otro elemento a considerar es la **dirección** cuya función es dirigir y guiar las actividades del personal de la organización, para la realización de los objetivos de la misma. No se trata sin embargo de dominación o imposición arbitraria de la voluntad de quien tiene la autoridad; más bien busca armonizar y aprovechar las diversas voluntades de los subordinados. Así concebida no es únicamente la acción del dirigente sino de todos los elementos de la organización, a los que aquel ha motivado para actuar coordinadamente. Ambos, dirigente y subordinados, son importante en este aspecto. Si el jefe no adopta la actitud antes señalada puede encontrar resistencias del personal a someterse a la dirección; también puede ser por características peculiares de subordinado, o por recibir órdenes injustificadas, etc. La paciencia, comprensión y el aprecio a las voluntades del personal, pueden ayudar a evitar esas dificultades.

La *autoridad* es inherente a la dirección, como la responsabilidad lo es a aquélla. La autoridad le da derecho al jefe para planear, decidir, organizar, mandar, ejecutar, o poner en vigor, y coordinar. Cuando se habla de autoridad no se trata solamente de la que corresponde al jefe superior, sino también a la conferida por la delegación a los jefes intermedios. Estos tiene a su nivel y con el grupo del que son responsables, los mismos derechos que el jefe superior, precisamente por la autoridad que han recibido.

La *responsabilidad* es la obligación que tiene una persona de cumplir con un deber o actividad que se le ha asignado. El dirigente la tiene por propia decisión, en base al compromiso adquirido con la organización; los jefes intermedios la deben tener por la autoridad que se les ha delegado; y todo el personal, por el hecho de participar en la organización a la que voluntariamente se ha incorporado. La responsabilidad se caracteriza por tres actitudes de conducta:

- **Cumplimiento:** Todos los integrantes de la organización deben comprender claramente la naturaleza de sus funciones que al realizarse adecuadamente, contribuyen a la obtención de los objetivos. Es obvio que tanto los jefes como los subordinados deben mostrar esa actitud.
- **Obediencia:** Los subordinados la deben a su jefe inmediato, que es a su vez la persona autorizada para ordenar, pero éste debe actuar con la suficiente rectitud e inteligencia para que sus órdenes sean justificadas y razonables.
- **Confianza:** Si se establece una sana actitud de confianza y respeto mutuo entre todos los integrantes de la organización, se tienen las bases de una eficaz coordinación como se ha repetido, es requisito ineludible de toda buena organización.

Se fomentan así las relaciones humanas entre los miembros de la organización, y consecuentemente se promueven mejores relaciones públicas, dando una mejor y más efectiva imagen de la organización.

Por último pero no menos importante se encuentra el **control** como otro elemento del proceso administrativo. Consiste en comprobar que todo se desarrolla en la organización según el plan establecido; si la estructura y las funciones corresponden a dicho plan y si la dirección es conveniente. Es una actividad necesaria para vigilar la marcha de la organización, señalar las fallas o los errores que se puedan encontrar y corregirlos, para evitar su repetición. El control ejerce por medio de la supervisión, que es un control cualitativo, y de la medición o control cuantitativo. Ambas formas dan lugar a la evaluación.

CAPITULO III.

5.1- LOS SISTEMAS DE SALUD Y LA ADMINISTRACION ESTRATEGICA

El proceso de transformación de los sistemas Nacionales de salud: Los sistemas locales de salud.

Los Sistemas locales de salud (SILOS) constituyen la expresión concreta de la estrategia básica para reorganizar y reorientar el sector salud con la finalidad de lograr la equidad, con eficacia y eficiencia y la participación plena de los conjuntos sociales, a través de la puesta en práctica de la estrategia de atención primaria.

Los Silos son una propuesta de división del trabajo dentro de los sistemas nacionales de salud, basados en un criterio que es a la vez político, geográfico y demográfico. Surgen en función de las necesidades y demandas en salud de los conjuntos sociales y de la sociedad como un todo, y orientan su accionar por los problemas en salud percibidos y sentidos, así como también, aquello que son identificados por los profesionales de salud. En otras palabras. Toman en consideración para definir sus actividades y acciones los daños y los riesgos a los que están sometidos los diversos conjuntos sociales y las probables causas de los mismos.

De acuerdo con las experiencias en marcha en la región, en el ámbito político territorial privilegiado para los SILOS, ha sido, generalmente, el de los municipios, sin descartar la posibilidad que se agrupen funcionalmente varias jurisdicciones municipales o que un municipio (barrios u otras subdivisiones de los grandes aglomerados urbanos) se subdivide si las circunstancias así lo aconsejan. Esta determinación busca colocar en correspondencia la esfera de decisión del sistema de salud, con la instancia político administrativa de

cada país, que favorezca la generación de las mejores condiciones para la redistribución del poder, mediante la descentralización político-administrativa.

En cuanto a su función, cada SILOS es responsable de atender al complejo individuo-familiar-comunidad-ambiente, procurando coordinar todos los recursos, tanto sectoriales como extrasectoriales, destinados a esos fines en su jurisdicción y promoviendo la más amplia participación social.

Los SILOS deberían constituirse en las unidades básicas para la organización de los sistemas nacionales de salud. Sin embargo, no debe entenderse que el sistema local es la unidad funcional más simple, ya que no es un nivel de atención, sino que **es la mínima estructura político-administrativa capaz de dar respuesta a las necesidades y demandas de salud de un conjunto de población, hasta el grado que sea considerado como equitativo y justo en una sociedad determinada.** Así, en un SILOS se integran desde los recursos de salud menos complejos (parteras empíricas, auxiliares de salud), hasta los de mayor complejidad (hospitales de todo tipo), sin dejar de lado los recursos de los conjuntos sociales.

Por lo tanto, un sistema local es una red articulada de servicios y recursos, institucionales y de la comunidad, conformada con la finalidad de atender adecuadamente todos los problemas en salud relevantes para un cierto conjunto geográfico y social. Esta red de servicios tiene que ser pensada de tal manera que sus diversos niveles puedan dar cuenta de las diferentes necesidades en salud de la población.

Pero un SILOS no se agota en la atención individual, su filosofía implica que se contemple también la atención de la familia, la comunidad y el ambiente (de la vivienda familiar, de los lugares de recreación, de trabajo u otros que

afectan de manera directa a la salud de individuos, familias y conjuntos sociales).

Sin embargo, como no todas las necesidades y demandas tienen un mismo espacio de resolución, habrá que considerar los ámbitos mas adecuados para resolver eficazmente cada tipo de problemas. Algunos espacios coincidirán con el SILOS, pero otros problemas tendrán su espacio de resolución fuera de la esfera local. Esto es importante ya que determina el alcance y las limitaciones de las soluciones locales y pone en consideración la riqueza que se obtendrá al recurrir a la interacción entre los diferentes SILOS.

Al reforzarse el nivel local también se esta reforzando la posibilidad de que los SILOS se coordinen, para resolver problemas, entre sí y con los otros niveles del sistema nacional de salud.

Características de los SILOS que condicionan la Administración Estratégica.

El SILOS es responsable tanto por la identificación como por la búsqueda e implementación de la solución de los problemas de toda la población que vive en su área de intervención. En relación con la administración estratégica esto implica la necesidad de diseñar instrumentos que permitan identificar **todos los conjuntos sociales y los problemas en salud** que los afecten. Puede ser que esto no sea posible desde un comienzo, pero es importante tenerlo presente como punto al que habrá que llegar en algún momento del desarrollo del proceso. Mientras tanto, se puede comenzar por la elaboración de instrumentos que permitan identificar los

problemas considerados como los mas relevantes en el área de intervención del SILOS.

La identificación de problemas relevantes en salud, con exclusión de otros, no implica un juicio de valor definitivo acerca de su importancia o prioridad en el contexto local, ya que dentro de la flexibilidad y adaptabilidad que caracteriza a los procesos estratégicos cabe siempre la posibilidad de revisar las prioridades, permitiendo reconsiderar temas que al momento de identificar los problemas iniciales constituían lagunas del conocimiento.

Para poder atacar todos los problemas en salud, el SILOS considera a **toda la población que vive en su área de intervención**, ya que ningún grupo puede ser dejado de lado. Esto no significa que todos ellos serán objeto del mismo tratamiento, de acuerdo al enfoque adoptado en esta propuesta le correspondería al subsector público la intervención redistributiva que permita aproximarse a la meta de equidad, asignando los recursos y las responsabilidades necesarias para que aquellos sectores de la población con menor acceso a servicios de salud sean capaces de conseguir un tratamiento adecuado a sus problemas y puedan acceder al nivel de satisfacción de sus demandas y necesidades que, en función de las normas éticas imperantes en esa sociedad, sea considerado como socialmente justo. Cabe alertar que si esto no se hace de esta manera, argumentando que es preciso universalizar equitativamente las atenciones, es muy posible que se tienda a enfrentar uniformemente (homogéneamente) problemas que intrínsecamente son diferentes (heterogéneos).

Como el SILOS persigue integrar **todos los recursos que se encuentran en su área de intervención, así como todos los conjuntos sociales involucrados**, se debe intentar identificar, para cada uno de los riesgos a los

que esta sujeto un conjunto social determinado, los recursos y los niveles de resolución necesarios, fijando la responsabilidad institucional por la atención de ese conjunto y asignando los recursos disponibles en esa jurisdicción institucional. También se intentará determinar las relaciones entre los diversos subsectores de modo que todos los conjuntos de la población tengan una oportunidad equivalente de acceso a los recursos de salud disponibles, en función de sus riesgos y necesidades específicas. Para ello el subsector público debería coordinar los mecanismos que relacionan los diversos subsectores de forma tal que los recursos del sistema de salud puedan ser utilizados por todo aquel que lo requiera. Esto es particularmente importante considerando que no es forzoso que en el SILOS existan todos los niveles de complejidad tecnológica, lo que obliga a establecer relaciones dentro del sistema de salud, que permitan garantizar que todos los habitantes del país tengan acceso a niveles de atención equitativos.

La determinación concertada de los mecanismos y procedimientos de relación requiere conocimientos de las áreas política, social, económica y de administración que indican la conveniencia del trabajo en equipos interdisciplinarios.

La **capacidad técnica y el poder de decisión del nivel local** son determinados por la cultura social y política del lugar y por el ámbito y complejidad del SILOS considerado. Estos elementos delimitan las posibilidades técnicas de intervención local e indican cuales de sus instancias deben ser cubiertas por otros componentes del sistema de salud, ya que el SILOS forma parte del sistema de interrelaciones a nivel nacional, regional y provincial. Por otra parte, los grados de resolución de los SILOS no son uniformes ya que es posible encontrar desde SILOS constituidos solamente por unidades de atención básica, hasta otros en los que existen

unidades con alto grado de complejidad técnica y administrativa. Lo mismo sucede en el caso de la atención al medio, en donde la tecnología disponible en el SILOS puede variar en función de la magnitud de los problemas a tratar y de la aplicación de criterios de economía de escala.

Es de esperar que en la definición de los procedimientos para la identificación de los problemas en salud de los conjuntos sociales que viven en el ámbito del SILOS, se especifique el nivel de resolución para el cual fueron diseñados. Sería altamente deseable que para un mismo problema fuesen definidos varios indicadores adecuados a las diferentes capacidades de resolución de los SILOS.

El desarrollo de los SILOS se realiza en un contexto de **democratización y participación social ampliada**. Los actuales procesos de democratización se caracterizan por el énfasis descentralizador y por el peso que adquieren las demandas de los conjuntos sociales para tener una mayor participación en las decisiones que les conciernen. Debe reconocerse que este movimiento de reafirmación de lo local puede generar un área de conflicto en el interior del Estado, cuya resolución debe ser encarada procurando equilibrar los intereses contrapuestos en la coyuntura, de lo local contra lo central, de lo individual contra lo colectivo, de lo estatal público contra lo privado. Las contradicciones enunciadas son solo algunas, quizá las más importantes de las falsas oposiciones a las que puede llevar un tratamiento apresurado de la propuesta. La superación de esas falsas oposiciones pasa por el establecimiento de los ámbitos de competencia que resulten social y nacionalmente más eficaces para la resolución de los problemas del conjunto de la población, al menor costo social posible. Al plantearse la necesidad de la descentralización no se debe olvidar que es preciso también fortalecer, en el plano que corresponda, al nivel central.

Otro aspecto que no puede dejar de ser considerado, es la necesidad que en los SILOS se promueva la integración intersectorial con vistas al logro de los objetivos planteados, y dentro de los lineamientos que fueron discutidos oportunamente.

Los elementos que fueron descritos hasta ahora condicionan las características que deberá adoptar la administración estratégica en los SILOS. De este modo, se puede afirmar que esta tendrá que ser encarada como un proceso técnico-político con el objetivo de transformar la realidad de los servicios de salud, en principio, en el espacio local para que los mismos se adecuen a las demandas que esa realidad y los conjuntos sociales que ella habitan plantean.

En ese sentido, la administración estratégica en los SILOS tendrá que contemplar:

- **en lo político**, la concertación y la construcción de consenso, entre los distintos actores y fuerzas sociales en pugna para que exista la convergencia de intereses necesaria para el logro de los objetivos de equidad y justicia social, con eficacia, eficiencia y plena participación social, y se cumplan los postulados de salud en el desarrollo. Para que esto sea así, la función de conducción deberá adquirir un predominio efectivo, en la búsqueda de la construcción de un liderazgo que permita consolidar la concertación intra e intersectorial.
- **en lo técnico**: las funciones de la administración (coordinación, presupuestación, información, evaluación, etc.) tienen que ser adecuadas, tanto en los procedimientos técnicos que emplean, como su orientación hacia el saber especializado, de modo de

favorecer la participación y la socialización de los conocimientos con los que trabaja. La investigación, entendida como un proceso permanente de reflexión crítica sobre la práctica y los conocimientos sobre los que esta se basa, tiene que ser un instrumento fundamental para la transformación de la administración tradicional en estratégica.

CARACTERISITICAS DE LA ADMINISTRACIÓN ESTRATEGICA EN LOS SISTEMAS LOCALES DE SALUD.

1.- La administración estratégica en los sistemas locales de salud.

La administración estratégica en los SILOS es entendida como una **forma de relacionar los problemas y necesidades en salud de los conjuntos sociales que viven en espacios geográficos delimitados con los conocimientos y recursos, institucionales y comunitarios. De tal modo que sea posible definir prioridades, considerar alternativas reales de acción, asignar recursos y conducir el proceso hasta la resolución o control del problema.**

La aplicación de los conocimientos y la asignación de los recursos se realiza en función de maximizar la equidad (igualar las oportunidades de acceso y cobertura de los conjuntos sociales estén dispuestos a destinar a estos fines), y la eficacia social (hacer el mejor uso posible de los recursos, tanto de la población, como del sistema de salud y de los otros sectores sociales involucrados), a través de un amplio proceso de participación social.

Al relacionar los problemas y necesidades de los conjuntos sociales con los conocimientos y recursos, es preciso hacerlo con la flexibilidad necesaria

para permitir el análisis de las ventajas y limitaciones de las diversas opciones y favorecer las condiciones para el diálogo, y la concertación intra e intersectorial y con la sociedad y los diferentes sectores que la componen.

Los conocimientos de las ciencias sociales y de la salud, sistematizados para cumplir con los propósitos mencionados y canalizados a través de instrumentos propios de la organización y de la administración, tienen que llegar a los diferentes conjuntos de actores sociales para permitir que sean alcanzados los propósitos perseguidos.

Por medio de la administración estratégica en los SILOS se intenta brindar los elementos conceptuales y metodológicos necesarios para sistematizar y ordenar los conocimientos y recursos de los diversos actores sociales involucrados, permitiendo que sean más eficazmente aplicados a la resolución de los problemas que afectan a los conjuntos sociales en el área de salud.

Los conjuntos sociales, protagonistas centrales de la organización y gestión del SILOS, incorporan al proceso el análisis y explicación de los problemas en salud y en la definición de las estrategias locales de ataque, los conocimientos generados históricamente, tanto en el sistema de salud, como por los diversos sectores de la sociedad civil.

Es a partir de los requerimientos planteados por la estrategia local, que se delimita el papel de los especialistas y su aporte de conocimientos y experiencias, para identificar los proyectos, más relevantes en cada caso, y precisando las formas de monitoreo y evaluación, así como las de petición y rendición de cuentas y los mecanismos de gestión local más apropiados en función de la estrategia y curso de acción definidos.

Como resultado de estas reflexiones, se plantea la necesidad que el proceso administrativo tome como base los requerimientos de los diversos conjuntos sociales, en lugar de buscar definir un esquema previo para que a el se adapten las diferentes áreas del conocimiento en salud.

Con el enfoque seguido, esos requerimientos servirán para reorientar y articular los aportes de cada área del conocimiento en salud y recién, entonces, diseñar las estrategias de ataque para enfrentar los problemas y derivar la propuesta de administración estratégica mas adecuada para cada sistema local de salud.

El principal reto que se plantea y que se intenta resolver mediante esta nueva aproximación, es el de **aplicar los conocimientos en salud – con la mas amplia participación social, de los conjuntos e instituciones involucrados – con equidad, eficacia social, mediante un enfoque integral de las acciones que contemple la promoción, la prevención , la curación y la rehabilitación.**

La aplicación del enfoque estratégico trata de evitar la desintegración de las acciones de salud, considerando como la unidad fundamental, objeto de su preocupación principal, un conjunto multivariado y complejo constituido por el sistema individuo-familiar-grupo social-ambiente y teniendo en cuenta además, la integración y complementariedad de las varias aproximaciones posibles para la resolución de los problemas en salud.

En particular, es conveniente, antes de seguir avanzando en estas reflexiones, hacer un paréntesis para explicar que se entiende por enfoque estratégico.

1. El Enfoque Estratégico

En primer lugar, vale la aclaración. Cuando en estas reflexiones se hace referencia a lo estratégico o al enfoque estratégico, se tiene en mente el modo en que este fue precisado por los diversos autores latinoamericanos que han tratado del tema.

En función de esa afiliación a una línea de pensamiento, lo estratégico no es un modo genérico e inespecífico de abordar la realidad, esta comprometido con una visión transformadora de la realidad que encuentra en la democracia, la participación social y la equidad, entendida como justicia social redistributiva, los pilares sobre los que se yergue su andamiaje teórico y conceptual.

Se parte del reconocimiento que la realidad social se caracteriza, en un momento dado, por la configuración de las relaciones entre las diversas fuerzas sociales y por el modo en que estas se expresan en el conjunto de las interrelaciones sociales, incluyendo el aparato productivo y el aparato de Estado.

Esta realidad social global, como consecuencia del devenir histórico, se fracciona en realidades parciales, según los actores y conjuntos y también los espacios en los que se la considera. Por otra parte, tanto la realidad global, como las realidades parciales, son susceptibles de ser lidas de manera diversa, de acuerdo a los intereses y motivaciones, así como a las teorías que manejan, las diversas fuerzas sociales en pugna.

Es dentro de este ambiente conflictivo e incierto, que los diversos actores sociales se mueven, y es en relación a sus lecturas de la realidad, que

proponen las intervenciones que suponen más ventajosas para los fines que persiguen.

A la administración estratégica le cabe la responsabilidad de lidiar con esta situación, no solo en el presente sino también en su proyección hacia el futuro, con la finalidad de intentar dar dirección a los procesos para aproximarse al logro de los objetivos establecidos.

El gran salto que se da con relación a la administración tradicional, es el reconocimiento de la complejidad e indeterminación de los procesos sociales, y la aceptación de que dichos procesos forman parte de un sistema que no es meramente reactivo, sino que reacciona creativamente y, quizás los mas de las veces, adopta iniciativas que no pueden ser previstas por la simple extrapolación de tendencias o la aplicación de hipotéticas leyes acerca de los comportamientos sociales.

2. Las funciones centrales de la Administración Estratégica en los sistemas locales de salud.

La discusión de los elementos que caracterizan la administración estratégica en los SILOS, se hará en torno a tres funciones consideradas como las centrales para el desarrollo propuesto, las de **conducción, programación y gerencia.**

Aunque la programación puede ser considerada como parte integrante de la función de conducción o de la de gerencia (según el enfoque elegido), se prefiere destacarla por la importancia singular que adquiere al ser el momento en que se articula la formulación política (conducción) con la práctica (gerencia). Esta articulación es fundamental para el éxito de la

propuesta, ya que es cuando se pone a prueba la bondad de propuesta en contraposición con la realidad.

Otra aclaración, que resulta necesaria, es que estas funciones desempeñan a lo largo del proceso administrativo sin solución de continuidad, no siendo posible la identificación de secuencias necesarias entre ellas. Las funciones deben ser llevadas a cabo en cualquier instante o se reiteran mas de una vez a lo largo del proceso, pueden (y así ocurre la mayoría de las veces) acontecer simultáneamente o recaer sobre la misma persona o conjunto de personas.

En relación a la función de gerencia, es preciso aclarar que si bien la gerencia contiene las funciones de planificación, ejecución y control; de acuerdo con hábitos más o menos arraigados, se suele designar con el nombre de gerencia a las acciones y actividades ligadas con la administración de la ejecución; por esa razón, se adopta esta designación. También, es conveniente aclarar que en algunos países se ha adoptado la convención de denominar esta función como administración, prefiriendo identificar como gerencia al proceso que comprende tanto la conducción como la administración.

La **función de conducción**, es el eje central y distintivo del enfoque estratégico. A partir del reconocimiento de la existencia de diferentes actores sociales en pugna, ninguno de los cuales es portavoz de una verdad esencial y definitiva, se plantea el problema de dirigir los procesos sociales, en particular en el campo de la salud. Los SILOS, son espacios en los que conviven diversas organizaciones e instituciones cuyo que hacer tiene que ver con la salud de quienes habitan en esa área. Sin embargo, aunque sea la salud el argumento común, la esencialidad de la misma es diferente para los actores. Para algunos será un fin en si misma, para otros será un medio para

alcanzar otros fines (por ejemplo, para obtener a través de su tratamiento), por último otros actores tendrán a la salud como objeto de su misión institucional (por ejemplo, las instituciones públicas sectoriales). Fuera de los diversos enfoques esenciales, el modo de aproximarse y hacerse cargo de los problemas en salud obedece también a determinantes y condicionamientos múltiples que encuentran sus raíces en culturas, creencias, saberes y otras dimensiones de lo que de un modo amplio y genérico se puede denominar como ideología.

La intrincada trama de actores e intereses, reclama la aproximación estratégica y, en particular, coloca en primer plano la necesidad de construir un proceso de conducción a lo largo de todo el que hacer en salud. Así, liderazgo, concertación, acuerdo, negociación, cooperación, consenso, son nociones centrales de la administración estratégica en los SILOS. La función de conducción adquiere de esta manera un protagonismo del que carecería en los enfoques de la denominada planificación normativa.

¿Cómo conducir? ¿Quién debe conducir? ¿En función de que intereses o acuerdos se establece la conducción? ¿Cómo se construye un liderazgo? ¿Quiénes son los actores que participan del proceso de conducción?; son ejemplos de preguntas que adquieren importancia fundamental a la hora de caracterizar la administración estratégica en los SILOS. Son estas cuestiones las que reclaman permanentemente la toma de decisiones por parte de los actores del proceso, decisiones que serán fruto de las configuraciones que vayan adquiriendo las relaciones de fuerza entre los actores, y , por lo tanto no pueden ser determinados a priori.

En cualquier hipótesis, es imposible dado el alcance pretendido para este trabajo, plantear la discusión en toda su amplitud, por lo que de aquí en

adelante se adoptara solo una de las ópticas, la que corresponde a los actores que se encuentran dentro del ámbito de las organizaciones estatales de salud, específicamente la de quienes se mueven en el espacio de los organismos sectoriales. Debe quedar claro que este realce que se le da al subsector estatal significa, de manera alguna descartar o subordinar a los demás actores del proceso, apenas significa el reconocimiento de la dimensión que predomina en el ámbito institucional desde el cual se realiza este análisis.

La función de programación, comprende las actividades que tienen como finalidad prever los cursos de acción que serán seguidos. La programación no debería ser solo un acto ritual de responsabilidad de un único actor institucional, generalmente el Estado, en ella deberían participar todos los actores que tienen condiciones de programar sus acciones para el logro de sus objetivos, lo que diferirá es el nivel de formalización al que llegan en este proceso.

Forman parte de esta función, desde las actividades destinadas a la identificación de los problemas en salud, hasta el diseño de las acciones e intervenciones que se estiman necesarias para darles solución. A lo largo de este proceso, la conducción es un elemento fundamental para promover el consenso entre los diversos actores, de modo que se consiga sumar esfuerzos para el logro de los objetivos acordados.

Para ejecutar las actividades programadas es preciso considerar la aplicación y utilización de los métodos, técnicas y procedimientos de gerencia y administración de los recursos requeridos por las soluciones y la atención de las demandas. También es necesario considerar los aspectos de monitoreo, acompañamiento, supervisión y evaluación, determinando cuales son los indicadores que podrían ser utilizados en relación con el proceso y

sus resultados, según el problema y el nivel de intervención. Las actividades demandadas para llevar a cabo lo enunciado integran la **función de gerencia**.

LA FUNCION DE CONDUCCION EN LA ADMINISTRACIÓN ESTRATEGICA EN LOS SILOS

1. Características de la función de conducción.

La administración estratégica en los SILOS se desarrolla en un escenario que se caracteriza, en un momento determinado, por la configuración de las relaciones, en permanente tensión y equilibrio inestable, entre los diferentes actores sociales que componen una cierta sociedad. En consecuencia, los SILOS, en cuanto sistemas sociales, se encuentren insertos en ambientes caracterizados por los conflictos de intereses, la lucha por el poder, la fragmentación institucional y la incertidumbre sobre los resultados de las acciones realizadas.

Así se justifica el énfasis en lo estratégico y el predominio que se da a la función de conducción, entendida como la capacidad de promover consenso, concertar intereses y articular esfuerzos con la finalidad de alcanzar uno o más objetivos establecidos.

El ejercicio de la conducción del SILOS es democrático, es decir, envuelve a todos los que de él participan. No obstante, la conducción de la totalidad demanda la creación de una instancia de conducción, constituida democráticamente y con plena participación social, que asuma básicamente esa función. Esa instancia responsable por la conducción tendría como

competencia dar direccionalidad a las acciones del SILOS, haciendo uso de la negociación y concertación política.

La creación de esa instancia implica, tanto la realización de acuerdos que permitan que estén representados los diferentes intereses involucrados en la problemática de salud, como la definición de los mecanismos y procedimientos que permitan dirigir democráticamente los eventuales conflictos que puedan presentarse.

En el ejercicio de la función de conducción predominan los aspectos de toma de decisiones, adquiriendo, por lo tanto, características mas acentuadamente políticas. Esto último no quiere decir que estas características no se encuentren presentes en las otras funciones y actividades que conforman la administración estratégica en los SILOS, apenas se pretende destacar el énfasis de lo político en el proceso de toma de decisiones. Tampoco se debe entender que existe una etapa donde se realizan única y exclusivamente actividades de conducción, siempre estas actividades estarán acompañadas por la realización de acciones correspondientes a las otras funciones, lo que diferirá será el énfasis dado a cada una de ellas.

Algunos de los aspectos a ser contemplados con mayor atención en la conducción, y que se relacionan con la posibilidad de adoptar decisiones eficaces y oportunas, son:

- el reconocimiento de la existencia de diversas verdades, lo que conduce a que se establezcan opciones múltiples para el tratamiento de los problemas. Asimismo, al aceptar que la incertidumbre, el conflicto, la fragmentación, la dependencia y la complejidad, son características inherentes a los procesos sociales

y, por ende, al proceso de salud, la flexibilidad en las soluciones, el monitoreo de la coyuntura y el balance permanente entre lo deseado y lo posible, tiene que ser rasgos predominantes de la función de conducción;

- la consideración de los contextos social, político, económico y cultural, en la identificación y análisis de los problemas y en la proposición de las soluciones.
- En particular, y con referencia al punto anterior, la consideración y el reconocimiento de los elementos constitutivos del uso y distribución del poder político, administrativo y técnico;
- El relacionar permanentemente las acciones de corto plazo con las de mediano y largo plazo;
- la creación de consenso, la concertación y la negociación para generar la viabilidad de las propuestas;
- ayudar a crear las condiciones necesarias para una amplia participación de todos los actores y conjuntos sociales involucrados;
- en todo momento, relacionar y evaluar los aspectos normativos y estratégicos, de manera que no se contraponga el presente posible con el futuro deseado.

2. RELACION DEL SILOS CON LOS OTROS NIVLES POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA DE SALUD

El desarrollo y fortalecimiento de los SILOS requiere una línea orientadora expresada en políticas y en alternativas estratégicas que podrían usarse para hacerlas viables y factibles.

Las políticas para el desarrollo y fortalecimiento de un SILOS deben guardar consistencia y congruencia con las políticas globales de desarrollo del sistema nacional de salud, ya que el SILOS es parte de este y no una unidad independiente y aislada.

Por estar situado el SILOS en un ámbito geográfico (y al ser responsable por la población que vive en él) que es o forma parte de una división política de un territorio, las estrategias para su desarrollo y fortalecimiento deberán ser diseñadas en función de los modelos de comportamiento político, administrativo, económico y sociocultural característicos de la región donde se ubica y de las modalidades o estilos de articulación de la conducción de los mismos, dentro del correspondiente gobierno local.

Al mismo tiempo, el SILOS es parte de un todo cuyos otros niveles de organización también tienen un papel definido e importante en su conducción, programación y gerencia.

Esos otros niveles de organización, el intermedio o regional y el nacional, deben programar su apoyo y articulación funcional con el SILOS.

El nivel intermedio reúne y analiza los requerimientos efectuados a través de la instancia de conducción de cada uno de los SILOS que operan en ese ámbito regional, derivando:

- las recomendaciones de ajustes necesarios para ubicar esas solicitudes dentro de las directrices administrativas y financieras, procurando su adecuación a los eventuales techos presupuestarios y a las normas técnicas de operación del recurso físico en salud

(planta física, instalaciones y equipos) y de ataque a los problemas en salud;

- los programas, cronogramas y presupuestos regionales;
- las demandas que serán encaminadas al nivel nacional.

El nivel nacional hace compatibles las demandas de las regiones con las directrices, normas y procedimientos del sector, efectuando en su esfera los mismos procedimientos señalados para el nivel regional. En esa adecuación lo que se refiere a las demandas debe ser generalizado para los organismos internacionales o multinacionales correspondientes.

Por su parte, corresponde al nivel nacional elaborar las normas técnicas que requieren de un dominio de conocimientos que, eventualmente, puede superar los disponibles en los niveles regionales y locales. Si se acepta la existencia de jerarquías en el dominio de los saberes, como un hecho que empíricamente puede ser comprobado, es lógico pensar que los conocimientos más especializados son de dominio menos generalizado que los menos especializados, que los recursos más costosos están más concentrados que los menos costosos y simples. Surge así, la necesidad, y responsabilidad, de los niveles nacionales de generar los procedimientos adecuados y oportunos para la difusión de esos recursos relativamente más escasos mediante la administración de los conocimientos. Las normas técnicas, propuestas nacionalmente y discutidas, analizadas y aceptadas o adoptadas en cada SILOS, parecen ser un buen camino para esa divulgación y difusión.

Pero el papel del nivel central no se agota en la confección de normas, los planes nacionales, rectores de la política sectorial, la priorización de métodos y técnicas, especialmente aquellas que se relacionan con el mercado externo

y, por lo tanto, que pueden, reflejarse en el conjunto de las transacciones internacionales (por ejemplo: en el balance de la balanza de pagos o en el método de deudas) también requieren de la atención del nivel nacional.

Las políticas de recursos humanos, en cuanto a formación, abertura de nuevos campos, políticas de retribución de la fuerza de trabajo, son algunas otras competencias que pueden, y en algunos casos quizás deban, estar en el ámbito nacional.

Por último, puede mencionarse dentro de esta amplia e incompleta revisión, un papel fundamental del nivel central: la redistribución de recursos, buscando generar condiciones de equidad en lo referente a la disponibilidad de los mismos, para no aumentar la crónica asimetría entre los que tienen mas y aquellos menos favorecidos.

En lo relativo al nivel regional, la diversidad de la organización administrativa de los países (federales, unitarios) hace mas complejo, intentar bosquejar las funciones que le corresponderían; sin embargo, en algunos países es en los niveles regionales en donde se intenta producir cambios sustanciales para apoyar e los SILOS. En estos casos, gran parte de lo analizado para los niveles nacionales se aplica a las regiones y provincias.

3.- La identificación de Problemas en Salud.

Se dice que existe un problema o situación problema, cuando uno a mas indicadores se consideran peores, en algún sentido definido por el observador, que un cierto valor establecido como patrón ideal. La magnitud de la brecha entre lo observado y lo **esperado o deseado**, medida de manera adecuada, es una primera indicación de la importancia del problema.

De una manera mas simple aun, un problema en salud existe cuando se expresa un “malestar” o una “insatisfacción” por parte de la población en general, los usuarios o los prestadores.

La definición de los indicadores a ser usados, así como, de sus valores “aceptables” o “normales” depende de cada contexto. Se elabora en cada ámbito particular, ya que en el área social, los problemas están siempre referido a los valores, necesidades y expectativas de algún conjunto social.

Es por eso, que los problemas identificados dependen de la descripción y explicación de la situación de salud las que, por su lado, son función del enfoque teórico y metodológico de quien explica.

Como un problema se manifiesta en un tiempo determinado, su definición y la asignación de la prioridad que le corresponde es un proceso permanente que no admite ni principio ni fin.

En realidad no es posible hablar ni tratar de los problemas en salud como fenómenos aislados. Los problemas sociales forman sistemas complejos y relacionados que se condicionan y determinan mutuamente. Identificar de ellos no implica que se haya identificado en forma automática el conjunto al cual pertenece. En consecuencia, y dada la potencia de los instrumentos de intervención existentes, es aconsejable identificar la mayor cantidad posible de problemas y de sus componentes, para poder precisar sus posibles causas comunes y determinar las intervenciones mas adecuadas, para eliminar o reducir el efecto de las causas, según los conocimientos y recursos disponibles.

Pero la identificación de los problemas no depende solo de quien explica, también esta condicionada por la intención (para que se los identifica), por el nivel o posición desde la que se los identifica (desde donde se los identifica) y por quienes son los destinatarios finales de la solución de los problemas identificados.

En la identificación y explicación de los problemas participan, al menos, dos grandes conjuntos de actores: los pertenecientes al sistema de salud (incluyendo los técnicos, las autoridades y el resto del personal de salud) y los que constituyen la sociedad civil (los representantes de los conjuntos sociales, los sindicatos, las autoridades políticas, las asociaciones profesionales, las organizaciones de la comunidad, las iglesias, las industrias, los proveedores de suministros y medicamentos, etc.). Para que esto sea posible es preciso facilitar y promover la participación social en todas las instancias para que el análisis, la discusión y la definición de la situación de salud sea realizada por los actores sociales relevantes.

En las reflexiones siguientes, y de acuerdo con el enfoque que se ha adoptado, se realizara el análisis presuponiendo que se hace desde el subsector publico de salud.

Desde esa posición, el primer paso es la identificación de los conjuntos y actores sociales con quienes se desarrollará, en conjunto, el proceso en salud, se busca relacionarlas y ubicarlas dentro del contexto de acción de los servicios de salud. De esta manera es posible llevar los enunciados y justificaciones de los problemas, definidos por consenso, al ámbito de las negociaciones necesarias para analizar e instrumentar, dentro de los campos apropiados de intervención, las acciones encaminadas para su resolución.

Además de identificar los actores que participan del proceso de selección de los problemas, le corresponde al subsector público, realizar su propia definición. En general, quienes identifican y explican las situaciones problemas, en ese ámbito, son los especialistas de cada rama particular del conocimiento en salud. El especialista provee la información técnica y científica para identificar – desde esa óptica – la magnitud y características de los problemas, proponiendo los elementos necesarios, tanto para la identificación de los problemas específicos de su campo para la determinación de las tecnologías mas apropiadas para enfrentarlos.

En ese proceso, el especialista hace uso de conocimientos clínicos, epidemiológicos y de salud publica conjugados con los que provienen de los campos de la organización de indicadores de salud, de enfermedad y de muerte.

Como el conocimiento empleado es patrimonio de un cierto conjunto, lo que implica que no es forzosamente compartido por el resto de los actores, es necesario, si se desea mantener abiertos los canales de comunicación, hacer explícitos los conocimientos utilizados y disponibles tanto para el planteo como para encarar la solución de los problemas. Esa explicitación permite que se inicien diversas rondas de concertación entre los diversos actores para llegar a una proposición aceptada de común acuerdo entre todos los participantes.

La sociedad local participa de forma plena en el análisis e identificación de los problemas en salud, planteando sus percepciones y experiencias. Esto implica en que especialistas y participantes institucionales reconozcan la validez de otros puntos de vista y que pueden no haber sido objeto de la validación de la ciencia y su método.

La democratización del saber su apropiación por los diversos actores sociales (comunitarios e institucionales), requiere que se formalice como practica en que los distintos sujetos que participan de la identificación de problemas, o hagan a partir de que observan la realidad, confrontan sus diferencias, elaboran nuevos conocimientos y formas de actuar sobre el mundo, para conocerlo y transformarlo.

En ese proceso, y como los conjuntos sociales tiene distintas valoraciones y capacidades de resolver los diversos problemas y aun los mismos problemas, los especialistas aportan su identificación y explicación inicial de los problemas en salud y sus causas, buscando suministrar los elementos para programar la intervención, determinar las acciones que tendrán que ser demandadas a los otros niveles del sistema nacional de salud, y acordar con otros sectores las actividades que, incidiendo sobre la salud, requieren intervenciones fuera del campo del sector.

Ese primer listado de problemas y necesidades, es objeto de una revisión en donde los especialistas, aplicando los conocimientos específicos apropiados, pueden actuar como asesores. Esta revisión y ajuste podría originar, y generalmente lo hace, nuevas rondas de discusión, de las que participan todos los actores involucrados, que continúan hasta obtenerse un diagnostico razonablemente concertado de la situación en salud del SILOS y de sus causas determinantes.

En esa revisión, la definición realizada por los profesionales de salud se somete a la consideración y análisis de los otros actores. Estos contribuyen a la discusión no solo con la crítica, también aportan sus visiones acerca de los problemas y las soluciones. Entre ambos enfoques, el de los profesionales de salud y el de los conjuntos sociales, existen diferencias que tienen que ser

consideradas, aunque hagan al proceso más complejo, ya que si solo se contemplan los problemas definidos por el sector, es muy probable que la realidad, tal como es vivida y sentida por las personas que no son especialistas en salud, quede por fuera del espacio de las soluciones.

Los acuerdos sobre estos temas son los que permitirán determinar los recursos o conjuntos tecnológicos para resolver los problemas en cada realidad específica y en los ámbitos de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, así como también aquellos otros que no están contemplados dentro de los servicios de salud a las personas, incluyendo la atención del ambiente, la programación del personal y la creación, conservación y recuperación de los recursos físicos.

Para eso es preciso identificar o reconocer las relaciones entre problemas y causas, y entre los recursos necesarios para su resolución en cada uno de los niveles y ámbitos considerados.

Esas diferentes informaciones servirán para realizar, en el nivel local, el balance entre los recursos necesarios y existentes, en cantidad y en capacidad de respuesta, lo que hace posible orientar la determinación tanto de los diferentes cursos de acción posibles para resolver los problemas como de las operaciones necesarias para su implantación según las prioridades definidas.

A partir de estas reflexiones es posible identificar algunas de las condiciones que permiten identificar un problema o conjunto de problemas en salud:

- **la definición de las características del fenómeno o de la situación que se considera normal o deseable**, en lo posible

esta definición debe considerar la construcción de indicadores, cualitativos y cuantitativos, que permitan identificar problemas en diferentes ámbitos.

- **la identificación de las causas conocidas, o más probables, del fenómeno** y, cuando sea posible, las características de las mismas que pueden ser asociadas con diversos grados de magnitud del fenómeno o proceso;
- **la especificación de los conjuntos sociales para los cuales los diferentes valores de los indicadores definen un problema.**

LA FUNCION DE PROGRAMACION EN LA ADMINISTRACION ESTRATEGICA EN LOS SISTEMAS LOCALES DE SALUD.

1.La Programación en los SILOS y la Integración de los conocimientos.

La programación estratégica, en los sistemas locales de salud, puede ser un instrumento que ayude en la toma de decisiones, garantice la eficiencia en el uso de los recursos y, también, facilite los procesos de negociación y participación social, dentro del marco de referencia establecido por las políticas y estrategias nacionales y los correspondientes proyectos de desarrollo.

La programación en el SILOS, comprende las acciones destinadas a determinar, con una cierta racionalidad, el tipo, número y destino de los servicios de promoción, recuperación, rehabilitación y de atención directa a los individuos, familias, conjuntos sociales y ambiente (natural y social), requeridos para solucionar problemas y satisfacer necesidades prioritarias. También la programación comprende la definición de las actividades administrativas y de gerencia necesarias para apoyar esas acciones.

El ámbito físico al cual se aplica esta programación, está definido por el área geopolítica objeto de preocupación del SILOS. La población objeto es la que surge de considerar a todos los que viven en dicha área, así como, aquellas personas que por razones de trabajo u otras similares están expuestas a riesgos en salud en ese espacio de intervención.

Pero el SILOS no es ni solo responsable por la programación de salud en su jurisdicción, tampoco es el único que se ocupa de ella.

En el espacio geográfico del SILOS, también, se llevan a cabo acciones delegadas que corresponden a las competencias nacionales y provinciales o regionales, muchas de las cuales demandan el uso de recursos (de todo tipo) del sector salud, y que requieren ser compatibilizadas con las acciones programadas con el SILOS, para evitar posibles conflictos entre las metas a ser logradas, los recursos a ser empleados y los tiempos en los cuales se pretenden ejecutar las actividades. El papel protagónico que se pretende que adquiera el SILOS, no niega la necesidad de que se definan mecanismos que permitan que las políticas nacionales y provinciales, una vez concertadas y asumidas como compromiso por el SILOS, también sean puestas en marcha en el ámbito local.

Pero, este proceso no es unidireccional, así como se supone que los niveles central y provincial, discuten y acuerdan con el SILOS las maneras de poner en práctica las políticas de su ámbito de competencia, también se supone que están abiertos para incorporar en la formulación de dichas políticas, los problemas y soluciones que los SILOS elaboran.

El proceso de programación, ahora no sólo en el SILOS sino también en los otros niveles que se articulan con él, es el espacio adecuado para que se de

el intercambio necesario entre las diversas instancias y ámbitos, que permita asumir los compromisos necesarios para componer y multiplicar los esfuerzos de los diversos actores involucrados.

La articulación mencionada demanda que en el SILOS sean coordinados un conjunto de recursos sociales y tecnológicos, de diversas instituciones y organizaciones y dependientes de diversos niveles del sistema de salud, buscando optimizar las condiciones para promover la salud integral de la población.

Una de las maneras en que se puede lograr generar los elementos que favorezcan ese tipo de articulación, entre actores con visiones diferenciadas del mundo, es a través del uso de los conocimientos de las ciencias sociales y de la salud. Como la integración de los conocimientos para su aplicación a situaciones y problemas concretos constituye una condición necesaria, se puede favorecer su logro si se amplía el campo de conocimientos empleados sumando a los convencionales de las ciencias médicas los ya elaborados por las ciencias sociales, y se los utiliza para analizar tanto los problemas de los grupos de población – definidos en función de características sociales, económicas y geográficas – como las soluciones posibles. Este uso de la producción de las ciencias sociales permite plantear soluciones que contemplen la atención integral de conjuntos de población cuyos riesgos de enfermar sean similares, en función no solo de su distribución geográfica, sino, también a partir de las condiciones de vida de los mismos.

Este enfoque posibilita que se identifiquen grupos de población contemplando toda la problemática que los afecta, y que genera las condiciones que determinan su estado de salud, no limitándose a los riesgos y daños, desde el punto de vista de la clínica, a los cuales están expuestos.

Este abordaje más amplio no ignora el papel que juega la determinación biológica y genética, solo las relativiza en un contexto más amplio donde el ambiente social y natural desempeña un rol importante.

Limitándonos, ahora al campo más tradicional de la salud pública, se puede mencionar que en relación a los riesgos a los que están sometidos los conjuntos sociales, es conveniente, a partir de la experiencia acumulada, enfatizar los aspectos referidos a la alimentación y nutrición, a la promoción y prevención, y en particular, a la atención integral de las enfermedades transmisibles, infecciosas y parasitarias y de las enfermedades crónicas, así como, los relacionados con la salud oral, la atención del medio, el control de animales y la prevención y control de la rabia, el control de alimentos, la salud pública veterinaria en general. El apoyo a los sistemas de suministros, de medicamentos, de laboratorio, de diagnóstico por imágenes y otras tecnologías.

La integración de los diferentes conocimientos para atacar los problemas en salud se hace en función de grupos de población definidos, por ejemplo, por edad, sexo, condición laboral, condiciones socioeconómicas, teniendo en cuenta los riesgos provocados por las enfermedades y los originados en el ambiente.

El Proceso de Programación.

El ejercicio de la programación requiere la realización de numerosas actividades que si bien no siguen una secuencia lineal tienen algunas relaciones de precedencia. En la práctica diversas actividades pueden ser realizadas simultáneamente, observándose el predominio temporal de

algunas de ellas, sin embargo, esto no debe incluir al error de pensar que las mismas son conjuntos cerrados y únicos que se completan como etapas sobre las cuales solo se vuelve en el próximo ciclo de programación.

Las actividades que mas comúnmente son ejecutadas en el proceso de programación son:

1. Identificación de los problemas en salud por parte de los conjuntos sociales y los profesionales del sector. Construcción de la explicación inicial para el correspondiente nivel local (esto forma parte, también, de la función de conducción).
2. Validación de los principales problemas en salud y primer listado de las prioridades locales, según los conjuntos sociales afectados y los temas (problemas de salud). (Incluido, también, dentro de la conducción)
3. Determinación de la población susceptible, definida como el universo de personas, cosas o situaciones en las que puede presentarse el fenómeno o los problemas.
4. Identificación de los conocimientos disponibles para dar solución a los problemas identificados.
5. Selección de la tecnología más adecuada de acuerdo con criterios de disponibilidad, viabilidad, factibilidad, costos, eficacia, aceptabilidad.
6. Adjudicación de la solución de los problemas y de los grupos de población a los diversos sectores institucionales, según la disponibilidad de recursos de todo tipo. Definición de programas y subprogramas (proceso de negociación).
7. Determinación, para todos los subsectores que estén participando de la actividad del SILOS de manera orgánica y funcional, de la

cantidad de actividades que deberían realizar, a partir de la aplicación de normas (de cobertura, de concentración, de rendimiento), para cada tipo de recurso, para cada conjunto social o grupo de población y para cada institución. Al comienzo la determinación será teórica, cuando esta sea realizada por la instancia de la conducción del SILOS y, luego, será operativa, cuando sea adaptada por las unidades prestoras de servicios. La asignación final de las actividades es producto de las negociaciones y entendimientos.

8. Análisis del balance entre los recursos requeridos y los disponibles. Consideración de diferentes opciones para las prioridades. Este calculo es efectuado en la instancia a la cual se le ha delegado la conducción del SILOS y, también, en cada una de las unidades de servicio. El ejercicio permite compensar requerimientos y lograr que las actividades se complementen de manera más intensa y eficaz.
9. Reajuste de las propuesta preliminares y preparación de las propuestas definitivas.
10. Elaboración del presupuesto. Relación con los fondos disponibles. Estudios de costos. Consideración del funcionamiento de las actividades alternativas.
11. Negociación presupuestaria. Identificación y captación de nuevas fuentes de financiamiento. Consolidación del presupuesto disponible. Análisis de factibilidad de las acciones propuestas. Ajuste de la propuesta de operaciones. Aprobación de las acciones a ser ejecutadas.
12. Ejecución y ajuste permanente de la programación. Caracterización del proceso de gerencia mas adecuado par a las características locales y de las acciones a ser realizadas.

13. Determinación de las formas de supervisión, control y evaluación. Caracterización del control social de la gestión. Esquema para la rendición de cuentas. Adecuación de las directrices y estrategias para la conducción y la programación del SILOS.
14. Acompañamiento de la ejecución. Revisión de la explicación inicial y del diagnóstico de la coyuntura. Si fuera el caso, determinación de un nuevo orden de prioridades.

La guía de programación local de cada SILOS, surge de un proceso flexible de participación, que permite la incorporación de todas y cada una de las experiencias que vayan surgiendo a la luz de los diferentes saberes, dentro de un marco común que les de la consistencia y coherencia necesarias para su generalización.

Por ser un proceso que se desarrolla y avanza a lo largo del tiempo, en ningún momento lo logrado se constituye en un nuevo modelo de programación. Siempre y a cada instante la guía , o las guías , se constituyen en una consolidación del estado del conocimiento, sujeta a cambios y alteraciones, de forma o de fondo, en función de los nuevos conocimientos y opciones que, forzosamente, se irán generando a lo largo del proceso.

LA FUNCION DE GERENCIA EN LA ADMINISTRACION ESTRATEGICA EN LOS SISTEMAS LOCALES DE SALUD.

1. Conceptuación de la Gerencia en el contexto de la Administración Estratégica en los sistemas locales de salud.

Las reflexiones que componen este capítulo se refieren, por una parte, a la función de gerencia, entendida como la actividad que es desarrollada por

todos los integrantes del sistema de salud con la finalidad de organizar y coordinar los recursos que disponen para la ejecución, eficaz y eficiente, de las actividades atinentes con sus responsabilidades y competencias específicas dentro del sistema total. En otras oportunidades. La referencia a la gerencia, estará haciendo mención al campo de intervención especializado de los administradores o gerentes, o sea, de aquellas personas que dentro de la organización tienen la responsabilidad de orientar y controlar el comportamiento de la organización. Son ellos quienes tienen la responsabilidad de asignar funciones, orientar sobre el modo de ejecutarlas y evaluar los resultados.

Para llevar a cabo su cometido, estas personas se valen de dos tipos de instrumentos distintos: *el liderazgo*, ejercicio a través de la persuasión, la cooperación, la imposición, la participación u otras formas de cohesionar y dirigir voluntades, y *el diseño y aplicación de cierta "disciplina de desempeño"* (normas, reglamentos, rutinas) que orientan el accionar del sistema y de sus estructuras y componentes.

En cuanto una función que debe ser ejercida por todos los integrantes del sistema, la gerencia tiene como una de sus misiones aportar para el logro de la equidad. Para ello, es preciso que no se coloque como meta principal tan solo el ser eficiente. La productividad es un medio en relación al fin social. La eficiencia es condición necesaria para la transformación, pero de por si no es justificación suficiente para la acción estratégica que le corresponde desempeñar al sector.

Por ello, se requiere que todos y cada uno de los que integran el SILOS, se preocupe por en lo que a él y a sus actividades se refiere, se estén usando

los recursos de la mejor manera posible, de modo que sea factible alcanzar la equidad en el campo de su responsabilidad.

La gestión competente del recurso asignado, forma parte del proceso de democratización del sistema, lo que exige que los procesos de administración de los recursos sean transparentes y claros, y que las determinaciones de política sean ampliamente discutidas y aceptadas por los miembros del SILOS.

Pero no sólo eso, la función de gerencia, en el enfoque que preside la formulación de la propuesta de los SILOS, trasciende la simple aplicación de técnicas administrativas o la simple administración de los recursos, ya que por perseguir la equidad, adquiere una dimensión de cosa pública. Es por esa razón que la gerencia de los SILOS, se encuadra en el marco de la gestión de las **políticas públicas**. De esta manera, la gerencia en los SILOS tendría que intentar dar respuestas a los problemas que se presentan en su ámbito de acuerdo con los proyectos nacionales de desarrollo, y en consonancia con los intereses de los conjuntos sociales de su jurisdicción.

La exigencia ética de satisfacer las necesidades básicas en salud de los grupos postergados, que se desprende de la meta de equidad, además de suponer la eficiencia en el uso de los recursos necesarios para ejecutar las acciones propias del sector salud, reclama que el desarrollo económico sea acompañado de un desarrollo social adecuado a las premisas expuestas oportunamente, para que se den las condiciones que permitan alcanzar la meta fijada.

Ese reto que se plantea para todos los sectores sociales y económicos demanda, en particular, que los gerentes de salud tengan las capacidades

requeridas para una visión mas integrada de los problemas en salud y acerca de los recursos con que se puede contar para darles solución.

Entre esos recursos están los que surgen de considerar el todo social, y no solo los específicos del sector o del campo de las ciencias de la salud comprende y haga uso de las estrechas vinculaciones entre lo económico y lo social, y que no se parcialice en uno u otro de esos aspectos. El tratamiento articulado de ambos aspectos, buscando dar a cada uno de lugar que le corresponde en la determinación de los niveles de eficacia de las acciones de salud, permitiría que se busquen las soluciones en las esferas social y económica, eligiendo siempre aquella solución, en cualquier esfera, que haga máximos los beneficios sociales, y no la que sólo optimice para algún sector el uso de sus propios recursos.

En cada país y en cada región se establecen las prioridades para la satisfacción de las necesidades básicas de los conjuntos sociales, así como, los caminos y medios que se podrían emplear para lograrla, según: los recursos, las aspiraciones de sus ciudadanos, la voluntad política de los gobiernos y las diversas capacidades de las organizaciones e instituciones; considerando la complejidad de los requerimientos de interacción, el nivel de descentralización deseado y alcanzado, y el grado de participación social logrado.

Este proceso, además de apuntar hacia el incremento de la capacidad de operación de los servicios de salud y la racionalización en el uso de los recursos, se orientan al logro de la meta de cobertura universal para brindar salud equitativamente para todos, y a través del empleo eficaz y eficiente de los recursos disponibles.

La gerencia en los SILOS, entendida como actividad propia de los gerentes, vista desde el ángulo de la administración estratégica, se refiere a la acción que hace viable y factible el mejor uso de los recursos para el logro de los objetivos sociales perseguidos, mediante un proceso continuo de toma de decisiones que se fundamenta en la definición y análisis de problemas y en la asignación de los correspondientes recursos para la solución, de manera que esas decisiones se conviertan en acciones efectivas.

El punto de partida para pensar la gerencia en los SILOS, es aceptar que la función administrativa es un elemento esencial para el logro de los objetivos perseguidos, siempre y cuando se admita salir de los estrechos márgenes definidos por la visión tradicional para aventurarse a través de los caminos abiertos por las nuevas concepciones de la gerencia. Estas surgieron a partir de las alteraciones que se vienen produciendo en las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales y que afectan profundamente el modo en que eran entendidas y analizadas las organizaciones del trabajo y de la producción.

En tanto la administración tradicional se preocupaba por organizar en función de prescripciones que tomaban en cuenta elementos rígidos y principios que pretendían ser universales, los modernos enfoques administrativos se preocupan con temáticas más fluidas e imprecisas. Comunicación, adaptación, concertación, decisión, creatividad, flexibilidad son algunos pocos ejemplos de los asuntos que preocupan al administrador de hoy.

En el área de salud prevalecían, hasta no hace mucho tiempo atrás, las concepciones tradicionales de la administración, que presuponían un mundo en donde las transformaciones eran más lentas y previsibles, lo que permitía que los preceptos burocráticos y la creencia de que era posible controlar,

desde el punto de vista de la administración, la realidad marcaran el rumbo que debían seguir las organizaciones. En consecuencia, los modelos basados en el orden, la uniformidad y la existencia de una racionalidad superior encontraban campo fértil para su aplicación.

Pero las sucesivas crisis que convulsionaron el mundo, a partir de la década de los cincuenta, sumadas al crecimiento vertiginoso de la innovación tecnológica, la ampliación de los mercados y la agudización de la competición interna y externa, llevaron al convencimiento de la caducidad de esos modelos de organización. La teoría administrativa paso, entonces a buscar modelos de organización que contemplasen los requisitos impuestos por las nuevas circunstancias. Esto dió origen a la elaboración de las propuestas sistemáticas y contingenciales, de las que la administración estratégica forma parte.

LA NUEVA GERENCIA Y LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION

Para entender lo que está en juego, con las nuevas propuestas de organización, es preciso tener presente que los modelos de organización reflejan una división arbitraria del trabajo, de la autoridad y de las responsabilidades. Así, casi cualquier propuesta de estructura funcional para una organización puede tener éxito; no obstante, para poder funcionar y alcanzar las relaciones entre las personas.

La estructura es una condición necesaria para el funcionamiento de la organización y es, al mismo tiempo, por la poca flexibilidad que le es inherente, un elemento que crea las bases para el desarrollo de las rigideces que limitan las posibilidades de adecuación y adaptación de la propia

organización a las coyunturas que se producen en el ámbito socioeconómico. La cristalización de papeles y rutinas, la consagración de normas y procedimientos, a partir de los que en algún momento fueron atribuidos por la estructura, constituyen uno de los principales obstáculos a la flexibilidad exigida para poder desarrollarse y sobrevivir en el conflictivo, mundo de hoy.

Así, la estructura que en algún momento fue una decisión arbitraria, se transforma en una camisa de fuerza, que limita las posibilidades de crecimiento y adaptación de la organización. El modo de vencer esas limitaciones es tomar conciencia que la estructura de la organización es una simple opción y no una determinación racional, producto de supuestas leyes de la administración. Tales leyes son, en general, producto empírico de situaciones no siempre susceptibles de ser transportadas a cualquier realidad o tendencias observadas en ciertas condiciones y que no admiten ser extrapoladas ni en el tiempo ni en el espacio.

Por eso, para que la organización tenga la flexibilidad necesaria, se requiere intentar formas de establecer las relaciones internas que se fundamenten en la coherencia de objetivos y políticas entre los diversos componentes, más que en la asignación de papeles rígidos consagrados en una estructura. Para desarrollar este proceso, pueden ser de utilidad los conceptos que se discuten a continuación.

Organización con Base en el Equipo

La visión clásica de la administración determinaba, como primer paso para definir la estructura, la división y la especialización del trabajo de acuerdo con

los objetivos de la organización. Esa división es la primera fase y el antecedente de todas las funciones de la gerencia.

Después de definir la estructura de las tareas se establecían las capacidades y habilidades requeridas para cumplirlas y recién, entonces se buscaban las personas que cumplieran con esas condiciones (el hombre cierto para la tarea cierta). Generalmente, las tareas eran definidas independientemente de las características de aquellos que irían a desempeñarlas.

El resultado de este proceso, supuestamente racional y científico, era que gran parte de las capacidades y habilidades de las personas no eran plenamente utilizadas o no eran utilizadas en absoluto. Las personas se veían impedidas de desarrollar sus habilidades profesionales de forma creativa, lo que daba origen a rutinas de trabajo generalmente aburridas, reiterativas y que no motivaban a quienes las llevaban a cabo, conduciendo a la insatisfacción profesional y a la baja productividad.

Lo descrito, es aún hoy una realidad, especialmente en el sector salud que no ha ido acompañando el paso del tiempo. Es por eso, que se puede afirmar que gran parte de las limitaciones individuales y de la organización, a las que se les suele atribuir la falta de eficiencia y de creatividad que se observa en el cotidiano, están contenidas en la especificación burocrática de las tareas.

Si se quiere que la estructura no opere como una determinación para el modo de funcionar de la organización, y no se intenta que esa estructura tenga más validez que la propia realidad, es preciso aumentar los grados de libertad que las personas, como tales, tienen dentro de la organización. Esto, permitiría incrementar el nivel de satisfacción profesional y, en consecuencia, la eficiencia del sistema como un todo.

Aumentar los grados de libertad individual no significa, forzosamente, dejar totalmente de lado la estructuración por tareas, ya que primero se estructuran equipos de trabajo, de acuerdo a las capacidades y habilidades de las personas y, recién entonces, se procede a la definición de la estructura por tareas.

La Organización descentralizada y modular

Si no existe en principio una “mejor manera” de estructurar o predeterminar, la forma de la organización, se pueden aceptar fronteras ambiguas y menos nítidas de autoridad y jerarquía, lo que permite situarse mejor para enfrentar en condiciones más favorables las variaciones del sistema socioeconómico con el que la organización, en este caso el SILOS, se interrelaciona.

La ruptura de las fronteras rígidas que pretenden aislar la organización del “medio ambiente”, supuestamente externo a ella y con el cual mantiene intercambios como si fuesen entidades totalmente independientes, parte de reconocer el hecho de que organización y medio ambiente conforman un sistema social complejo, y que, por lo tanto no pueden ser aisladas, salvo para ciertos análisis, sin incurrir en el riesgo de cometer serios errores de apreciación, que se traducirán en políticas no viables y carentes de toda factibilidad.

Un modo de adaptarse a esta nueva comprensión más realista de los procesos sociales, es buscar la simplicidad de la estructura de la organización, de manera de dotarla de mayor agilidad y flexibilidad. Esto se puede lograr mediante la descentralización y estableciendo sistemas de información más directos y accesibles, que permitan mejorar las

comunicaciones externas y aumentar la transparencia, tanto interna como externa.

Para realizar la transformación, es preciso descentralizar la autoridad a través de unidades dotadas de alto grado de autonomía relativa. Esas unidades reproducen, en principio, el todo de la organización, y son proyectadas con base en los equipos de trabajo, con una disminución del poder jerárquico, con responsabilidades compartidas y con un equilibrio de poder dinámico construido a lo largo del proceso de decisión. Las unidades descentralizadas son módulos, autónomos e independientes, siendo garantizada su interdependencia por un conjunto mínimo de valores compartidos y por un sistema de comunicación intensiva. Estas nuevas organizaciones requieren de la coordinación central y se caracteriza por la redundancia en la definición de tareas. Otro de los rasgos que caracteriza este nuevo estilo de organización, es la ausencia de instancias intermedias de gerencia.

El sistema se transforma en un conjunto de organizaciones menores, que se administran con el máximo de independencia. La conexión entre las partes se realiza a través de un sistema de comunicaciones intensas, por medio del cual las informaciones son distribuidas igualmente entre todos los elementos componentes, de manera que cada uno tenga la visión del conjunto y conozca lo que pasa en otros sectores de la propia organización.

Características de la Organización descentralizada y modular.

- Autónoma.
- Redundante.

- Diferenciada por objetivos.
- Integrada por comunicaciones intensas.
- Fundamentada en equipos.

Autónoma. Estructurada como un gran conjunto de módulos o de unidades con objetivos específicos, con autonomía y poder de decisión y con capacidad de auto-organización. La posibilidad que brinda esta autonomía de las gerencias sectorial y local, permite que se gane una mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios que se producen en el ámbito donde se mueve la organización.

El fundamento de estas unidades independientes y auto-gestionadas, es la descentralización. El comando, la autoridad y la responsabilidad ubicados en el espacio local, sumados a la comunicación amplia y oportuna, conducen hacia los niveles considerados clásicamente como periféricos o subalternos, partes importantes de las capacidades de decisión y acción. **Descentralizar significa poner la decisión lo más cercana posible del usuario y del lugar en donde la acción se lleva a cabo y en donde existen la informaciones requeridas para que la decisión pueda ser tomada.** Si se acepta esta premisa, la acción correspondiente es la de descentralizar al máximo, transfiriendo la mayor cantidad de decisiones para las unidades locales, para acelerar el proceso de toma de decisiones, reduciendo costos de todo tipo y favoreciendo a que las decisiones sean mas congruentes con las aspiraciones, demandas y necesidades de los conjuntos locales.

En especial, interesa realzar el significado de la congruencia entre las decisiones y las necesidades y demandas del ámbito local. La congruencia surge porque quienes interactúan (transaccionan) con los usuarios, al ganar espacio para la decisión, tienen condiciones más favorables para la

creatividad y la innovación, poder que al ser reconocido por el público lleva a los conjuntos y a los individuos a tratar de contribuir en la mejora de las condiciones actuales, al contrario de lo que ocurre cuando las decisiones son centralizadas, en donde la sociedad no participa, ya que sabe que sus posibles interlocutores carecen de todo poder.

El hecho de ser las unidades modulares más autónomas y descentralizadas no significa que están libres de controles. Existirán los controles centrales, pero su naturaleza será distinta y estarán reducidos al mínimo indispensable. Se establecerán, básicamente, en términos de resultados colectivos y sectoriales y mínimamente sobre los procedimientos. Pero el énfasis del control estará en los valores críticos (misión) de la organización, dado que estos son los valores mínimos indispensables para asegurar la cohesión, la sobrevivencia del conjunto (sistema) de la organización y la adhesión de las partes al sistema. La máxima libertad, sin ruptura del sistema de la organización, se obtiene con el rígido respeto de esos valores para poder tener la máxima flexibilidad en todo el resto.

Redundante. La redundancia funcional es consecuencia directa de la descentralización, modulación y diferenciación por áreas y objetivos. La redundancia permite que cada sector desempeñe con autonomía sus funciones eliminando las grandes unidades de control burocrático. La reconstrucción en cada unidad de la idea del todo permite que tanto la planificación como el control sean descentralizados. Se debe tener presente que las tentativas de eliminar la superposición de tareas y actividades acaban casi siempre en la centralización, más cara e ineficiente que las pretendidas disfunciones que se busca corregir.

Diferenciada por Objetivos. La estructura, por sofisticada que sea, se constituye en una coalición más o menos inestable de poder con un mínimo de intereses comunes entre quienes la componen. Por lo tanto, al diseñar estructuras se debe considerar, en primer lugar, los objetivos y su división de acuerdo a criterios substantivos, en función de la misión de la organización.

La división del trabajo en términos de objetivos, favorece una mayor autonomía de decisión, descentralización y flexibilidad. Así, es conveniente que se procure evitar al máximo la asignación del trabajo por funciones, procesos, técnicas o clientelas.

Integrada por comunicaciones intensivas. En organizaciones de tipo descrito la interdependencia y la coordinación entre las partes se realizan mediante un amplio sistema de comunicación intensiva, en el que adquieren fundamental importancia las modernas tecnologías de información. Las ideas que presiden el cambio son: la desaparición de la mayor parte de los esquemas burocráticos y la limitación de los canales de acceso restringido y confidenciales al mínimo indispensable para reducir las fuentes de poder basadas en el control de las informaciones.

Se espera que, de esta manera, la organización se transforme en un amplio procesador de informaciones, verdadera base del sistema que constituye en cuanto a su importancia, tanto a la estructura, como a las determinaciones burocráticas. La relación, la coordinación y la integración entre las partes se originan a partir del sistema de comunicaciones.

Basada en equipos. La estructura por equipos se caracteriza por ser flexible en relación a la definición de tareas. La organización continua teniendo un esquema previo, pero ya no más en función exclusiva de la especialización

del trabajo sino, principalmente, en la visión de equipos. Patrones de organización de diferenciación y especialización de tareas surgen naturalmente de la actividad grupal y son menos determinados por el diseño previo de la organización. La primera consecuencia de este hecho es el reconocimiento de que existen potencialidades individuales y colectivas que pueden ser valorizadas e integradas antes, en función de objetivos. Capacidades e intereses individuales son considerados y utilizados en la propia distribución del trabajo, que es realizada continuamente, comparándose las nuevas necesidades con las capacidades existentes y con las que precisan ser adicionadas, pero realizando siempre evaluaciones grupales. La "redundancia de capacidades" es valorizada y un mayor número de personas puede adquirir los mismos conocimientos, técnicas y habilidades como una manera de permitir la sustitución y la alternancia dentro del grupo. No se persigue construir la homogeneidad ni forzar la conformidad para la definición de los objetivos comunes, sino de incentivar y expandir la variedad y diversidad de las habilidades individuales, para crear mas alternativas para alcanzar el objetivo común.

Una segunda consecuencia del esquema de organización por equipos es que el liderazgo del grupo es compartido, plural y alternado. La autoridad y responsabilidad compartidas restringen, en gran medida, el sentido de unicidad del liderazgo, que pasa a ser emergente y contingente conforme la naturaleza del trabajo. El hecho que el liderazgo sea plural, no significa que deje de tener poder o que no se produzcan líderes con reconocimiento amplio y permanente, sino que el liderazgo es producto mas del propio grupo y menos de una autoridad o capacidad previamente definida por el esquema burocrático.

La tercera consecuencia, es la mayor autonomía de decisión del grupo, fundada en la propia definición previa de la organización y, también en el poder conquistado mediante el refuerzo al crecimiento y desarrollo individual y colectivo. En la organización, una forma de transferir el poder para otro sector, o para los niveles jerárquicos superiores, es no resolver los conflictos en el ámbito en que ocurren. Conflictos no resueltos desplazan, generalmente, el poder hacia las instancias jerárquicas superiores.

Algunas recomendaciones para conseguir la flexibilidad de la organización.

1. Reestructurar solo en función de objetivos y estrategias. La estructura depende de los objetivos y de la estrategia, pero lo contrario no es verdadero, aunque en lo cotidiano se tenga que conciliar en razón del sistema de poder implícito en la estructura de la organización. Lo importante es conducir la organización hacia la flexibilidad estructural, sometiendo a prueba las condiciones estructurales internas en la formulación de objetivos y estrategias.
2. Colocar la decisión lo mas cercana posible del lugar de la acción. Dado que son los niveles jerárquicos más bajos y los descentralizados los que conocen las informaciones necesarias para tomar las decisiones son ellos los que deben decidir. Eludir centralizaciones innecesarias, determinadas apenas para reforzar el poder burocrático central.
3. Evitar la existencia de numerosos niveles jerárquicos verticales. Su número puede ser limitado al mínimo indispensable, tratando de no crear distancias jerárquicas que alejen el nivel de decisión local del central.

4. Disminuir al mínimo el número de jefaturas intermedias. Al definir cargos administrativos trabajar con el principio de la especialización mínima de las tareas. La autoridad difusa, tanto vertical como horizontal, se constituye en un motivo básico para la centralización, la burocratización y los altos costos administrativos.
5. Atribuir mayor poder de decisión sobre los medios a los responsables por los fines. El desarrollo de la lógica de objetivos y su división por criterios substantivos facilita enormemente la disposición de medios por parte de las áreas fines.
6. Buscar la coherencia del sistema por medio de los objetivos y no mediante la estructura del poder y autoridad.
7. Una razonable superposición de actividades es normal en una estructura descentralizada y flexible, y es también significativamente mas barata que cualquier centralización con asignaciones rígidas.
8. Las grandes líneas de mando sirven normalmente para las grandes decisiones, pero tienden a ser obstáculos para las decisiones del día a día en las que los contactos directos son mas eficaces.
9. La complejidad estructural estimula la inherencia y el conformismo. Es preciso aceptar y estimular la red de comunicaciones informarles.
10. Utilizar, al máximo, grupos de trabajo temporarios para el desarrollo de proyectos innovadores.
11. La creatividad y la innovación exigen de alguna libertad funcional, y por lo tanto, tolerancia hacia las condiciones aparentemente caóticas y de cierta irracionalidad en relación a la estructura formal existente.
12. Descentralizar siempre confiando en la institución y en sus funcionarios.

13. Es la flexibilidad estructural, o inclusive la relativa falta de estructura, lo que garantiza la adaptación continua a la coyuntura. En un mundo en rápido cambio, una gran organización, como los sistemas de salud, es demasiado compleja para poder ser administrada a través de manuales, actos u ordenes de servicio.

LA NUEVA ORGANIZACIÓN EN RELACION A LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE SALUD.

La transformación propuesta para la organización de los sistemas nacionales de salud, tiene repercusiones directas sobre las funciones atribuidas – históricamente – a la administración, en cada uno de sus niveles.

Considerando a la descentralización como un proceso de desarrollo, la experiencia acumulada permite identificar las funciones típicas que pueden esperarse para los diversos niveles del sistema.

Una vez más, se debe insistir que las funciones que se listan no constituyen ninguna prescripción a ser seguida. Se trata solo de utilizar, como ejemplo, algunas de las funciones que suelen aparecer habitualmente en la práctica, para reflexionar, a partir de ellas, sobre las características que podrían tener los procesos administrativos para acompañar los cambios en marcha.

Funciones típicas del nivel central

El ministerio de salud, o la institución que desempeñe las funciones que habitualmente se le atribuyen a este, se irá transformando – en general – en un organismo al que le corresponderá, principalmente, la elaboración de las

políticas y normas de ámbito nacional, la coordinación de los recursos del sector para que sean logradas las metas nacionales propuestas y la asignación de los recursos financieros provenientes de las rentas nacionales o de otras fuentes de ese ámbito. Básicamente, se convertirá en una entidad que no estará directamente ligada con la prestación de servicios, funciones estas que habrán sido delegadas a las instituciones regionales o locales.

Sus principales funciones serán, en general, las de:

- formular las directrices para la política nacional de salud, incluyendo las articulaciones con el proyecto nacional de desarrollo y las características y modalidades que regirán la estructura y organización del modelo nacional de salud;
- coordinar y participar de la elaboración de plan nacional de salud, sus metas y objetivos, así como, del establecimiento de las prioridades nacionales en salud;
- coordinar y participar de la elaboración de las pautas nacionales para la formulación de los planes y programas regionales y locales;
- elaborar las normas acerca de la calidad de las prestaciones y sobre aquellos aspectos específicos para los cuales esta mejor preparado en base a su especialización
- asignar los recursos de competencia nacional, principalmente los recursos financieros de fuentes de ámbito nacional y los provenientes de acuerdos con agencias internacionales, y especialmente, fondos de capital;
- responsabilizarse por la sanidad de fronteras dictando las normas y firmando los acuerdos internacionales que se hagan necesarios;
- supervisar y evaluar la equidad y la calidad del sistema nacional de salud;

- dar asesoramiento técnico que requiera gran nivel de especialización para las regiones y SILOS que lo soliciten;
- controlar e inspeccionar la calidad de drogas y otros productos farmacéuticos y de la distribución de suministros;
- conceder licencias para la producción o comercialización de drogas y medicamentos;
- reglamentar la formación del personal de salud y las condiciones de ejercicio de sus actividades;
- vigilancia epidemiológica nacional;
- controlar, coordinar y, eventualmente, realizar actividades de investigación en salud;
- hacerse cargo de la ejecución de las actividades que por su complejidad o ámbito de aplicación escapan a las competencias de los niveles regionales o locales;
- actuar como enlace con las organizaciones sanitarias y organismos de ayuda internacionales.
- Coordinar y normatizar el sistema nacional de estadísticas en salud (vitales, hospitalarias, epidemiológicas y otras relacionadas).

Dentro del marco determinado por estas funciones, la gerencia tendrá que ser reformulada para mejor adaptarse al perfil descrito, saliendo de las rutinas burocráticas para asumir un papel mas activo en la coordinación y gestión del sistema nacional.

Las dimensiones fundamentales en las que se esperan los cambios son las que se relacionan con el financiamiento, los bienes de capital, los recursos humanos, los recursos materiales, la administración del conocimiento y la comunicación.

El financiamiento. El nivel central funcionara básicamente como una agencia recolectora y distribuidora de los recursos financieros, y como reguladora y controladora de los flujos monetarios efectuando los análisis globales que le permitan monitorear el estado financiero general del sistema y las necesidades que surjan a partir del mismo, con una gama bastante estricta de aplicaciones directas. Siendo así, la gerencia deberá estar preparada para una rápida y transparente administración de estos recursos, lo que implica contar con una estructura contable ágil y dotada de los modernos procedimientos de procesamiento de datos. El desarrollo de programas de computación para ser utilizados, tanto por propio nivel central, como por los otros componentes del sistema, es un área al que habrá que prestar particular atención. El desarrollo de este tipo de aplicaciones permite utilizar un recurso que quizás sea mas difícil de obtener en lo niveles locales y regionales y, simultáneamente, se constituye en un elemento de cohesión del sistema, al homogeneizar definiciones y tratamientos de la materia en consideración.

El acompañamiento de la ejecución presupuestaria, y la divulgación periódica de los resultados de la gestión financiera, así como, de los recursos disponibles por fuente, partida y destino son, también, elementos que permitirán dotar de mayor capacidad de acción y respuestas frente a los eventuales cambios de los escenarios que presidieron la programación de presupuesto inicial.

Una de las capacidades que tendrá que ser fortalecida es la de negociar con los diversos sectores económicos y sociales, y – también – con los diferentes protagonistas del sector, para crear nuevas fuentes de recursos y / o redireccionar, si fuera necesario, las ya existentes.

Quizás, uno de los aspectos más importantes a ser considerados para lograr una efectiva descentralización del sistema, es la descentralización de la ejecución del presupuesto hasta el nivel del establecimiento.

Los bienes de capital. Con la descentralización se espera que las unidades productoras de bienes y servicios sean transferidas a las jurisdicciones regionales y locales, y que, por lo tanto, el nivel central no tenga que administrar directamente un gran volumen de bienes de capital. No obstante, como las inversiones deberán ser, en el escenario futuro mas probable, uno de los elementos mas sensibles a las alteraciones que se procesen en el sistema económico y social, tanto nacional como internacional, se admite la posibilidad que el nivel central continúe desempeñando un papel preponderante en este campo.

Ese papel, sin embargo, no será – en general – el mismo que ha sido desempeñado hasta el presente. Como consecuencia de las transformaciones, el nivel central tendrá que incrementar su capacidad para elaborar proyectos de inversión que puedan ser sometidos a la aprobación de las agencias internacionales, concurrentemente, es necesario que este en condiciones de apoyar a los otros niveles del sistema, cuando sea necesario, para la formulación de sus propios proyectos de inversión. Un aspecto importante a ser desarrollado por los organismos del nivel central, es la capacidad de análisis de costo /beneficio entre proyectos alternativos de inversión, ya que es en el nivel nacional donde se deberán elucidar los posibles conflictos de intereses entre las diferentes instancias regionales y locales.

También, en relación con los bienes de capital, la dependencia del sector externo que se da, en términos generales, en el área de equipos de alta

complejidad y costo, o de las tecnologías mas complejas, con el consecuente impacto sobre la deuda externa de los países, parece sugerir la conveniencia que el nivel central asuma la responsabilidad de impulsar y coordinar la tipificación de equipos y criterio de adquisición, llevando en cuenta las tecnologías mas adecuadas a cada situación, y procurando evitar la proliferación de inversiones costosas, cuando las mismas no se encuentran adecuadamente justificadas por el uso que se les dará, por la existencia de capacidad para operarlas, o cuando el costo de oportunidad sea demasiado elevado, para citar solo algunos posibles criterios a ser considerados.

Los recursos humanos. Dentro de las transformaciones que se pueden esperar en la gerencia del nivel central, como consecuencia de la descentralización, están las referidas a los recursos humanos. En la realidad que por la descentralización se transfiera la gestión del personal del nivel central para las regiones y los SILOS, los departamentos de personal, que habitualmente se ocupaban de los aspectos de registro y control de personal, deberán cambiar sus capacidades para enfatizar los aspectos globales de las políticas de formación, recuperación y capacitación permanente, de definición de las formas de empleo y remuneración del trabajo, la determinación de los marcos para los carreras sanitarias, y otras similares que correspondan en cada caso particular. Se espera, también que como consecuencia de las nuevas funciones del nivel central, la gerencia de recursos humanos dedique importantes esfuerzos a los aspectos de investigación sobre utilización de los recursos humanos, y los referidos a fuerza y mercado de trabajo. El desarrollo de perfiles de cargos y salarios, el análisis de las capacidades requeridas para dominar las nuevas tecnologías, así como la administración del conocimiento, tendrán que formar parte de las capacidades de los nuevos gerentes de recursos humanos del sector.

Los recursos materiales. En general, las funciones de compra y almacenamiento deberán ser descentralizadas. Solo en el caso de cierto tipo de material que por sus características demande la gestión centralizada, estas funciones continuaran asignadas al nivel central. Se espera, por lo tanto, que la gerencia de materiales dirija sus esfuerzos hacia el diseño de métodos y procedimientos destinados a padronizar los requerimientos técnicos de los materiales e insumos necesarios para la operación del sistema, los sistemas de control de almacenamiento, los sistemas de distribución, y otros que permitan mejorar la gerencia de materiales en el sistema como un todo. Estos requerimientos implican que este tipo de personal deberá poseer un dominio razonable de técnicas de computación y de las ramas de la investigación operativa relacionada con este campo particular.

El conocimiento y la comunicación. Este es un aspecto fundamental que deberá ser asumido por la nueva gerencia. Visto que el conocimiento es uno de los elementos esenciales para aglutinar el sistema nacional de salud, la administración del mismo será uno de los aspectos a ser mas desarrollados por la nueva gerencia del sistema nacional de salud. En este caso, no se trata solo del conocimiento científico, se incluyen, además de este, los conocimientos habitualmente denominados gerenciales y los que tiene que ver con las políticas nacionales y sectoriales. Básicamente, el desafío consiste en dotar a todo el sistema de una base homogénea de información y de valores compartidos, de manera que sea posible apuntar hacia un objetivo común, respetando las diferencias entre los integrantes del sistema. También, es preciso que la gerencia del conocimiento tenga como uno de sus objetivos principales, el dar transparencia a toda la gestión, de manera de facilitar el control social de la operación del sistema de salud global, y de cada uno de los elementos que lo componen. Una de las conclusiones que

se desprende de lo expuesto, es que el dominio de los conceptos y métodos de la comunicación, será un requisito importante para quienes vayan a desempeñarse en este campo de la administración del conocimiento.

Funciones típicas del nivel regional.

Las funciones de competencia de los niveles regionales de salud, pueden variar dentro de un espectro bastante amplio, según las características particulares del país de que se trate. No obstante, pueden identificarse las siguientes funciones como las que están presentes en la mayor parte de los casos:

- participar en la elaboración de las políticas nacionales de salud;
- coordinar y participar en la elaboración del plan regional de salud, como componente del plan nacional;
- elaborar las directrices para la planificación y programación regional y local, concordancia con las líneas trazadas a nivel nacional;
- coordinar las actividades regionales de salud;
- efectuar las acciones de salud de su ámbito, que no hayan sido delegadas o transferidas a los niveles locales;
- efectuar las acciones de salud, de competencia nacional, que le hayan sido delegadas por aquella instancia;
- contratar el personal de salud necesario para llevar a cabo sus actividades;
- elaboración de los presupuestos regionales, contemplando las transferencias a los SILOS, y ejercer las actividades contables necesarias para tales efectos;

- aprobación y financiamiento (sea directamente o por gestión ante otros organismos sectoriales o extrasectoriales) de los proyectos de que impliquen en la creación o ampliación de capital;
- apoyo técnico y administrativo a los SILOS;
- control de las actividades de salud (relacionadas con las personas o con el medio ambiente) en su ámbito;
- operación de las unidades de salud que brinden servicios de cobertura regional;
- servir como espacio de articulación de los intereses, nacionales, regionales y locales.

El nivel regional es, quizás, el que sufrirá menor número de alteraciones en relación a las actividades que ha venido desarrollando históricamente. Los cambios más importantes que se esperan estarán en la profundidad y amplitud con que deberán ser encargadas esas acciones. Es importante destacar la importancia que adquiere un nivel regional que funcione como un verdadero articulador del sistema de salud, realizando los procesamientos necesarios para armonizar las demandas nacionales y locales, en un espacio de concertación (el regional o provincial) que tiene, por su parte, intereses propios a ser planteados en la discusión de los acuerdos.

Una observación a ser tomada en consideración, es la necesidad de minimizar la duplicación de funciones y el asumir responsabilidades que corresponden a los niveles nacionales o locales. Un nivel regional ágil y flexible, con clara conciencia de su compromiso con el sistema nacional, es un requisito importante para el fortalecimiento tanto del nivel nacional, como del local.

- realizar la gestión y el control de la ejecución de los presupuestos en salud que tienen como ámbito el local;
- coordinar y supervisar a todos los servicios de salud gubernamentales, no gubernamentales y privados dentro de su jurisdicción;
- promover la articulación activa del SILOS con otros sectores y agencias que desarrollan actividades en esa jurisdicción, en aquellos aspectos relacionados con las condiciones de salud de la población y del medio ambiente (natural y social);
- fomentar y apoyar la participación social en el sistema de salud;
- coordinar y participar de la elaboración del plan y de los programas anuales de actividades del nivel local;
- identificar y obtener fondos de fuentes alternativas, gerenciar los recursos financieros locales y aquellos que les hayan sido transferidos u otorgados por los otros niveles del sistema de salud u otras organizaciones ajenas al ámbito local;
- capacitar en servicio los profesionales de salud requeridos para las actividades locales, en función de sus propias capacidades de formación (es decir, llegar al máximo nivel de formación compatible con los recursos formativos que poseen), capacitar en servicio y actualizar permanentemente los conocimientos del personal de salud y de los conjuntos sociales;
- capturar y procesar la información necesaria para la operación del SILOS y de los otros niveles del sistema de salud.

En los SILOS es donde la profundidad y la variedad de las alteraciones a ser introducidas alcanza mayor importancia. En primer lugar, porque es preciso crear una instancia de gerencia que pueda hacerse cargo de administrar un sistema compuesto por elementos diversos, que difieren –muchas veces–

Funciones típicas del nivel local

Considerando como nivel local el municipal, o su equivalente según el país de que se trate, este corresponde al espacio de mayor desagregación del sistema político-administrativo del país. En tal caso, es el nivel del sistema de salud que se ocupa, en la práctica, de hacer funcionar los servicios del sistema y de ejecutar las acciones que se desprendan de la necesidad de resolver los problemas que se manifiestan en su ámbito y cuyas causas se encuentran en su dominio de intervención.

También, es el espacio en donde deben resolverse las posibles contradicciones entre las aspiraciones nacionales, regionales y locales (tanto de las autoridades, como de los actores y conjuntos sociales de este espacio), así como, interpretar y coordinar las directrices de política originadas en los otros niveles del sistema de salud en función de las aspiraciones, deseos y necesidades de su población.

La forma de la organización específica del sector para este ámbito son los SILOS. Según las experiencias recogidas, en estos sistemas locales de salud generalmente se desempeñan las siguientes funciones:

- organizar, asignar, supervisar y evaluar la ejecución de todas las acciones de salud en su ámbito, tanto las de competencias de los otros niveles del sistema y que hayan sido delegadas a la jurisdicción local;
- organizar y coordinar las actividades de los establecimientos de salud del municipio;
- gerenciar *todos* los servicios públicos de salud, tanto a las personas, como al medio;

tanto en sus objetivos, como en los procedimientos y recursos empleados para alcanzarlos. En este caso; el desafío es intentar gerenciar de modo de satisfacer las expectativas de cada uno de los integrantes del sistema y, al mismo tiempo, acercarse a la meta de equidad a través del uso socialmente eficiente y eficaz de todos los recursos disponibles.

Para cumplir con esa responsabilidad, los gerentes locales tienen que estar capacitados para hacerse cargo de un conjunto de actividades que supera en mucho aquellas que les habían sido asignadas históricamente.

En primer lugar, el gerente local no podrá ser mas un simple administrador de resoluciones emanadas de algún nivel superior, en relación con las cuales su única responsabilidad es ponerlas en ejecución. El nuevo gerente es un ejecutivo, comprometido con un proyecto, y al que le cabe participar en el diseño de las políticas y responsabilizarse por facilitar la viabilización de las mismas. Por otro lado, debe tener las capacidades que demanda el desempeño de una función que tiene como objetivo poner en operación las políticas sociales definidas.

En segundo lugar, se requiere que el gerente no sea solo una persona que tenga dominio de los aspectos políticos de la gestión, tiene que aunar a eso los conocimientos técnicos necesarios para poder desempeñarse en un sistema complejo, que requiere la toma de decisiones oportuna y rápida frente a situaciones no totalmente previsibles, haciendo uso de recursos relativamente escasos. Para ello deberá tener un dominio razonable de las modernas técnicas de gestión, y en especial tendrá que ser capaz de:

- elaborar e interpretar indicadores que permitan acompañar el proceso en el ámbito del SILOS;

- analizar la información disponible y definir la información complementaria necesaria para la gestión del SILOS;
- emplear los instrumentos y métodos de gerencia disponibles y elaborar nuevos cuando las circunstancias así lo requieran;
- generar procesos de comunicación que permiten mantener la cohesión y la direccionalidad del sistema;
- favorecer los procesos de concertación necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos señalados para el SILOS;
- establecer flujos de interacción con los conjuntos sociales, que facilite la incorporación de los mismos al proceso de gerencia del SILOS.

Las listadas son solo algunas de las capacidades que se esperan del nuevo gerente local. A estas condiciones generales, se agregan las específicas que surgen de las funciones que se supone tendrá a su cargo el SILOS en el sistema nacional de salud transformado.

CAPITULO IV.

6.1.-CONTRATO.

"El contrato es una institución relevante que puede promover o bloquear la cooperación en el intercambio; se trata de una institución sustantiva a través de la cual se especifican qué tipo de derechos de propiedad pueden ser transferidos, y en qué términos. El contrato genera incentivos para que los agentes se involucren en todo tipo de transacciones. Además, debe reflejar las ganancias y los costos de la cooperación mutua entre dos individuos o agentes, lo que no siempre alcanza fácilmente porque existen distintas probabilidades de establecer el contrato para compartir los costos y beneficios. Sin embargo, en algún momento del intercambio será necesario decidirse por un acuerdo contractual único entre todos los posibles. Ciertamente, llegados a este punto también es probable que las partes no logren ningún acuerdo, por ejemplo, en un dilema del prisionero."

Cualquier contrato entre dos partes representa una transferencia mutua de derechos entre las partes del mismo. Este hecho ya ha sido reconocido en los principales códigos morales y jurídicos, formando una base del sistema de derechos claramente especificados en el derecho romano.

El contrato crea un marco que disminuye el riesgo y la incertidumbre, y a su vez se mejoran las condiciones económicas que permiten garantizar el cumplimiento del mismo, justamente porque el contrato especifica los términos del intercambio.

Los incentivos para firmar contratos suponen la disposición voluntaria de los agentes para que de manera explícita o implícita acepten la distribución de

ganancias o pérdidas en una transferencia determinada de derecho de propiedad. Los contratos son relevantes en tres aspectos sustantivos del intercambio de derechos de propiedad:

- En la distribución de los derechos de propiedad entre las partes, especialmente de aquellos derechos que se refieren al reparto de los ingresos derivados de la propiedad de los activos entre las partes del contrato.
- En las condiciones que limitan el uso y disponibilidad de los recursos asociados a los derechos de propiedad entre contratantes.
- Los contratos no sólo afectan a los contratantes directamente involucrados, sino también a terceros, es decir, aquellos sobre los cuales pueden recaer los costos y beneficios del tipo de contrato. Por ejemplo, buenos contratos que mejoren la atención de salud pueden favorecer a todos los grupos sociales. Ésta es una razón por la cual los terceros pueden demandar a los contratantes para que cumplan eficientemente sus contratos.

En principio, los contratos pueden verse como instituciones decididas voluntariamente por los individuos y como un producto del intercambio individual. El intercambio descansa en la convicción de ambas partes de que el establecimiento de un arreglo contractual será mutuamente benéfico. Pero no es fácil determinar cuál es el contrato más eficiente y cuál tiene más posibilidades de ser implantado y cumplido por las partes, porque no es fácil llegar voluntariamente a un acuerdo cooperativo y en muchas ocasiones se requiere la intervención de la autoridad pública.

Cuando los contratos no son voluntarios y autocumplidos surge la necesidad de instituciones que fijen reglas adecuadas para promover y garantizar la firma y el cumplimiento de los contratos.

El neoinstitucionalismo económico, como alternativa a la economía neoclásica convencional, trata de explicar las razones por las cuales los contratos surgen y cambian a lo largo del tiempo. En efecto, D. North argumenta que "los contratos surgen porque a los actores les interesa fijar derechos que minimicen los costos de transacción del intercambio. Minimizan los costos de transacción para maximizar los beneficios que obtienen de la propiedad. El problema de la contratación es un asunto de incentivos, de tal manera que las personas que tienen más posibilidades de maximizar los beneficios provenientes de un derecho de propiedad, también tendrá incentivos para contratar"

Un enfoque más realista del contrato admite que existen problemas de información, por ejemplo, información incompleta, imperfecta y / o distribuida asimétricamente. Lo cual genera, a su vez, cambios en la conducta económica de los agentes, por ejemplo, aversión al riesgo, selección adversa, daño moral, y en general conductas oportunistas. El contrato y otras restricciones, limitarán la conducta oportunista y disminuirán el riesgo y la incertidumbre que rodean a las transacciones.

LAS REGLAS DE LOS CONTRATOS.

- La presencia de reglas disminuye la ambigüedad contenida en la discrecionalidad con la cual pueden actuar las partes, las reglas deben ser claras y sencillas de entender para todos. Es decir, los contratos deben ser simples para ser efectivos.
- Deben ser sensibles a las contingencias. Esto es así porque los agentes no tienen la capacidad para procesar y evaluar toda la información necesaria y / o es muy caro hacerlo.

- Las contingencias y los innumerables problemas que son imponderables sugieren que los contratos deben ser flexibles para adaptarse a las circunstancias cambiantes.
- El contrato debe observarse y cumplirse a lo largo del tiempo en una generación, y no debe obligarse su cumplimiento a las siguientes generaciones. Es decir, el contrato debe ser durable, pero al mismo tiempo no debe aceptarse su ruptura, aun en el caso de que sugieran circunstancias nuevas e imprevistas que ocurren por un corto tiempo.
- Ciertamente, nadie puede asegurar que el contrato se cumpla siempre, existen circunstancias que obligan a una de las partes a romper el contrato aun contra su voluntad. Sin embargo, y a pesar de los imponderables, la autoridad en todo momento debe garantizar el cumplimiento de los contratos, y en todo en caso debe promoverse una renegociación de los términos del contrato, pero nunca su ruptura.
- El contrato procura resolver problemas de incentivos, especificando lo que hará cada una de las partes en diferentes escenarios. Por ello los contratos son una solución imperfecta a problemas de incentivos, pero peor sería no contar con ningún tipo de contrato.

TIPOS DE CONTRATOS.

En la práctica, los contratos exhiben una combinación de distintas características que lo harán diferenciarse entre ellos. Al igual que otras instituciones, pueden ser formales e informales, ello dependerá de si son contratos escritos en la ley, y cumplimiento obligatorio; o en caso contrario, si son contratos válidos únicamente por la tradición, los usos y costumbres, y serán autocumplidos por las partes sin la necesidad del poder público. En ciertos casos los contratos serán explícitos o implícitos de acuerdo a si son enunciados expresadamente o sobreentendidos.

La mayoría de los contratos no son completos debido a los elevados costos que implicarían alcanzarlos; por tal razón, crear un contrato único que sea ejecutable de manera completa es prácticamente inviable. Por el contrario, lo común es que los contratos sean incompletos, primero porque la incertidumbre implica la existencia de un amplio número de posibles contingencias y puede ser muy costoso conocerlas y especificarlas de manera completa. Y segundo, el desarrollo contractual puede ser muy difícil de medir, por lo tanto las brechas contractuales pueden ser difíciles de prever y de evitar.

ETAPAS DEL CONTRATO.

El contrato presenta varias etapas igualmente importantes: el diseño, la vigilancia y el cumplimiento. En el diseño deben incorporarse como criterios ideales del contrato: la confianza, el autocumplimiento y la corresponsabilidad en los costos y beneficios. En la vigilancia el criterio debe ser la incorporación de cláusulas preventivas y no punitivas. El cumplimiento estará en función del diseño y vigilancia, así como la estructura legal existente, la cual debe ser clara y precisa, para evitar las prácticas oportunistas de cualquiera de las partes firmantes del contrato. De lo contrario, ante la falta de reglas claras y de compromiso de los contratantes, se incrementa la incertidumbre y con ella la complejidad forzando el incremento de contingencias. Puesto que es prácticamente imposible la creación de un contrato único, así como de un sistema legal que lo avale todo el tiempo, la existencia de contratos incompletos forzarán a las partes a crear contratos de largo plazo que mitiguen en un primer momento la incertidumbre pese a ser una forma de gobernación imperfecta. De esta forma, los contratos a largo plazo reflejarán un problema de materialización del mismo y éste es el hecho principal que nos remite a pensar en la

integración vertical como el mecanismo más eficiente dado que introduce tanto costos como beneficios pero mitiga de forma creciente los costos de la especificación del contrato.

En general se puede decir que los contratos serán más eficientes por:

- Su diseño.
- Por la calidad de las instituciones existentes que fomentan buenos contratos.
- Por los menores costos generados de su aplicación y vigilancia.

Hoy en día las Instituciones de Salud Pública, el aplicar este tipo de herramientas conllevaría a una serie de ventajas y desventajas. Serían más eficientes en un sistema menos corrompido que el nuestro (el venezolano), muchos países tales como España están aplicando una nueva herramienta, que se explicará posteriormente.

6.2.- LA INTRODUCCION DE CUASI-CONTRATOS EN SISTEMAS PUBLICOS INTEGRADOS DE SALUD.

En las últimas décadas, se ha observado una tendencia creciente del gasto en salud que no se ha reflejado en mejoras en los indicadores de producción, calidad, resultados en salud y satisfacción del usuario. Esta tendencia ha suscitado gran preocupación en los responsables de los sistemas de salud que han impulsado reformas sectoriales con el afán de buscar mejoras en la eficiencia asignativa, la eficiencia técnica y la calidad de los servicios.

Las reformas planteadas han estado frecuentemente dirigidas a mejoras organizativas que faciliten el funcionamiento y desempeño de los servicios de salud. En el caso de países con fuerte tradición de provisión pública, algunas reformas tratan de introducir algunas estrategias de mercado en el sector público generando los llamados casi-mercados. La medida más ampliamente utilizada ha sido la separación de funciones al interior de los sistemas públicos de salud (ya sea un sistema nacional de salud o una aseguradora pública), especialmente de las funciones de financiación y provisión de servicios. El Estado u organismo de seguridad social mantiene centralizada la función de financiamiento y se desliga de la prestación de servicios mediante la transformación de sus proveedores en entidades semi-independientes.

Los sistemas públicos integrados de salud requieren de un instrumento que permita articular esta separación de funciones puesto que el financiador y proveedor comparten la misma personería jurídica. El instrumento más utilizado es el casi-contrato que permite, siguiendo una lógica contractual, enlazar los recursos financieros públicos a unos resultados predefinidos sin una intervención directa del financiador en la provisión de servicios.

Bajo el nombre genérico de casi-contrato, se han acuñado diferentes términos para denominar este tipo de acuerdos. Los más comunes son: contrato-programa, acuerdo de gestión y compromiso de gestión. El objetivo de la implantación del casi-contrato, como instrumento principal de la separación de funciones, es contribuir a la mejora de la eficiencia asignativa y técnica y la mejora de la calidad de los servicios.

La eficiencia asignativa, se alcanza mejorando la asignación de recursos entre las unidades de producción. La eficiencia técnica implica la función de producción y la tecnología utilizada, y procura que con los mismos factores de producción pero diferente tecnología se alcance una mayor productividad. La calidad de los servicios se referirá tanto a la calidad técnica como a la calidad percibida por los usuarios. Se entenderá calidad técnica como ofrecer el servicio adecuado a las necesidades del paciente, en el momento adecuado, y con el procedimiento adecuado. La calidad percibida se refiere a la opinión emitida por el usuario. Aun así, esta no deja de ser importante al ser éste la razón de ser última de una institución de salud.

Los contratos de gestión en las reformas de los sistemas de salud .

La separación de funciones intenta romper una situación de inadecuada distribución de responsabilidades y riesgos. En los sistemas integrados la autoridad formal y la capacidad de gestión de los recursos se concentra en el nivel central que a la vez asume la responsabilidad del resultado global del sistema de salud. El médico o el proveedor de servicios de salud, en cambio, que a través de sus decisiones sobre la atención a los pacientes incurre en la mayor parte del gasto en salud, no tiene que asumir ningún tipo de responsabilidad sobre los resultados del sistema. La separación de funciones permite distinguir claramente los intereses del financiador de los de los proveedores, de forma que el primero podrá buscar los mecanismos e

incentivos necesarios para que los proveedores se comporten de forma que puedan alcanzarse los objetivos marcados por él mismo. Los proveedores podrán asumir la transferencia de responsabilidades y riesgo en la medida que se les otorgue capacidad de gestión para responder a sus compromisos.

Para que todo lo anterior sea posible es necesario que, tanto el financiador como el proveedor asuman y desarrollen una serie de funciones (cuadro 1).

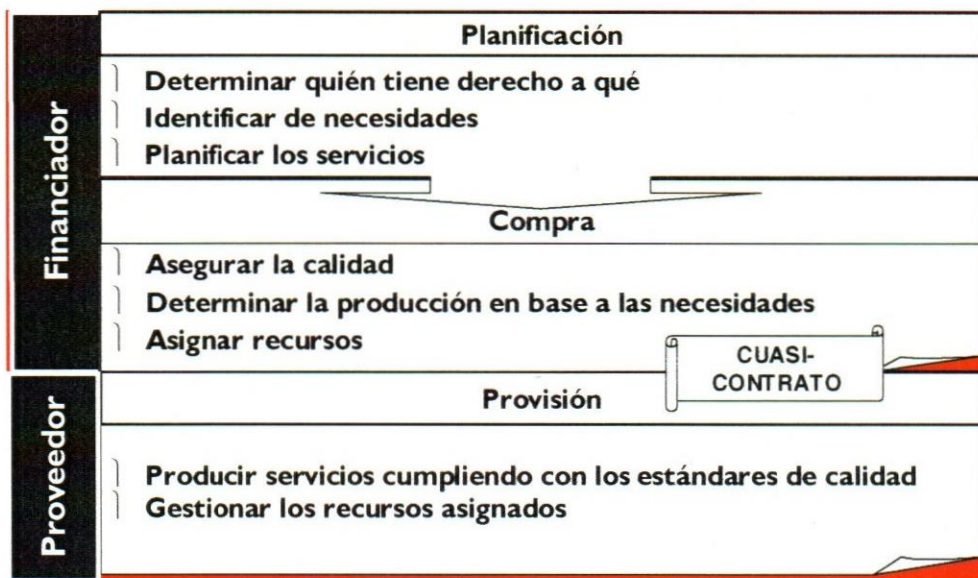
En primer lugar, el financiador deberá determinar su población de cobertura y los servicios que financia. La determinación de los servicios financiados requiere de dos insumos esenciales: la identificación de las necesidades de la población a la que da cobertura y el conocimiento de la oferta de servicios disponible. En función de éstas y del perfil epidemiológico y sociodemográfico de la población, deberá procurar determinar las futuras necesidades de inversión. Las necesidades presentes y futuras de su población de referencia serán la base para orientar sus recursos y, en la medida que lo permitan los techos financieros disponibles, alcanzar la producción necesaria para satisfacer sus necesidades y por lo tanto alcanzar mejoras en la eficiencia asignativa.

La función de planificación del financiador será operativizada por la función de compra. El comprador deberá traducir las necesidades de la población a producción, determinando cuanto de cada servicio se requiere de cada proveedor específico. La producción deberá ser ligada a los recursos financieros a través de un mecanismo de asignación que el comprador diseñe. A la vez, el comprador deberá dotarse de los mecanismos de control que le permitan asegurar que la calidad de la producción contratada responde a los estándares fijados por el financiador. Todo lo anterior puede resumirse diciendo que el comprador es el responsable de toda la relación

que se establece con el proveedor. Su instrumento de relación con el proveedor, el cual deberá recoger todos los aspectos anteriormente citados, es el casi-contrato. El casi-contrato, como veremos más adelante, recogerá también otros aspectos como objetivos específicos, preferentemente de resultado, que respondan a las intervenciones priorizadas a partir de la identificación de necesidades. La evaluación del cumplimiento de los acuerdos establecidos entre comprador y proveedor en el acuerdo de gestión también es responsabilidad del primero.

El proveedor de servicios tiene dos tareas básicas que llevar a cabo, una sustancial –dar servicio- y otra de soporte –gestionar los recursos- La gestión óptima de los recursos financieros, humanos, técnicos y de infraestructura posibilitará que el prestador ofrezca servicios de calidad de manera eficiente a su población de cobertura. El desarrollo de estas tareas supone un cambio cultural muy importante para el proveedor. Tradicionalmente su función es la de la pura administración de recursos no su gestión. Los cambios suponen para el proveedor la necesidad de rendir cuentas por los resultados de sus decisiones en lugar de limitarse a obedecer las instrucciones de la cadena jerárquica, a menudo muy fuerte en este tipo de instituciones tradicionalmente integradas.

Cuadro I: Distribución de responsabilidades bajo la separación de las funciones de financiamiento y provisión.



Requisitos para el establecimiento de casi-contratos entre proveedores y comprador.

Identificación del comprador y competencias. El comprador debe estar claramente identificado y ostentar todas las competencias que le permitan llevar a cabo sus tareas. Aunque puede parecer de fácil implantación, este requisito es uno de más difícil cumplimiento ya que requiere reestructuraciones organizacionales y la cesión del presupuesto para la compra de servicios al ente comprador. De preferencia la unidad compradora debe ser única, y de no ser así, debe estar perfectamente coordinada.

Conocimiento de la población cubierta. El conocimiento de la población cubierta es un insumo indispensable para que el comprador pueda determinar la cantidad de servicios que requiere del proveedor y por lo tanto necesario en el diseño de su estrategia de compra. Esta información preferentemente no debe provenir del proveedor dados sus fuertes incentivos a exagerar los datos. Aún así, es recomendable que el proveedor disponga de sus propias estimaciones para elaborar su propia planificación y reforzar su posicionamiento en las negociaciones del casi-contrato.

Identificación de las necesidades de salud y su traducción a intervenciones. Como se ha descrito ya en el marco conceptual, éste debe ser el principal insumo de la compra puesto que es el que posibilita la eficiencia asignativa. La traducción a intervenciones de las necesidades de salud permite que la compra pueda dirigirse a aquellas intervenciones efectivas que respondiendo a los principales problemas de salud de la población, cumplan criterios de factibilidad. Si la priorización de intervenciones no se realiza de forma explícita, la escasez de recursos financieros obliga a una priorización implícita con otros criterios que efectividad, factibilidad, eficiencia o satisfacción del usuario. La identificación de necesidades y su traducción de intervenciones también será insumo para el diseño de los objetivos específicos contenidos en el acuerdo de gestión. Estos objetivos son, en general, objetivos de resultado y contribuyen por tanto a mejorar tanto la calidad como la eficiencia de los servicios. Tienen además un importante papel en el cambio cultural que supone el paso de una cultura jerárquica a una de rendición de cuentas.

Existencia de un mecanismo de asignación de recursos Financieros. El mecanismo de asignación de recursos financieros es un mecanismo de información y de generación de incentivos tremendamente potente. A través

del mecanismo de asignación, el comprador le indica al proveedor por qué está siendo pagado. El mecanismo de asignación debe reflejar la nueva situación de autonomía del proveedor. Para ello, debe existir una transición que permita el paso de presupuestos históricos por partida presupuestaria específica a presupuestos vinculados al cumplimiento de resultados. Los mecanismos de asignación en base histórica son, en general, contrarios a la eficiencia técnica puesto que al reconocerse el gasto histórico, cualquier disminución en el consumo de recursos resulta normalmente en una disminución del presupuesto asignado. En consecuencia, el proveedor se ve incentivado a aumentar costes en lugar de reducirlos de forma que vea incrementado su presupuesto. Es recomendable que la implantación del nuevo mecanismo de asignación se haga de forma progresiva, incluso virtual durante un tiempo, para facilitar la adaptación del proveedor y del comprador. La nueva forma de asignar recursos seguro creará tensiones con algunos proveedores que pueden ver disminuidos, incluso sustancialmente, sus ingresos. En un entorno público, recortes significativos en los presupuestos que puedan llevar al cierre de una unidad no suelen ser posibles por las fuertes tensiones sociales que generan. Además deben considerarse cuidadosamente las fuentes de ineficiencia dado que pueden estar generadas por razones de equidad y acceso. Aunque es importante que el mecanismo de asignación genere los incentivos necesarios para que los proveedores tomen conciencia que ya no se les remunera por el mero hecho de existir, si no conforme a unos resultados, no deben descuidarse los preceptos de la provisión pública. La función de compra deberá apoyar al proveedor en su convergencia hacia niveles de eficiencia adecuados mediante la elaboración de planes de transición que faciliten la adecuación a la nueva situación. Además, la compra deberá dotarse de los mecanismos de control de los incentivos perversos que pueda generar el nuevo mecanismos de asignación. Uno de los mecanismos de control más habituales y

necesarios es el mecanismo de facturación, que permite validar que los niveles de producción reportados son efectivamente reales.

Autonomía de gestión del proveedor. El proveedor debe gozar de un nivel suficiente de autonomía de gestión que le permita cumplir con los compromisos establecidos en el acuerdo de gestión e introducir mejoras en la eficiencia técnica. El discurso político a menudo defiende la desconcentración de competencias pero la voluntad real de llevarla a cabo no es tan evidente, como tampoco lo es el grado de desconcentración que quiere alcanzarse. El grado de autonomía que decida otorgársele al proveedor es decisivo en la definición de los objetivos del casi-contrato. La autonomía de gestión requiere además no sólo de la capacidad funcional, si no también de la capacidad técnica para asumir esta responsabilidad, es decir, los gestores de las unidades proveedoras deberán disponer del conocimiento y los instrumentos necesarios.

Cartera de servicios explícita de los proveedores. El proveedor debe disponer de una cartera de servicios explícita de forma que el comprador pueda conocer la oferta disponible a la hora de establecer su estrategia de compra. La cartera de servicios puede ser además un elemento de control de calidad y eficiencia, ya que permite verificar la idoneidad de las derivaciones a otros niveles de atención cuando los mecanismos de asignación generan incentivos a la reducción de costes.

Aunque todos los aspectos mencionados se han considerado previos al establecimiento de los casi-contratos, lo más habitual es que se desarrollen de forma paralela al establecimiento de los casi-contratos y a medida que se toma conciencia de las necesidades. En cualquier caso, hasta que estos insumos no se desarrollen la validez de los casi-contratos es limitada.

Qué es un casi-contrato

El contrato es un acuerdo de dos o más voluntades dirigido a crear una obligación de dar o hacer que se acredita mediante un documento con fuerza legal. El contrato de compraventa de servicios se realiza entre dos entes con personería jurídica distinta donde, en general, uno se compromete a producir bienes o servicios en determinado tiempo y con determinado nivel de calidad, y el otro a comprar dichos bienes o servicios a un precio previamente establecido. En el contrato se establecen además los mecanismos para resolverlo en caso de incumplimiento o desacuerdos entre las partes.

El contrato tiene algunas ventajas con relación a otras formas de relación jurídica ya que especifica muy claramente qué tiene que hacer cada una de las partes y cuales son las responsabilidades e incentivos para ambas, dejando al mismo tiempo la máxima libertad sobre la forma en que cada una de ellas logrará lo pactado.

Cuando dos entes tienen la misma personería jurídica no es posible establecer un verdadero contrato porque ambos tienen el mismo propietario. Con el objetivo de aprovechar algunas de las ventajas de los contratos, en diversos sistemas públicos integrados de salud donde se han separado las funciones de financiamiento y provisión, se están firmando cuasi – contratos entre compradores y prestadores de servicios.

Un casi-contrato se rige por la lógica contractual pero carece de validez legal ante los tribunales al establecerse entre entidades de una misma institución. Como consecuencia de esta falta de poder legal, los compromisos firmados en el casi-contrato se sustentan en la voluntad de los firmantes.

En concreto, en los sistemas públicos integrados de salud, el objetivo del casi-contrato es establecer un pacto entre iguales que comprometa al

financiador a entregar una cantidad determinada de recursos financieros y al proveedor a producir una cantidad determinada de servicios, para una población dada y con unos niveles de calidad establecidos en el mismo.

El casi-contrato será el principal instrumento para la implantación de las políticas del financiador y el principal insumo para la planificación estratégica de los proveedores.

Contenidos del casi-contrato

El casi-contrato debe ser el instrumento que recoja todos los aspectos de relación entre el comprador y el proveedor. Deberá contener por tanto:

- *Un marco legal de referencia:* Conjunto de leyes y normas que regulan el CC. Siempre sea que sea posible, se evitará hacer referencia a otros documentos de forma que sea auto-explicativo para los firmantes.
- *El tiempo de duración:* Período de validez del CC. Debería permitir la inclusión de objetivos de resultado (3 a 5 años) aunque las cláusulas de asignación de recursos y servicios financiados deberán revisarse anualmente para responder a la estructura de la presupuestación pública.
- *Definición clara de los actores:* Deberán estar perfectamente identificados los actores y serán los dos firmantes principales del CC.
- *La población cubierta:* La población de referencia del centro prestador.
- *Los servicios que se financian:* Los servicios que el comprador desea de cada prestador en función de las necesidades de salud de su población, de los recursos disponibles y de la cartera de servicios del prestador.
- *Los objetivos específicos y sus metas:* Los objetivos de salud, de aplicación de intervenciones, de desarrollo de programas basados en las intervenciones derivadas de la identificación de necesidades, y de otras acciones que alguno de los actores proponga y ambos pacten en forma de meta. Los objetivos específicos deben definirse a partir de las

intervenciones priorizadas a partir de la identificación de necesidades. En etapas iniciales de la implantación de los acuerdos de gestión puede ser útil incluir objetivos referentes a cambios estructurales o de proceso, siempre que respondan a prioridades del comprador y sean incentivos del desarrollo de la autonomía de los prestadores

- *Las condiciones de calidad:* las condiciones en las que las intervenciones serán prestadas, pero limitando la interferencia en la gestión de los recursos del prestador
- *El mecanismo de asignación:* El método que utilizará el comprador para retribuir los servicios contratados. Este deberá especificar cual es la unidad de pago y el número de unidades contratadas. También deberán especificarse las subvenciones a la ineficiencia en caso de que el Plan de transición al nuevo mecanismo de asignación las establezca.
- *El sistema de pago:* la periodificación de los desembolsos del monto total definido por el mecanismo de asignación, incluyendo aquellos que están vinculados al logro de objetivos.
- *Los incentivos:* aquella proporción del presupuesto vinculada al cumplimiento de los objetivos específicos, evaluados por el mecanismo de evaluación y ajenos al presupuesto de la compra de servicios. Aunque no es esencial que existan incentivos pecuniarios, estos suelen ser de utilidad como instrumento de motivación del proveedor
- *Los mecanismos de seguimiento y evaluación:* Los indicadores, las fuentes de información y los procedimientos que se utilizarán para la evaluación de los objetivos, es decir, todos los procedimientos para evaluar el cumplimiento y el peso de cada uno de los objetivos sobre la evaluación o nota final del centro proveedor.

Condiciones para la implantación exitosa del casi-contrato

El establecimiento de un casi - contrato (CC) bajo una lógica contractual y en condiciones de igualdad requiere:

- *Integralidad:* el CC debe ser único e incluir todos los aspectos que deben pactarse entre el comprador y el prestador, sean éstos financieros, de cobertura, producción, calidad, entrega de información o de otro tipo.
- *Igualdad:* los actores del CC deben relacionarse en una situación de igualdad, de manera que se den condiciones para una negociación real.
- *Individualidad:* es recomendable que el comprador negocie separadamente con cada prestador. Las diferencias estarán determinadas por las necesidades específicas de cada población, por el grado de desarrollo de cada prestador y, también, por la capacidad de negociación de sus directivos.
- *Información:* comprador y prestador deben disponer anticipadamente de la información que se va a utilizar en la negociación. La cantidad y calidad de la información determinarán el límite hasta donde ambos pueden definir sus objetivos.
- *Transparencia:* las condiciones en las que se va desarrollar el proceso de negociación, los objetivos de ambas partes, los participantes y su papel deberán ser bien conocidos y estar claros para el comprador y el prestador.
- *Negociación real:* debe existir un margen real de elasticidad para modificar el resultado en función de las propuestas que ambas partes pongan sobre la mesa de negociación.
- *Evaluación:* los objetivos pactados, los indicadores y las fuentes de datos y los procedimientos para confeccionarlos, estarán establecidos en el CC y serán objeto de negociación. La evaluación debe llevarse a cabo al final de un ciclo, de manera que haya habido oportunidad de que se den los

fenómenos esperados. El seguimiento complementa la evaluación y permite identificar desviaciones de lo pactado en etapas precoces.

- *Credibilidad*: el comprador deberá cumplir con sus compromisos (pago, incentivos, etc.) y sancionar al prestador económicamente en caso de incumplimiento para no dañar la credibilidad del CC.

Criterios seleccionados para analizar casi-contratos.

En primer lugar, la *definición clara de los actores* como señal para determinar si la separación de funciones se ha consolidado en una reorganización funcional de la institución y en una adecuada distribución de competencias y riesgos.

En segundo lugar, la definición de *los servicios financiados* también se han incluido como aspecto clave. Por una parte nos permiten analizar el grado de implantación de la nueva cultura de rendición de cuentas ya que en ellos se establece qué se espera del proveedor. Por otra parte, nos dicen si la compra de servicios se está realizando bajo los principios de mejora en la eficiencia asignativa. Finalmente, son un indicador del grado de desarrollo del comprador en tanto en cuanto nos indica su capacidad de traducir la planificación a acciones específicas.

En tercer lugar los *objetivos específicos*. Los objetivos permiten al comprador direccionar al proveedor hacia sus objetivos e introducir en el sistema la cultura de rendición de cuentas. Los objetivos específicos son el eje fundamental de la evaluación. Si los objetivos no están correctamente planteados en términos de metas e indicadores, ni disponen de sistemas de información de apoyo que faciliten su evaluación, la evaluación no será efectiva ni útil. También pueden ser utilizados como un indicador de la

existencia de una voluntad real de descentralización, así como del grado de desarrollo de ésta. A través de ellos, también se puede analizar el desarrollo de las habilidades del comprador y la capacidad de negociación del proveedor, ya que es el aspecto del casi contrato que más margen ofrece.

El mecanismo de asignación ha sido seleccionado en cuarto lugar por diversos motivos. El aspecto más importante del mecanismo de asignación es que transforma el QC en un juego real ya que le otorga consecuencias financieras a las acciones del proveedor. Es Genera además incentivos que tiene grandes repercusiones sobre la eficiencia ya que indica al proveedor el precio y la unidad de medida que está valorando el comprador.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ, Rafael (1991): **Salud Pública de Medicina Preventiva**. Editorial El Manual Moderno. Primera edición. México.

ARMSTRONG, Michael (1991): **Gerencia de Recursos Humanos**. Editorial LEGIS. Colombia.

BALESTRINI, Mirian (2001): **Como se elabora El Proyecto de Investigación**. Editorial Servicios. Caracas.

CHIAVENATO, Idalberto (1999): **Introducción a la Teoría General de la Administración**. Editorial Mc Graw Hill. Colombia.

GARCIA S., José (1993): **Indicadores de Gestión para Establecimientos de Atención Médica**. Editorial DISINLIMED C.A. Caracas.

GIBSON, James, J. Ivancevich y J. Donnelly (1994): **Las Organizaciones**. Séptima Edición. Editorial Addison- Wesley Iberoamericana. E.U.A.

GRUBER – SUCRE, Félix (1995): **Una Nueva Gerencia en Los Servicios Públicos de Salud en Venezuela**. Fundación Polar, Caracas.

Hofer, Charles W. (1985): **Planeación Estratégica: Conceptos Analíticos**. Editorial Norma, Bogotá, Colombia.

KATZ, Daniel y Robert Kahn. (1993): **Psicología Social de las Organizaciones**. Segunda Edición. Editorial Trillas. México.

KAUFMAN, Roger. (1981): **Guía Práctica para la Planificación en las Organizaciones**. Segunda Edición. Editorial Trillas. México.

MINTZBERG, Henry. (1998): **El Proceso Estratégico**. Editorial Prentice Hall. Primera edición.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. (1995): **La Administración Estratégica, Desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud en la transformación de los Sistemas Nacionales de Salud**. Tercera reimpresión.

RAIA, Anthony. (1989): **Administración por Objetivos**. Editorial Trillas. Segunda edición. México.

REYES, Ponce. (1996): **Administración por Objetivos**. Editorial Limusa. Noriega editores. México.

ROBBINS, Stephen P. (1984): **Administración: Teoría y Práctica**. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México.

Urquijo, José (1993): **Teoría de las Relaciones Industriales**. Editorial Ex Libris. Caracas.