

# BASES CIENTIFICAS

DE LA

# ADMINISTRACION

## Lic. Haydée Ballesteros Bayardo

Profesora de Administración

Profesora Directora del Departamento de Posgrado del Instituto  
Nacional de Enfermería de la Universidad de la República  
Montevideo, Uruguay

## Ana Mary Vitancurt Vitancurt

Profesora Adjunta del Departamento de Administración

## Soledad Dominga Sánchez Puñales

Profesora Adjunta del Departamento de Administración

INSTITUTO NAL. ENFERMERIA  
BIBLIOTECA  
HOSPITAL DE OLIMPICAS  
AV. ITALIA 500 1er. PISO  
MONTEVIDEO - URUGUAY

9512c



McGRAW · HILL · INTERAMERICANA

MEXICO · AUCKLAND · BOGOTA · CARACAS · LISBOA · LONDRES · MADRID  
MILAN · MONTREAL · NUEVA DELHI · NUEVA YORK · PARIS · RIO DE JANEIRO  
SAN FRANCISCO · SAN JUAN · ST. LOUIS · SINGAPUR · SIDNEY · TOKIO · TORONTO



---

**SECCION 3****PERSONAL EN LA ADMINISTRACION . . . . . 63****7****Una concepción sistémica . . . . . 65**  
Lic. Soledad Sánchez P.**8****Importancia del personal . . . . . 69**  
Lic. Soledad Sánchez P.**9****Modelos conceptuales y estilos de dirección . . . . . 71**  
Lic. Soledad Sánchez P.**10****Integración del personal . . . . . 74**  
Lic. Soledad Sánchez P.**11****Desarrollo de personal . . . . . 77**  
Lic. Soledad Sánchez P.

---

**SECCION 4****DIRECCION . . . . . 87****12****Proceso de comunicación . . . . . 89**  
Eugenia Becerra  
Alicie Cabrera  
Silvia Santana**13****Motivación . . . . . 93**  
Eugenia Becerra  
Alicie Cabrera  
Silvia Santana**14****Estilos de dirección . . . . . 96**  
Eugenia Becerra  
Alicie Cabrera  
Silvia Santana

**15**

*Proceso de toma de decisiones* . . . . . 99

Eugenia Becerra

Alicie Cabrera

Silvia Santana

---

**SECCION 4**

***ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS MATERIALES  
EN UN SERVICIO DE SALUD*** . . . . . 103

**16**

*Instrumentación* . . . . . 105

Lic. Teresa G. Báez

---

**SECCION 5**

***CONTROL*** . . . . . 113

**17**

*El control como proceso* . . . . . 115

Lic. Elizabeth Bozzo

**S E C C I O N** — **1** —

**INTRODUCCION A LA  
ADMINISTRACION  
CIENTIFICA**

---

## *Bases de la administración científica*

**Lic. Haydée Ballesteros**

Desde los orígenes de la humanidad, la administración —como actividad de grupos— se dio por necesidad social. El enfrentamiento del hombre a los riesgos de la naturaleza demandó la puesta en práctica de una serie de funciones y tareas, así como la designación de responsables para su ejecución. Desde que se divide el trabajo (sea por sexos, capacidad física o mental, edad, etc.) ya se está administrando.

El desarrollo de las diferentes formaciones socioeconómicas permitió que el hombre fuera progresivamente alcanzando su independencia de la naturaleza y su desarrollo más pleno como ser social.

En el mismo proceso de la práctica social, el hombre, al mismo tiempo que es cambiado por el medio, transforma el medio social. Un instrumento fundamental para ello es la administración de su vida tanto personal como social. Todo lo que influye en ella puede ser administrado para alcanzar el objetivo que se persigue: el desarrollo pleno del hombre y de la sociedad.

### **Desarrollo de la administración en las diferentes formaciones socioeconómicas**

#### ***Comunidad primitiva***

En la primera etapa, hace 50 000 años, el hombre recolector se diferenciaba poco de los animales. Vivía

en hordas y consumía alimentos naturales para satisfacer su apetito, sin previsiones futuras. En la segunda etapa, comienza a desarrollar el sentido de la previsión: elabora sus instrumentos de caza y sus vasijas donde almacena los alimentos; se cubre para protegerse de los riesgos ambientales; desarrolla el sentido solidario con más amplitud y se organiza en tribus.

En a través de la observación de los elementos naturales y de la respuesta social a los mismos, que paulatinamente va modificando su estructura biológica (somatopsicológica) y social.

Pasa de la etapa recolectora simple a la etapa cosechadora y de caza, sin abandonar la anterior. Aprende, sobre la base de ensayo y error, a elaborar instrumentos que le ofrezcan mejorar sus condiciones de vida; a cultivar la tierra; a domesticar animales que le permitan obtener mayores beneficios. Para ello se distribuyen las tareas. El hombre se encarga de la caza y la mujer de la recolección. Nace así la primera división del trabajo.

En todo ello hubo que considerar condiciones muy adversas, ya que el dominio de la naturaleza sobre el hombre era casi total.

Del nomadismo se pasa al asentamiento en comunidades reducidas de economía autosuficiente. La estructura familiar y multifamiliar de la tribu era más compleja o extensa, según las condiciones geográficas

del crecimiento y de la disponibilidad de alimento natural para el hombre y los animales.

En resumen, sus características fueron: la propiedad colectiva sobre los medios de producción y la distribución igualitaria de los productos; los instrumentos de trabajo eran simples, y las relaciones de producción fueron cooperativas.

La administración era sencilla y se ejercía a través de un jefe y de los llamados consejos de ancianos.

### **Sociedad esclavista**

En la medida en que el hombre recolectó y cosechó más de lo que consumía socialmente, fue surgiendo un excedente de producción.

En las primeras etapas de la sociedad, el reparto realizado por el más anciano de la tribu (dirigente) no creaba conflictos. Pero a medida que este excedente fue aumentando, en que el territorio poblado por los hombres fue mayor y en que las familias crecieron, se hizo necesaria la distribución de los excedentes y de nombrar grupos mayores de dirigentes.

La ampliación territorial surge en algunos casos por simple apropiación, pero, cuando un territorio fértil está ocupado por otra tribu, éste se obtiene mediante guerras. De esa manera, la tribu vencida pasa a ser esclava, a trabajar para el vencedor que (a partir de ese momento) dirigirá sus destinos. En este régimen, el esclavista se apropia del hombre, del objeto de trabajo, de sus medios de trabajo y de su producción, conformando la primera aparición de la propiedad privada sobre los medios de producción. La dirección de la sociedad está a cargo de los ancianos esclavistas y de los guerreros (los calificados), también esclavistas.

El expansionismo territorial (por tierra y por mar) condujo a la necesaria administración de propiedades, donde generalmente se delegaba en persona-familia-guerrero de confianza del esclavista la continuidad de la administración. El producto del trabajo del esclavo se volcaba a la administración central. Así surgió el reinado de la dinastía Ramsés, de Amón, de los aztecas y, más tarde, el imperio romano y el inca, por citar algunos ejemplos.

También aparecen las grandes obras colectivas tales como los acueductos, pirámides, teatros y otras.

La administración se expresa a través de:

- a) El desarrollo de la administración pública: *administración del Estado*.
- b) El desarrollo del ejército: *administración militar*. Esta es una de las primeras contribuciones por su carácter de grupo con objetivos bien precisos —de

ganar la batalla— cuya eficiencia de acción se basa en caracteres tales como la disciplina, la unidad de mando, la delegación de autoridad y la responsabilidad. Al mismo tiempo, requiere de conocimiento empírico de la psicología del hombre aplicada en la selección y adiestramiento de la tropa.

- c) El desarrollo de la Iglesia: *administración religiosa*. Esta también demuestra una centralización que requiere sólo de tres niveles jerárquicos para la puesta en marcha de las actividades. Maneja enormes recursos y llega a cientos de millones de hombres.

Naturalmente, el *concepto de administración* no es el que se aplica hoy día. La palabra tiene su origen en el latín (*ad*: dirección; *minis*: comparativo de inferioridad; *ter*: sufijo que significa subordinación y obediencia) y, tal como la expresan los hechos mencionados, significa "función que se presta a otro", o servicio subordinado a una dirección. Desafortunadamente, este concepto de la administración empírica aún está vigente en aquellos organismos, instituciones o estados en que la ciencia no ha podido penetrar.

### **Sociedad feudal**

El proceso de desarrollo de las fuerzas productivas (del hombre y los medios de producción) en el medio transforma las relaciones de producción; así, el esclavista del periodo anterior pasa a ser el "señor feudal", y el esclavo toma la figura de siervo. El primero se apropia del producto del trabajo del segundo, a quien le entrega una parcela —sin entregar la propiedad— y a través de la fuerza recoge la producción, permitiéndole al siervo aprovechar de la misma lo mínimo para sobrevivir.

Las artes, los oficios y el comercio posibilitan el intercambio que, aunque iniciado a fines del periodo anterior, tiene en el feudalismo una expresión mayor.

En el último periodo feudal, caracterizado por la emigración del campo a la ciudad, con el desarrollo de los oficios y artesanías surgen los talleres. Cada taller, como unidad empresarial pequeña, era al mismo tiempo un centro de producción de bienes y servicios y un centro formador de aprendices en la rama que correspondiera al taller. El proceso del trabajo fue creando mejores formas de apropiación del producto, al mismo tiempo que modificaba los instrumentos de trabajo, hasta la creación de máquinas que suplieran o complementaran la labor del hombre. Dialécticamente, ello determina formas distintas de pensar (lo que favorece el desarrollo del conocimiento y

las ideas) y posibilita modificar aún más la práctica del hombre.

Con el feudalismo se incorporan los rudimentos de la administración empresarial (en talleres), que tendría su gran desarrollo en el capitalismo.

### **Sociedad capitalista**

La transición de una formación socioeconómica a otra nunca es lineal. De hecho, pueden encontrarse formas feudales de producción en países con régimen capitalista de producción.

Esta sociedad tuvo dos etapas. Los historiadores las denominaron:

- 1) *Capitalismo premonopolista*, que se caracterizó por el advenimiento de las máquinas y fue llamada *Revolución industrial* por la resurrección técnico-social (*Renacimiento*). Sus características fundamentales están dadas por el predominio de la libre competencia, es decir, se distingue por la propiedad de capitalistas individuales.

Las relaciones están dadas por los que detentan el capital (burguesía) y los que producen para el capital (trabajadores), manteniéndose las bases de la diferenciación social de las formaciones socioeconómicas anteriores.

Junto a estas dos clases fundamentales, que hacen la esencia de la sociedad capitalista, persisten clases del periodo anterior como el campesino (siervo) y el terrateniente (señor feudal). El comerciante, el artesano, el artista y el intelectual (conformantes de las capas media y burguesía media) tienden, según los fenómenos sociales, a fluctuar hacia los polos opuestos.

Los países subdesarrollados se caracterizan por tener una escasa población en estos niveles intermedios, a diferencia de las llamadas naciones desarrolladas en las que este nivel es el más importante, desde el punto de vista numérico. El Uruguay se caracterizó por tener una gran clase media, a diferencia de muchos países subdesarrollados, lo que ha ido disminuyendo al agudizarse la crisis social, fundamentalmente desde el periodo dictatorial (1973-1984) hasta nuestros días.

- 2) La transición de la segunda etapa del capitalismo o *capitalismo monopolista* se produce a fines del siglo XIX y principios del XX, caracterizada por la concentración del capital de múltiples empresas pequeñas o de grandes consorcios financieros, o transnacionales.

El desarrollo creciente de la sociedad y la complejidad del mismo origina graves problemas en

la administración. Se crea la administración de empresas con los aportes de la revolución científico-técnica contemporánea y, al mismo tiempo, la administración supraestatal de monopolios y transnacionales. Esta se caracterizó por una progresiva socialización de la producción y la apropiación del producto en beneficio de grandes grupos dueños del capital.

### **Sociedad socialista**

Se considera aquella en que los medios de producción están en poder de la sociedad, y la distribución de la riqueza se hace según la capacidad y, progresivamente, de acuerdo con la necesidad de los integrantes de esa sociedad.

Como régimen, su característica fundamental está dada por la socialización de la producción a gran escala y la socialización del producto.

La administración a la vez se distingue por ser del sistema social en su conjunto, a escala nacional. Los diferentes sectores de la economía apuntan hacia metas comunes, con una dirección científica de la sociedad.

### **Administración como ciencia**

Según Bernal, el comienzo de la ciencia como tal pertenece al medievo, y su periodo de auge lo sitúa en el Renacimiento, a partir del cual marca cuatro periodos de desarrollo. El primero, centrado en Italia, produjo la renovación de la mecánica, la anatomía y la astronomía (con Leonardo de Vinci, Vesalio y Copérnico), destruyendo la concepción de los científicos acerca del hombre y el mundo. El segundo se extiende por los Países Bajos, Francia y Gran Bretaña (comenzando con Bacon, Galileo y Descartes, y terminando con Newton), y forjó un nuevo modelo mecánico-matemático del mundo. El tercero —centrado en la Gran Bretaña Industrial y el París de las comunas— abrió para las ciencias otros sectores de la experiencia que no habían sido considerados por los griegos, como la electricidad. El cuarto, de mayor importancia por su amplitud y sus efectos, es la revolución científico-técnica de nuestro tiempo.

Según Ackoff, la acumulación continua de conocimiento científico que tuvo lugar durante y después del siglo XVIII, hizo necesario dividir y clasificar este conocimiento. El producto de este esfuerzo son las disciplinas científicas.

La ciencia se separó formalmente de la filosofía hace sólo poco más de un siglo. Luego se dividió en química y física. La biología surgió de la química, la

psicología de la biología, y las ciencias sociales de la psicología. La mayor parte de este proceso se había completado a comienzos de este siglo, pero la fisión continuó. De las ciencias sociales surge la administración.

Las disciplinas son sólo categorías que facilitan la clasificación del contenido de la ciencia. La naturaleza no está organizada en la forma en que lo está nuestro conocimiento de ella. Además, el conocimiento científico puede organizarse —y así lo ha sido— en diferentes formas. Ninguna forma particular tiene prioridad autológica. Al aumentar la aplicación del conocimiento científico, se tornó útil organizar sus hallazgos funcionalmente alrededor de áreas de aplicación (profesiones), así como en disciplinas.

A medida que los problemas a los que la ciencia se dirigió se tornaron más complejos —particularmente cuando centró su atención en complejos de problemas— se necesitó una nueva organización del esfuerzo científico y tecnológico.

La primera respuesta a esta necesidad tuvo lugar entre las dos guerras mundiales y tomó la forma de investigación multidisciplinaria. En dicha investigación, el complejo de problemas investigados era transformado en problemas interdisciplinarios y uniprofesionales, que se consideraban solventes independientemente uno de otro. Por lo tanto, se asignaban a distintas disciplinas o profesiones.

Sin embargo, con el resurgimiento del pensamiento sistémico, se observó que el método utilizado en la investigación multidisciplinaria para el tratamiento del todo, estaba frecuentemente lejos de lo mejor que se podía obtener.

Esto dio lugar a otra metodología en la investigación multidisciplinaria, en que el complejo de problemas no se descomponía en partes disciplinarias, sino que era tratado como un todo por representantes de las distintas disciplinas trabajando en colaboración. La investigación operativa y la ciencia de la administración se encuentran entre las interdisciplinas nacidas de este esfuerzo (Ackoff).

La administración puede ser definida, según Hugo Villar, como "una actividad sistemática desarrollada por un grupo humano que emplea un conjunto de recursos para lograr una finalidad —en forma eficaz y eficiente— con beneficio social para quien va dirigida y para quien la genera". Este concepto que integra la administración dentro del campo de las ciencias sociales al fijar su objeto en "la actividad desarrollada por un grupo humano", establece al mismo tiempo (Ackoff) el carácter interdisciplinario de ese grupo humano.

Para que la administración sea científica requiere no sólo una finalidad social-universal, sino también

el empleo constante y permanente de una metodología científica y de investigación. Por metodología entendemos la aplicación de las reglas del método científico que pueden sintetizarse operativamente en las siguientes etapas:

- 1) Definición del problema de estudio.
- 2) Búsqueda de información al respecto (utilizando todo lo que la humanidad ha producido hasta ese momento sobre el tema, fuentes personales, etc.).
- 3) Elaboración de la información (conformación de tablas, gráficos, cuadros, etc., así como de modelos si fuera pertinente).
- 4) Análisis de la información.
- 5) Elaboración de hipótesis.
- 6) Comprobación de la hipótesis (plan de prueba, ejecución y conclusiones).

También en metodología incluimos el desarrollo de instrumentos y técnicas propias de la disciplina en cuestión.

De esta manera se han podido elaborar principios,\* métodos, técnicas específicas, así como leyes del campo de las ciencias sociales o de otras y aplicarlas como principios en la administración de un estado, de una industria, del agro, de la salud, educación, etcétera. Este concepto de administración científica ha permitido conformar una teoría inicial que —dada su "juventud" como disciplina científica— está en pleno desarrollo y comprobación práctica.

Se podría acelerar ese desarrollo si se tuviera en cuenta en su ejercicio esta necesaria interdisciplina.

## BIBLIOGRAFIA

- Ackoff RL. *La Ciencia en la era de los sistemas*, University of Philadelphia. 1979.
- Bernal, J. *La ciencia en la historia*, 5a. ed. Edit. Nueva Imagen, UNAM, México, 1981.
- Villar H. *Marco conceptual y metodología para la programación de los sistemas locales de salud*, Univ. de la República, Hospital de Clínicas Dr. M. Quintela, Montevideo, 1988. p. 11.

\* Principio vamos a definirlo aquí como aquello en que descansa algún conjunto de hechos y conocimientos. Igual que la ley expresa una relación de causa-efecto entre elementos de un sistema. Es un punto de partida para la acción, y se manifiesta siempre que se expresen determinadas condiciones, y ésta es su diferencia con la ley.

- Introducción del concepto de pago individual, o pago diferenciado, debido a exceso de producción (según la norma) por arriba del salario estipulado para cada trabajador. Su concepción de que todo hombre trabaja para ganar más, o sea por estímulo económico solamente, predominó a través de la historia de la administración, hasta que la incorporación del estudio de las relaciones humanas en una empresa fue despejando el camino hacia otras variables significativas.
- b) Referido a los cargos de dirección (1911), fija una serie de principios, los cuales consideran que el dirigente debe atender.
- *Principio de planificación.* Consiste en sustituir los métodos empíricos tradicionales por la metodología e investigación científica en la administración.
  - *Principio de selección y formación del trabajador.* Esto requería que cada individuo fuera seleccionado de acuerdo con sus capacidades y debería ser capacitado en su trabajo, de manera que supiera manejar una herramienta, una máquina, así como el mantenimiento y cuidado de ésta, para ahorro de la empresa.
  - *Principio de ejecución y control.* La distribución de tareas y responsabilidades concretas, eliminando al obrero como ser pensante, lo que debía ser asumido por el dirigente.

Taylor señala: "El desarrollo de la organización científica del trabajo implica la instauración de numerosas leyes y fórmulas que reemplazan el juicio del trabajador individual y que pueden ser aplicadas con eficacia sólo después de haberse efectuado la contabilidad, la medición, etcétera, sistemática de su efecto".

El dirigente debía conseguir la colaboración del trabajador para la implementación de nuevos métodos de trabajo. Pero esta colaboración era para Taylor coercitiva.

- 2) Desde el punto de vista del aprovechamiento del recurso material.
- Taylor propone la estandarización y normatización del uso de instrumentos y equipos para evitar su deterioro y despilfarro.

El criterio mecanicista-determinista de la teoría de Taylor impuso la *teoría de la administración*. Muchos de los defectos aún hoy se arrastran y fundamentan el rechazo de los trabajadores hacia los ad-

ministradores fueron enormemente combatidos por las organizaciones obreras de su época, que veían en esta escuela una forma mayor de explotación descarada de su capacidad.

## Henry Fayol

Otro aporte teórico en la génesis de la administración científica fue la de Henry Fayol (1841-1925). Un francés, ingeniero igual que Taylor, quien realizó su experiencia fundamental en la dirección de una importante compañía minera y metalúrgica (Comaenbault). En 1888, al ingresar Fayol a la empresa, ésta se encontraba al borde de la quiebra; cuando Fayol dimitió (1918), era uno de los consorcios más poderosos, famoso por sus cuadros administrativos, técnicos y científicos.

Su principal contribución teórica aparece en el libro "Administration Industrielle et generale", donde demuestra que la actividad administrativa es común a cualquier campo de la actividad de un grupo humano organizado, sea social, económica o política. El prefacio de su obra señala: "La administración desempeña en el gobierno de todos los negocios (grandes o pequeños, industriales, comerciales, políticos, religiosos o de cualquier otra naturaleza) un papel muy importante", es decir, fija el *carácter universal* de la administración.

En la misma obra se expresa que, en una institución, la tarea de administrar (si bien con preponderancia diferente) se da a lo largo de la pirámide jerárquica: "en toda empresa, la capacidad principal de empleados y obreros es la capacidad profesional característica de la empresa, y la capacidad principal de los ejecutivos (directivos) es la capacidad administrativa. La necesidad de nociones administrativas es general. Esto se ilustra en la figura 2-1.

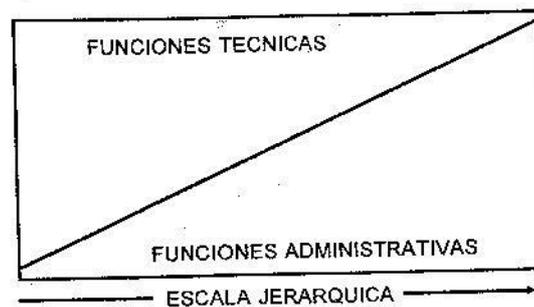


Figura 2-1. Funciones de una empresa.

En esta apreciación de Fayol puede notarse una afirmación —también apoyada por Taylor— sobre la importancia de la enseñanza en la administración, que dicho autor hace extensiva a todos los trabajadores de una empresa. ¿No es importante —se pregunta Fayol— que se modifique la creencia de que "la capacidad administrativa no puede adquirirse sino mediante la práctica de los negocios?". Y a continuación afirma: "...la capacidad administrativa puede y debe adquirirse, lo mismo que la técnica, en la escuela primero y en el taller después". Hace énfasis en la importancia del desarrollo de una "doctrina" en administración que impediría los absurdos de que "mientras que, desde el punto de vista técnico, un jefe no se atrevería a proceder contrariando ciertas reglas establecidas sin exponerse a perder su prestigio, desde el punto de vista administrativo puede permitirse impunemente las prácticas más peligrosas".

Luego reafirma los principios de autoridad, disciplina, subordinación de los intereses particulares al interés general, unidad de dirección, coordinación de los esfuerzos, previsión, etcétera, y la necesaria enseñanza de los mismos dentro de la sistematización que propone: "rudimentaria en la escuela primaria, un poco más extensa en la secundaria y más desarrollada en las escuelas de estudios superiores".

En su definición de administración, Fayol fija una serie de atributos de la misma en las llamadas "operaciones" que se realizan en toda empresa, clasificándolas en seis grupos de actividades: *técnicas* (producción, fabricación, transformación); *financieras* (búsqueda y administración de capitales); de *seguridad* (protección de bienes y de personas); de *contabilidad* (inventario, balance, precio de costo, estadística, etc.); *administrativas* (previsión, organización, mando, coordinación y control).

"Estas seis actividades o funciones esenciales existen siempre en toda empresa, sea ésta simple o compleja, pequeña o grande." Al mismo tiempo, destaca que dichas funciones son interdependientes y les co-

rresponde una capacidad determinada a reunir por el personal de la empresa, según su función.

En su obra, Fayol sienta los principios de administración y la conceptualización que le merecen: 1) división del trabajo; 2) autoridad; 3) disciplina; 4) unidad de mando; 5) unidad de dirección; 6) subordinación de los intereses particulares al interés general; 7) remuneración; 8) centralización; 9) jerarquía; 10) orden; 11) equidad; 12) estabilidad del personal; 13) iniciativa, y 14) unión del personal.

Muchos de estos principios fueron aplicados con la misma filosofía de su autor, y varios fueron aplicados —con resultados totalmente distintos— con una filosofía diferente. La influencia de Comte, Descartes y Claude Bernard, llevó a Fayol a introducir el positivismo del primero, el racionalismo del segundo y el enfoque experimental de Bernard, lo cual caracteriza a la administración científica como una serie de hechos sumados, a los que describía sin darles explicación, es decir, concebía la empresa como un ente separado del mundo social y al hombre como máquina reproductora de la riqueza, desprendido de su contexto. En esto era similar a la teoría de Taylor, nada más que éste realizó su análisis a partir de la base de la empresa, mientras que Fayol partió de la cúspide, permitiéndole un nivel de profundización mayor en su teoría al abarcar con más amplitud —aunque limitada a la institución— el campo de estudio.

## BIBLIOGRAFIA

- Fayol H. *Administration Industrielle et Générale*, Edit. Ate-neo, 1956.
- Gvishiani D. *Organización y Gestión*, Edit. Progreso, Moscú, 1973, p. 202.
- Taylor F. *The principles of Scientific Management*, New York, London, 1917.
- Wiener N. *Cybernetics*, Edit. Wiley & Sons, New York, 1948.

## La teoría de sistema y la administración

Lic. Haydée Ballesteros

### La era de los sistemas y su influencia en la ciencia de la administración

El decenio de 1940 marca el comienzo de la era de los sistemas y, por tanto, la crisis de la concepción mecanicista-determinista. El pensamiento se desarrolla hacia formas más integradas del conocimiento y deja de lado criterios racionalistas o reduccionistas en los procedimientos científicos. Suzanne Langer (1941), filósofa estadounidense, sostuvo que durante los dos decenios precedentes la filosofía había desplazado su atención de las partículas y acontecimientos elementales y sus propiedades a un tipo de elemento distinto que era el *símbolo*. Un *símbolo* es un elemento cuyas propiedades físicas no tienen importancia esencial, sino convencional.

Con base en el estudio de Langer, Charles Morris construye lo que denominó "los lenguajes" como marco general de los símbolos. En 1949, Claude Shannon y Weaver idearon una teoría matemática que amplía el campo de estudio de los fenómenos símbolo-lenguaje, al estudio de la comunicación. Este a su vez es ampliado por el concepto de control (Norbert Wiener) de la comunicación a través de la información, dando lugar al nacimiento de la *cibernética*.

Estos fueron intentos de universalizar el conocimiento del mundo a través de la física. En 1950, Ber-

talanffy empieza a hablar de sistemas como un concepto organizado de la ciencia, y a llenar un vacío que el *método analítico o reduccionista* no había podido suplir. La realidad es siempre más que la suma de las partes, pero se logra un criterio unificador y se adaptaban definiciones determinadas basadas en ese método, igual que se hizo con el *método deductivo*.

### Concepto de sistema

Un sistema es (Diccionario de la Real Academia Española) un conjunto de elementos interrelacionados de cualquier clase (conceptos, objetos, personas, etcétera), que contribuyen a alcanzar una finalidad.

Sin embargo, la dimensión del concepto es suficientemente amplia como para incluirla en una definición tan operativa. A la Interpretación de Bertalanffy, como concepto organizado de la ciencia, se le puede incorporar la de un *método de aproximación a la realidad para su conocimiento*. Es decir, cualquier realidad —con independencia de su naturaleza— es factible de ser estudiada con un enfoque sistémico para su comprensión global.

Los contenidos del concepto conforman las partes de un sistema (los elementos de esa realidad en estudio), en los cuales siempre es posible reconocer las siguientes propiedades:

- 1) Las propiedades o el comportamiento de cada parte del conjunto tienen un efecto sobre las propiedades o el comportamiento del conjunto como un todo. Por ejemplo, la conducta de un miembro de una familia tiene un efecto sobre el comportamiento global de la familia.

En el sentido más amplio, las partes son elementos, órganos, fenómenos y procesos, cuya interacción constituye el todo y da lugar a las cualidades del sistema (fig. 3-1).

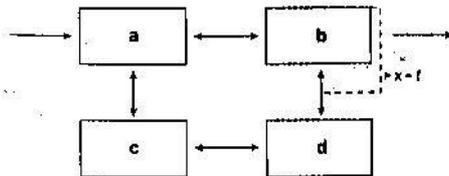
Si se analiza un hospital como sistema, el lavadero del hospital es una de sus partes; de su relación con los sectores del hospital de donde consigue la materia para procesar y adonde envía su producto, conforma un conjunto que le permite cumplir su función referida al procesamiento de la ropa sucia, para ser nuevamente utilizada en los servicios.

El cumplimiento de las funciones de los diferentes conjuntos es lo que permite al sistema el logro de su finalidad; al mismo tiempo, la naturaleza de los conjuntos determina la naturaleza de la finalidad. El conocimiento de esta última puede ser la pista para el conocimiento del sistema.

En la sociedad, considerada como un todo, las partes pueden ser los diferentes fenómenos, procesos e ideas sociales.

La naturaleza del todo y sus peculiaridades dependen principalmente de la naturaleza interna de las partes.

- 2) Las propiedades y el comportamiento de cada parte, así como el modo en que esas afectan el todo, dependen de las propiedades y el comportamiento de por lo menos una parte del conjunto. Por tanto, ninguna parte tiene un efecto inde-



**Figura 3-1.** Claves: a,b,c,d = partes  
 - - relaciones entre las partes  
 x = conjunto que da lugar a una función (f) y ésta (determinada por la finalidad del sistema) es en el todo la que cualifica al sistema.

pendiente sobre el todo. Por ejemplo, el grado de afectación que el comportamiento de un hijo tiene en la familia, depende de la conducta de por lo menos uno de los padres.

- 3) Todo subgrupo posible de elementos en el conjunto tiene las dos primeras propiedades. Cada uno con un efecto independiente sobre el todo. En consecuencia, los elementos no pueden ser organizados en subgrupos independientes. Por ejemplo, todos los subsistemas de una familia —abuelo, tío, padre, madre, hijo— interactúan, y cada uno afecta el desempeño del todo. Aisladamente se comportan como individuos, no como integrantes de una familia (el sistema analizado).

Debido a estas propiedades, un conjunto de elementos de un sistema siempre tiene alguna característica manifiesta o algún comportamiento que ninguno de sus elementos o subgrupos aisladamente puede tener. Además, el ser miembro del conjunto aumenta o disminuye las capacidades de cada elemento y no deja de afectarlos. Por ejemplo, el poder de un miembro de un grupo siempre es incrementado o disminuido por dicha condición de miembro.

- 4) Posee una organización interna, un modo específico de interconexión e interacción de los componentes que lo forman. No se concibe la existencia de objetos, fenómenos y procesos, sin una organización interna dada por una estructura y una interacción de movimientos. Cuanto más complejo es el sistema y más alto su grado de diferenciación, tanto más compleja es su estructura. Es indudablemente más compleja la sociedad que un ministerio, que un hospital o una policlínica; por ello, la estructura de cada uno es proporcional a su complejidad, así como los procesos internos surgidos de su movimiento.

- 5) Su interacción con el ambiente. Todo objeto o fenómeno ajeno al sistema en sí, con los que este último se encuentra en interacción, de una manera u otra —modificándolo o modificándose a sí mismo— constituye su ambiente. Todo aquello que controla el funcionamiento del sistema conforma su ambiente (fig. 3-2). La influencia exterior puede ser tan indefinida que, en algunos casos, puede hablarse de un ambiente inmediato y otro mediato. En el primer caso correspondería a lo que hemos estado definiendo. Por ejemplo, en una familia interactúan el barrio donde se encuentra, el trabajo de los integrantes de la familia, las instituciones de enseñanza, deportes u otras actividades a las que concurre, todo esto lo podríamos integrar en su ambiente inmediato. Al mismo tiempo, la sociedad en su conjunto —ambiente mediato— interactúa con ella y con cada una de las partes que conforman el ambiente inmediato, condicionando sus resultados de acción.

- 6) La capacidad de los sistemas de autocontrol o autorregulación. El desarrollo óptimo de un sistema se da por su capacidad para el autocontrol o autorregulación (fig. 3-2). Cuanto más primitivo o rudimentario es el desarrollo de un sistema, menor será su capacidad de autocontrol, hasta llegar a ser nula y, por tanto, entrópica (p. ej. un recién nacido, una organización nueva). En el caso de los sistemas sociales, esta propiedad de autorregulación determina las propias necesidades, modifica el medio para obtenerlas, y alcanza el equilibrio sobre la base de la mayor participación de los hombres en el alcance de la finalidad social, desplegando su más alta capacidad en igualdad de condiciones. El concepto *equilibrio*, utilizado en este caso, hace referencia a un modelo o imagen objetiva que en los sistemas sociales puede ser fijado por el propio sistema. El desarrollo de los sistemas matemáticos, de la informática y de la economía, han permitido elaborar (junto con todos los elementos de la psicología, la sociología y la filosofía) medios de control en los sistemas sociales. Estos son sumamente útiles en la administración de una empresa o de una sociedad, y representan lo que en los sistemas naturales es parte de sus mecanismos de supervivencia o defensa o autorregulación.

**Delimitación operacional de un sistema**

El estudio de los procesos que se dan en un sistema, así como el que se desea hacer de su estructura,

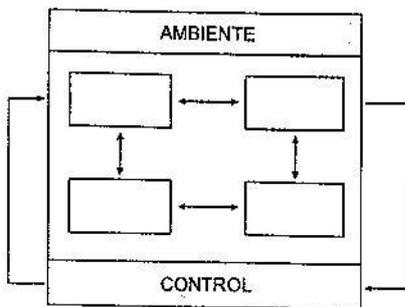


Figura 3-2.

requiere necesariamente de una definición de límites en el sistema. Esto es una tarea que hace el científico cuando fija su objetivo de estudio. ¿Cuál es el problema? ¿Qué tipo de problema es?

En estas definiciones se está delimitando el sistema. Muchos de los problemas de la administración se suscitan más por la imprecisión del campo de estudio, que por la metodología en sí misma, porque ésta se halla condicionada al problema. El sistema de estudio es por orden de importancia, lo primero a ser definido, delimitado, conceptualizado.

El grado de definición de un sistema está dado por el grado de definición del conjunto de sus elementos y componentes; por el grado de especificidad de sus relaciones, y por la integración del sistema. De esta manera, un sistema estará bien definido cuando aparecen explícitos todos y cada uno de los elementos que lo constituyen; la forma en que éstos se encuentran organizados funcionalmente, así como la naturaleza de las funciones que cumplen, y cuando se conocen los efectos que sobre el sistema tienen los fenómenos de su medio y viceversa.

La determinación precisa de los límites de un sistema significa definir, sin ambigüedades, si un determinado elemento pertenece o no al sistema. Puede objetarse que ello sea subjetivo; sin embargo, esto corresponde a una decisión expresa del investigador, es convencional, aunque no significa perder precisión.

"Una vez establecidos los límites, se llamarán elementos *endógenos* aquellos que quedan dentro y cuyo comportamiento está influido por otros elementos; se llamarán *exógenos* a los que están afuera, los cuales deben considerarse porque actúan sobre algún elemento endógeno" (Martínez y Requena).

Por ejemplo, al definir un problema se considera si éste ocurre: ¿en el hospital en su conjunto, en un servicio, en una sala o en una unidad?, ¿tiene que ver con la estructura, las relaciones, el ambiente?, ¿con cuál de las propiedades del sistema?

El enfoque analítico delimita el problema de estudio y luego lo analiza por partes, concluyendo su estudio; el enfoque sistémico circunscribe *conscientemente* el problema para operar su tratamiento y ampliar el campo posterior, al tratar el ambiente de su sistema delimitado, estableciendo las influencias que modifican positiva o negativamente a éste. Luego, toma estas influencias negativas como problema de estudio, delimita el sistema y así indefinidamente hasta alcanzar los límites de reducción de incertidumbre deseados para el conocimiento.

Un estudio sistémico no tiene límites, más que los que circunstancialmente se trace —por diferentes razones— el grupo de estudio. Utiliza el método analítico, pero va más allá al estudiar el sistema integralmente

como un todo; según Bertalanffy, el problema de los sistemas es esencialmente el de las limitaciones de los procedimientos analíticos en la ciencia, y su dificultad metodológica estriba en cuestiones que, comparadas con las analítico-aditivas de la ciencia clásica, son de naturaleza más general.

No puede sumarse el comportamiento de las partes y obtenerse el del todo. Hay que tener en cuenta las relaciones entre los varios sistemas subordinados y los que le están superordinados, a fin de comprender el comportamiento de las partes.

## ESTRUCTURA Y RELACIONES

### Elementos de un sistema

Según sea la naturaleza de los sistemas (físico, químico, matemático, teórico, social, etc.), será la de sus elementos. Estos constituyen la unidad más pequeña dentro de su estructura que, en relación con otro elemento, dan lugar a un conjunto de actividades según el objetivo o finalidad del sistema. Esto se ilustra en la figura 3-3, donde el elemento A en relación con el elemento B da lugar a un conjunto que se expresa por una función.

Esa función está condicionada en primera instancia por los atributos de A y B.

Ejemplos:

- 1) Una madre que cuida a su hijo. En el cumplimiento de su función de madre interviene una serie de variables que dependen de los atributos de uno y otro (madre-hijo).
- 2) Un enfermero que asiste a un individuo. En el cumplimiento de su función interviene una serie de variables que dependen de su preparación, de su interés y motivación, de su experiencia, etcétera, las cuales tienen que ver con el sujeto asistido (caracteres como persona, como usuario y otros).

### Relaciones

Los diferentes tipos de relaciones que se pueden dar en un sistema y la importancia de su consideración en forma global, no por partes, es lo que hace la complejidad del estudio de un sistema.

Algunas veces, estas relaciones están tipificadas en los sistemas sociales por la actividad (función o papel) por desempeñar.

Esto es resultado del entrecruzamiento o entramado de relaciones, y depende no sólo de un sistema so-

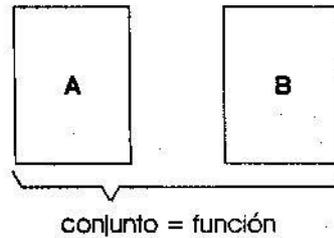


Figura 3-3.

cial determinado, sino también de sistemas ancestrales que conforman la cultura de un hombre, de un grupo o de una sociedad. Estas relaciones tan importantes deben ser consideradas como las estrictamente técnicas-formales del papel por desempeñar, ya que condicionan la expresión de este último. La asistencia al trabajo en un día domingo es para un católico tan penoso como el sábado para un judío ortodoxo, o un adventista. La filosofía de la vida de una persona, o un grupo social, se conforma a lo largo de un proceso histórico, antropológico y sociológico, y sus relaciones son el resultado de ese proceso estudiado en administración como sistema organizado, que puede ser en un grupo humano, en una institución o en una sociedad.

La existencia de relaciones permanentes en un grupo determinado fija —formal o informalmente— normas de conducta, principios y leyes en concordancia con su carácter.

### Relaciones de espacio y tiempo

Los elementos del sistema están condicionados por la dimensión espacial y la dimensión tiempo que hacen que la estabilidad del sistema se mantenga o se destruya —en el caso de sistemas no teóricos— cambiándose por otros.

Tanto el todo como sus partes poseen dimensiones, por ejemplo, el hombre y cualesquiera de sus componentes (subsistemas). Unos pueden ser menores, otros mayores, pero todos ocupan un lugar determinado en todo, disponiéndose de un modo rigurosamente determinado, ajustándose el uno al otro.

De este orden, de la distribución espacial de las partes y de la distancia entre ellas, dependen en gran medida la firmeza y la estabilidad del sistema. En muchos casos, el todo sólo es estable en ciertas dimensiones, las llamadas óptimas, que no siempre son las más posibles.

El sistema es un todo cambiante, estudiable, objetivo, que mantiene su determinación cualitativa durante un periodo mayor o menor, y no es algo petrificado, fijo.

El sistema –fundamentalmente el social, incluyendo al propio hombre– es un proceso por cuya razón la estructura viene a ser su organización en el tiempo; como ejemplo, tenemos los ciclos vitales en el hombre, con todo lo que ello significa de movimiento y cambio dentro de determinadas condiciones fijas.

La dimensión tiempo tiene una participación importante dentro de todo sistema, condicionando su existencia, la estructura de las partes y sus atributos. El funcionamiento de las partes de un todo se logra mediante la concordancia en el tiempo. "Cualquier sistema pasa en su proceso de movimiento y desarrollo por ciertas etapas o fases sucesivas en el tiempo. Estas peculiaridades de la organización del sistema (del todo), es decir, su carácter dinámico, se expresan precisamente en la estructura temporal" (Alfanasiev).

De estas condicionantes surge la estabilidad, que puede ser delimitada en parámetros con un tope inferior y uno superior. El primero está dado por el nivel en que comienza la destrucción del sistema, y el superior en el que se alcanza su desarrollo óptimo. La estructura, la organización del todo, es precisamente la fase que se encuentra entre los dos puntos críticos; el campo de la recta que surge de la unión de dichos puntos representa el estado de organización. Según Petrov: "Esto permite afirmar que la organización es el equilibrio dinámico de los procesos internos del sistema".

De la multiplicidad de interacciones que se dan en un sistema, no sólo importan las que tienen que ver con espacio y tiempo, sino que es preciso distinguir otras de contenido diverso: relaciones causales (necesarias, suficientes, contribuyentes, contingentes, alternativas), relaciones de coordinación, relaciones de subordinación o dependencia.

### **Relaciones causales**

Normalmente se considera que un acontecimiento determinado (causa) presupone otro acontecimiento determinado (efecto). La ciencia requiere de una conceptualización mucho más compleja, donde una multiplicidad de "condiciones determinantes" (Selltiz), como un todo, puede generar un acontecimiento determinado.

Para aclarar el contenido de los conceptos referidos a la condición y su caracterización, Selltiz señala:

a) *Condición necesaria* es la que debe ocurrir al el fenómeno del que es "causa" se da en efecto. Si "x" es condición necesaria para que se dé "y", entonces "y" nunca se dará a menos que ocurra la condición "x".

**Ejemplo:** para ser adicto a las drogas es necesaria una experiencia previa con las mismas, puesto que es imposible una adicción a las drogas si la persona nunca las ha probado.

b) *Condición suficiente* es la que siempre es seguida por el fenómeno del que es causa. Si "x" es una condición suficiente de "y", siempre que se dé "x" ocurrirá "y".

**Ejemplo:** la destrucción del nervio óptico es condición suficiente de ceguera, puesto que ninguna persona con esta lesión puede ver.

c) *Necesaria y suficiente.* En tal caso, "y" nunca se dará a menos que "x" ocurra, y siempre que "x" ocurra también se dará "y". Es decir, no habrá ningún caso en que "x" o "y" aparezcan solas.

d) *Condición contribuyente* es la que aumenta las probabilidades de que ocurra un determinado fenómeno, pero no lo hace seguro.

**Ejemplo:** la investigación sobre la adicción a las drogas no termina con la aceptación de que la experiencia previa con éstas es una condición necesaria para aquélla, sino que continúa con el estudio de qué factores o condiciones –personales, familiares y de vecindad– han llevado a tal experiencia, y qué factor influye más para que la persona que tuvo la primer experiencia, se convierta en adicta (Chein, 1956).

Si se tiene en cuenta la interacción de todas las relaciones, puede resultar que una que actúa como condición contribuyente de un fenómeno en ciertas circunstancias, puede no hacerlo en otras. Las condiciones bajo las cuales una determina variable es causa contribuyente de un fenómeno dado, se llaman *condiciones contingentes*.

El conocimiento de la multiplicidad de causas contribuyentes lleva también a detectar *condiciones alternativas*, que son las que pueden hacer más verosímil la aparición de un fenómeno.

**Ejemplo:** si dentro de las causas contribuyentes del ausentismo laboral son

catalogadas aquellas que se refieren a bajos salarios, "condiciones penosas" de trabajo y ejercicio simultáneo de más de dos actividades, será posible, en algunos casos, que una de ellas esté presente y, en otros, que sea otra de las señaladas.

Dicho de otro modo, la probabilidad de que el ausentismo laboral se dé, estará condicionado por la presencia, en algunos casos, de condiciones penosas de trabajo, y, en otros, estará sustituida por la condición del desempeño de más de dos funciones. Cualquiera que sea la condición en que se den las relaciones, es evidente que al mismo tiempo que se estudia un sistema, es posible la interacción de condiciones, de tal manera que una condición necesaria puede ser acompañada de una contribuyente (contingente o alternativa), igual que una que es suficiente para la aparición de un fenómeno dado.

La multicausalidad de los fenómenos puede ser estudiada con relativa comodidad a través del enfoque sistémico, si el científico asume su estudio con una perspectiva interdisciplinaria, no omnipotente. Ello incluye la incorporación de tantas metodologías como disciplinas estén representadas en el grupo de estudio y lo que hace a las filosofías personales del grupo investigador.

### **Relaciones de coordinación**

La coordinación resulta de una armonía y ajuste entre los componentes del todo, sometidos a una interdependencia en la acción para el logro del equilibrio en el sistema.

Es atributo de los sistemas sociales, igual que en el hombre, el disponer de una compleja cadena de relaciones causales, donde la causa es a la vez efecto, puesto que su función es (en una y otra medida) el resultado de efectos producidos por ella misma. Cuanto más complejo es el sistema, más debe tenerse en cuenta este entrelazamiento de causa-efecto, para distinguir la causa primaria que será siempre tomada como supuesto del que estudia el sistema. Esta es una de las características del sistema social, su carácter adeterminístico, a diferencia de un sistema mecánico o físico simple.

**Ejemplo:** ¿la influencia de una toma de decisión en una empresa de salud es

independiente de índices adversos en la salud de una comunidad? o la inversa, ¿la presencia de índices adversos de salud en una comunidad está siempre condicionada a la toma de decisiones en el sector?

La amplia gama de relaciones entre la política de un Estado y la toma de decisiones en uno de sus sectores —subsistemas— hace muy difícil prescindir a la hora del estudio del subsistema de lo que significan los otros sectores de la economía. Por ello, una política en salud requiere de una política coherente en vivienda, alimentación, trabajo, ingresos (salarios), etcétera. A partir de la coordinación intersectorial pueden alcanzarse objetivos de cambio social, más que de políticas aisladas sectoriales, aunque éstas tengan voluntad de cambio.

Esto puede comprenderse con más facilidad si se le compara análogamente con el cuerpo humano. El logro de las condiciones de salud es factible, si armónica e integralmente se logra el equilibrio entre los aspectos tridimensionales del hombre: soma, psiquis y sociedad a la que pertenece. Cada una de las partes tomadas para estudio requiere del cumplimiento de una serie de funciones acordes con su objetivo. El fallo en este cumplimiento —dado su intenso entrecruzamiento de relaciones— conlleva resoluciones en los demás y, por consiguiente, en la integridad del hombre y su ambiente.

El objetivo de un sistema da, por lo menos, dos tipos de relaciones: horizontales y verticales. La coordinación surge de las relaciones horizontales entre las partes de un sistema, y las verticales surgen de las relaciones de subordinación entre esas partes.

### **Relaciones de subordinación**

En cada sistema es posible descubrir las funciones desiguales entre las partes, donde unas dependen de las que realizan el papel ordenador en el cumplimiento de la finalidad del sistema.

**Ejemplo:** el núcleo en una célula; el cerebro en el hombre; la pareja en una familia; la dirección en una empresa, y el gobierno en una sociedad. De alguna manera, la subordinación es aquella función que orienta la acción contra la tendencia natural de los cuerpos a la entropía (ley de la termodinámica, en la cual se expresa la tendencia de los cuerpos al desorden, a la desintegración) o los grupos a la pérdida de un objetivo.

\* "Condiciones penosas": denominación utilizada por la OIT para referirse a trabajo nocturno y turnos rotativos de trabajo, etcétera.

El grado de subordinación entre las partes de un sistema o subsistema se puede determinar según el principio de jerarquía. Este se define por él:

- Grado de complejidad.
- Grado de definición de los elementos, sus atributos y relaciones.
- Ambito que cubre y el espacio en que se mueve.
- El tiempo en que opera.
- Otros.

El grado de complejidad se da por: a) el número de partes, de elementos y sus atributos, y de las dificultades para definirlos; b) el número de relaciones y las dificultades para identificarlos y definirlos.

De acuerdo con ello se puede llegar a diferenciar un sistema como rector y otro como dirigido; o lo que es lo mismo, a uno como sistema director y el otro como *subsistema* de él.

## AMBIENTE

En tanto éste no es controlado por el sistema, aunque es influenciado e influye al mismo, el conjunto de elementos y relaciones —controlado por el sistema— sólo a través de la consideración de la influencia ambiental puede alcanzar su finalidad como sistema. Esto significa para los sistemas sociales trabajar tanto con el hombre —elemento natural esencial— como con el ambiente, para lograr los propósitos o metas inmediatas y mediatas. "El ambiente está constituido por todos los elementos, naturales y sociales, externos al sistema propiamente dicho. Por tanto, en todo sistema podemos distinguir un medio natural y uno social. Todos los elementos del ambiente condicionan o influyen en el funcionamiento del sistema. Esto significa que al analizar un sistema social es necesario trabajar tanto con los grupos sociales como con los elementos naturales que componen el ambiente."

## Método para el estudio de un sistema en la administración

En todo sistema se reconocen tres partes interrelacionadas que se llaman: a) entradas del sistema; b) procesador del sistema, y c) salidas del sistema (fig. 3-4).

### Las entradas del sistema incluyen:

- 1) *Objeto del sistema.* Es aquel en el cual recae la acción del sistema. Dicho de otro modo, hacia el



Figura 3-4.

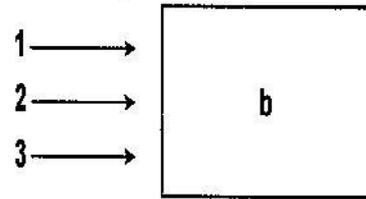


Figura 3-5.

que está destinada la finalidad inmediata del sistema.

**Ejemplo:** en una escuela, el educando; en un centro asistencial, el usuario. Cuando se define como "objeto" se está señalando solamente hacia dónde está dirigida la acción, no la metodología que se usa. En toda actividad social, el objeto es al mismo tiempo sujeto de la misma.

- 2) *Factores productivos.* Estos incluyen los recursos humanos, los materiales (de uso y de consumo) y los financieros que se requieren para alcanzar la finalidad.
- 3) *Factores contribuyentes* (fig. 3-5). Reconocemos como tales aquellos factores del ambiente inmediato y mediato del sistema que regulan su funcionamiento, donde los más relevantes los dan la información, las disposiciones normativas jurídicas, la cultura, la historia y otros atributos emergentes en la comunidad y en la sociedad en su conjunto.

La información es fundamental y su importancia se destaca en la función de control de la administración.

### Procesador del sistema

En él se cumplen las diferentes funciones (Villar, 1986) de la administración, a saber: planificación, organización (etapa de programación), administración de los recursos humanos, materiales y financieros, dirección y control. Estos dos últimos corresponden a la etapa de ejecución del proceso administrativo (figs. 3-6 y 3-7).

La función de administración de recursos se fundamenta en dos etapas: la de programación y la de ejecución. En la primera, los recursos deben proveerse; en la segunda, deben utilizarse e implementarse.

Así sucede en el procesador donde, como producto de las relaciones de trabajo, se transforma el objeto de trabajo, según la finalidad del sistema.

### Salidas del sistema

Todo aquello que sale del sistema o subsistema estudiado (materiales, personas, políticas, leyes, directivo, ideas, etcétera).

Aquí se identifican tres tipos fundamentales de procesos:

- 1) Según la *finalidad*, si analizamos una empresa de salud, el resultado de las acciones puede ser verificado por los datos estadísticos respecto a la población asistida (objeto del sistema), en términos de sano, enfermo (según las condiciones del individuo: convaleciente, crónico, etc.), nacimientos y muertes.
- 2) Según los *recursos utilizados*, la salida (factores productivos) de los recursos del sistema pueden expresarse por sus categorías:
  - a) Los recursos humanos salen del sistema –según figura jurídica– como jubilados, despidos, renunciados, dado de baja, etcétera.



Figura 3-6.



Figura 3-7.

- b) Los recursos materiales (de uso y consumo) son los residuos del sistema, que pueden transformarse y volverse a utilizar en forma diferente –dada su condición actual– o como otro recurso, por ejemplo, si se venden. Al ser vendido un recurso entra al sistema como dinero, es decir, es transformado.
  - c) Los recursos financieros salen del sistema como tales o transformados, por ejemplo, si se compra un predio o una ambulancia, se transforma en inversión de capital.
- 3) La *información* puede salir del sistema en forma estadística, en forma de material científico (según las funciones) de educación, investigación que se realice y como material de divulgación general.

Las salidas de un sistema pueden ser utilizadas como guías para estudiar los objetivos del sistema; para definir los mismos; para cuestionar o para compararlos con otros sistemas similares.

A través de este estudio, el proceso administrativo se reinicia en forma planificada. Es indicador de resultados cualquier documento que exprese el comportamiento de ese sistema durante un periodo prefijado y el espacio que abarca el sistema. Este proceso de retroalimentación conforma el subsistema controlador (fig. 3-8).

La salida del sistema, producto o logro, es introducida nuevamente como información que es procesada en tres etapas: 1) Recopilada de indicadores sensores, que señalan lo que está sucediendo en el sistema. 2) Comparadores, o etapa siguiente que recoge la información y la compara con los objetivos, o sea lo que debería ser de acuerdo con lo planificado o con la finalidad del sistema. 3) Activador, es la tercera etapa por la cual, según los resultados anteriores, el sistema pone en marcha los mecanismos correctores,

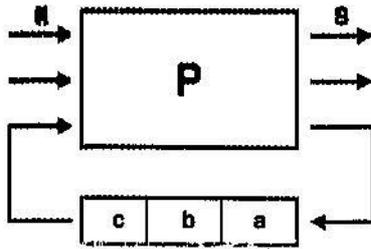


Figura 3-8.

asegurando que el sistema no se desvíe de su finalidad, o de los objetivos previstos.

Para algunos autores, la finalidad del sistema es la meta a largo plazo a ser alcanzada por el sistema, mientras los objetivos serían las metas a corto plazo. Para otros no serían más que sinónimos a los cuales habría que especificar los tiempos en los cuales se mueve el sistema.

Estas señalizaciones son importantes para clasificar las relaciones intrínsecas entre el subsistema controlador, o la función de control en el proceso, y la planificación del sistema, donde luego de un diagnóstico del mismo (con el uso de indicadores predeterminados), se analiza la información, se procesa y se fijan los objetivos.

A partir del mismo, se elabora el programa —automática o conscientemente— y se ejecutan las acciones para el logro de ese objetivo. De este modo se cierra el ciclo. El análisis del sistema puede realizarse a través de dos procedimientos, independientemente de la metodología usada: 1) *El procedimiento de "caja negra"* permite inferir el proceso del sistema mediante el estudio de entradas y salidas. Ashby, ciberneta inglés, conceptualizó la caja negra como "un subsistema cuyo comportamiento ignoramos en principio y cuyas estructuras internas tenemos que analizar e inferir a partir de los fenómenos que observamos en sus entradas y salidas". 2) *El procedimiento de "caja blanca"* procura sistemáticamente crear pistas a lo largo de todo el proceso, para anticipar acciones correctoras y así evitar la desestabilización del sistema.

De esta manera se puede inferir el proceso de un departamento de enfermería —tomado como sistema— comparando los resultados alcanzados con los objetivos programados (caja negra) o instrumentar sistemas de registros a lo largo de todo el proceso, así en cualquier momento se puede interrumpir éste y conocer el estado del sistema (caja blanca).

## Equilibrio de un sistema

El concepto equilibrio se refiere a un estado en el cual, al comparar los resultados del proceso en el sistema con los objetivos o finalidad del mismo, hay concordancia. Esta última se expresa en parámetros, los cuales —denominados normalidad del sistema— son convencionales y están sujetos al conocimiento científico del sistema de que se trate.

Según una teoría de la OPS/OMS, este estado se presenta en diferentes formas, de manera que se pueda hablar de:

- 1) *Estabilidad o equilibrio estable*, si en el movimiento natural del sistema se dan perturbaciones que este último absorbe, conservando su normalidad, es decir, retornando al estado anterior inmediato a la perturbación. Por ejemplo, la aparición de una epidemia en una comunidad (sistema estudiado) y ser asistida por un centro de salud (sistema administrado). Las alteraciones en una comunidad que padece una epidemia, pueden ser de diferente intensidad y tipo, dependiendo de múltiples variables en juego. De acuerdo con los resultados, se podrá determinar el nivel de equilibrio en ambos cursos y, por tanto, se podrán detectar problemas y atenderlos para conservar la estabilidad como sistema deseado (comunidad-centro de salud).
- 2) *Inestabilidad o equilibrio inestable*, si en el movimiento natural del sistema se producen perturbaciones que dicho sistema no puede absorber, mostrando un estado diferente al anterior. Por ejemplo: 1) La pérdida de peso en un lactante cuando la madre deja de amamantarlo. 2) La situación de una unidad de enfermería, donde siempre hubo una enfermera y a ésta se le trasladó con carácter definitivo a otro sector, quedando el auxiliar a cargo de dicha unidad. 3) Cuando en una empresa cualquiera —por razones económicas— se reduce bruscamente el número de personal.
- 3) *Equilibrio cuasi-estable*, cuando producida la perturbación se retoman sólo algunos de los valores anteriores de equilibrio. Estos valores son los esenciales al proceso del sistema, es decir, son los que le dan identidad y persistencia al mismo; de lo contrario, encontraríamos un sistema diferente. Por ejemplo: 1) Una familia con tres hijos, los cuales llegados a la edad adulta emigran juntos y repentinamente a otro país. Lo esencial de la familia —la pareja— sigue estando, y luego de la gran perturbación puede retomar algunos estados anteriores como pareja y como familia. 2) Un cambio de dirección en un servicio de salud, con un

**CUADRO 3-1. Etapas del diagnóstico del Sistema Administrativo**

INV. OBJETO	INV. AMBIENTII	INV. DEL PROCESO DEL SISTEMA	INV. DE LA FINALIDAD DEL SISTEMA
Definición	Organización social y del sector	Estructura y relaciones	Expresión del alcance del sistema y mecanismos de regulación. Indicadores
Características	Legislación general y particular	Recursos y utilización	
Necesidades	Desarrollo científico y tecnológico	Análisis del cumplimiento de las etapas del proceso administrativo	Definición de logros, debilidades, riesgos o amenazas. Formulación de problemas y jerarquización de los mismos
Demandas-oportunidades y riesgos	Recursos disponibles (específicos)	Definición de logros y debilidades, así como de riesgos o amenazas	

cambio de políticas, planes, programas y personal, en seis meses.

- 4) *Desequilibrio* es el estado que surge luego de una perturbación donde el sistema no logra retomar ningún estado similar del anterior, o ninguna forma identificable de equilibrio. Está en vías de desaparecer como sistema, de transformación en otro diferente esencialmente al anterior. Por ejemplo: 1) Una policlínica que se convierte en un hospital rural. 2) Un hospital rural que se cierra porque no tiene personal para hacer frente a las necesidades y demandas de salud. 3) Una mutua-lista que se cierra por falta de financiamiento del sistema.

Al referirnos al concepto de equilibrio de un sistema, queremos dar a entender que se trata de una ex-

presión que puede ser estimativa, cuantitativa o cualitativa, según la variable tomada en consideración, pero que de alguna manera implica medir resultados. Estos pueden ser acordados con los objetivos del sistema, o del investigador, o de ambos.

Los resultados alcanzados conforman el llamado *diagnóstico del sistema*, el cual puede definirse como la valoración actual y pasada del sistema. Requiere de la aplicación de métodos cuantitativos y cualitativos, que pueden encuadrarse en investigaciones bioestadísticas, epidemiológicas y sociales; estas últimas incluyen investigaciones operativas, participativas, etcétera. Según la naturaleza del sistema, serán los métodos que se usen para describirlo o interpretarlo.

La determinación del diagnóstico de un sistema parte de: 1) investigación del objeto del sistema (IO); 2) investigación del ambiente del sistema, (IA); 3) in-

**CUADRO 3-2. Ejemplo de aplicación del diagnóstico de un sistema en una unidad de enfermería**

IO	IA	IPS	IFS
Usuario (sano, enfermo, a nivel individual o de grupos)	Organización social y del sector salud. Lo que le corresponde a este sector en el presupuesto del Estado. Ubicación de la Unidad de Enfermería dentro del Sector Salud. Legislación que controla el sistema del cual la unidad es subsistema	Organigrama de enfermería	Objetivos de la organización de enfermería y de la unidad
Sexo, edad, número, ubicación (dentro de una sala hospitalaria o en un sector de la comunidad, o en una policlínica); integración en grupo familiar, nivel de instrucción, trabajo, etcétera		Recursos humanos en enfermería y otros relacionados con la atención salud-enfermedad	Indicadores estadísticos, epidemiológicos, sociales, técnicos para medir el alcance de los objetivos en general y, específicamente, de la unidad
Controles médicos y de enfermería.	Desarrollo científico-tecnológico de la unidad.	Análisis de los planes, programas, y su cumplimiento e identificación de dificultades para logro	Determinación de problemas y jerarquización de los mismos
Condiciones de salud-enfermedad. Posibilidades de atención en relación a sí mismo y a lo que el medio le ofrece. Pronóstico de salud-enfermedad	Recursos humanos, materiales y financieros en la unidad, disponibles en tiempo y forma		

investigación del proceso del sistema (IPS), y 4) investigación de la finalidad del sistema (IFS).

Se contrasta con la imagen-objetivo definida por los investigadores. Esta imagen-objetivo es el producto articulado de una elaboración conceptual teórica (de la realidad) con el diagnóstico de esa realidad estudiada, y sometido a un análisis de viabilidad y factibilidad de la propuesta de cambio. La imagen-objetivo es considerada como el modelo de cambio que se aspira alcanzar. Generalmente se proyecta por etapas o fases de desarrollo, en función de las posibilidades de la empresa administrada.

El diagnóstico del sistema es sólo una etapa de la planificación, a la cual necesariamente le suceden otras que implican, al final, la toma de decisiones sobre qué hacer para corregir las desviaciones del sistema, lo que conlleva a un plan.

Esto se detalla en la parte correspondiente a la planificación.

#### BIBLIOGRAFIA

- Alfanasiev VG. *Dirección científica de la sociedad*, Edit. Progreso, Moscú, p. 13.
- Bertalanffy L. *Teoría de sistemas*, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2da. reimp. Madrid, 1981, p. 17-18-70
- Martínez y Reguera *Dinámica de sistemas, simulación por ordenador*, Alianza, Edit. Madrid, 1986. p. 40.
- Selltiz C. *Método de investigación en las relaciones sociales*, 2da. ed, Edit. Rialp, Madrid, 1965.
- Villar H. *Marco conceptual y metodología para la programación de los sistemas locales de salud*, Univ. de la República, Hospital de Clínicas Dr. M. Quintela, Montevideo, 1988. p. 11.
- Wiener N. *Cybernetics*, Edit. Wiley & Sons, New York, 1948.

## Sistema de salud

**Lic. Haydée Ballesteros**

Como ya hemos conceptualizado un sistema, corresponde ahora clarificar el concepto de salud. La definición adoptada por la OMS como el "completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedad", nos parece un concepto determinista, finalista, no adecuado a la realidad del proceso salud-enfermedad.

Por otro lado, es imposible separar la evolución del concepto y el desarrollo de la sociedad; por tanto, salud-enfermedad es un proceso indivisible y en continua interacción.

La definición de Capote-Villar: "La salud es una categoría biológica y social en unidad dialéctica con la enfermedad, resultado de la interrelación armónica y dinámica entre el individuo y su medio, que se expresa en valores mensurables de la normalidad física-psicológica y social, que permite al individuo el cumplimiento de su actividad social, y está condicionada al modo de producción y a cada momento histórico del desarrollo de la sociedad", expresa mejor ese proceso y por encima de todo presenta indicadores para la determinación del concepto.

Villar define el concepto de *atención integral de la salud*, de la siguiente manera:

1) *Actividades dirigidas a las personas*

- |              |   |
|--------------|---|
| <i>sanas</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• promoción</li> <li>• protección</li> </ul> |
|--------------|---|

- |                 |   |
|-----------------|---|
| <i>enfermas</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• promoción</li> <li>• protección</li> <li>• recuperación</li> <li>• rehabilitación</li> </ul> |
|-----------------|---|

Desarrolladas con orientación preventiva y con un triple enfoque: Asomático, psicológico y social.

2) *Actividades dirigidas al medio*

- |                |  |
|----------------|--|
| <i>natural</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• higiene ambiental</li> </ul>              |
| <i>social</i>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• programas de desarrollo social</li> </ul> |

Desarrolladas por el sistema nacional de salud (SNS).

Este sistema lo define el mismo autor como: 1) el conjunto de servicios de salud de una nación, 2) integrados en una estructura de organización, 3) con niveles de atención definidos e interrelacionados, 4) cuyo propósito es asegurar cobertura universal, equidad, eficacia y eficiencia, así como la atención integral de la salud. "El SNS es la herramienta necesaria para sustituir el proceso espontáneo de desarrollo por un desarrollo administrado, es decir, planificado, organizado, dirigido y controlado con alcance nacional, y desde una perspectiva integral."

Según Linger: "La interrelación del sistema de salud con los demás sectores de la economía de un país hace ver a la salud como un hecho resultante de tres espa-

cios diferentes: el jurídico, el administrativo y el operativo, donde las determinaciones que se tomen en cualquiera de esos espacios sociales afectan la sociedad como un todo".

### Principios de la sistematización

En la organización de un sistema de salud interviene una serie de condicionamientos, en los cuales se reconocen principios claves que los regulan.

*Principio de centralización.* Este establece la transferencia dinámica de la decisión y procesamiento de la misma de los niveles jerárquicos superiores del sistema a los niveles de base. Esta transferencia se debe acompañar de la dotación de los recursos correspondientes que posibiliten la implementación de la decisión.

*Principio de la desconcentración.* Establece la toma de decisiones en el nivel jerárquico superior del sistema y transfiere resoluciones de actividades a desarrollar por la base del sistema.

*Principio de la descentralización.* Es un proceso por el cual los niveles superiores transfieren a los niveles inferiores el poder de decisión y resolutorio, así como los recursos necesarios para respaldarlo (Villar).

*Principio de la unidad de la información.* Establece la necesaria vinculación que debe existir en el sistema, para que los objetivos sean alcanzados en el tiempo y con la calidad requerida en el plan del sistema.

Es fundamental el desarrollo científico y tecnológico a nivel operativo para que se implemente un sistema de información ágil, seguro, preciso y actualizado de lo que entra, se procesa y sale del sistema permanentemente.

Estos tres principios funcionan como una unidad. En tanto la desconcentración y la descentralización (según Villar) conforman un proceso biunívoco y dinámico, es decir, un proceso continuo de unidad dialéctica que ocurre en cada uno de los niveles de la organización, la información es el instrumento que posibilita la administración científica. Por ello, esta última debe ser controlada a lo largo de todo el proceso, permitiendo el cumplimiento de la función fundamental de un científico: la investigación. La investigación permite retroalimentar la práctica de la administración, el mejoramiento del sistema y el logro de objetivos más ambiciosos.

La determinación de qué y cuánta información se necesita —ya sea de necesidades y demandas de la po-

blación, como de necesidades derivadas del grupo humano del sistema prestador de servicios— requiere de la conformación de un equipo multidisciplinario. Este equipo deberá conformarse según cada situación particular administrada. Sonis señala que "las características y condiciones de cada ecología administrativa indicarán quiénes deben constituir este grupo intermedio y cuál será el *modus operandi*; de manera semejante, deberá tenerse en cuenta el nivel político-técnico-administrativo en el cual se han de desarrollar las actividades". La importancia de este tema debe considerarse para facilitar la comunicación en el sistema y evitar conflictos de diferente índole que pueden darse a nivel interno o en el ambiente del sistema.

### Principios del sistema de salud

Todo sistema de salud se cimienta en un ordenamiento planificado de la atención de la salud, a fin de cumplir requisitos fundamentales tales como:

*Principio de la universalidad.* Este asegura que la atención llega a todos, sin discriminación alguna (sexo, etnia, condición económica, ubicación geográfica de la vivienda, edad). Este principio que parecería referirse solamente a cobertura, a extensión de la atención de la salud, debe ser acompañado de un criterio de calidad. Es decir, que esta atención debe ser oportuna, humana, eficaz y eficiente en respuesta a necesidad y demanda de la población. Sólo de esta manera se debería interpretar la universalidad de la atención, como principio del sistema.

*Principio de la continuidad.* Dicho principio asegura la atención de la salud, desde la concepción hasta la muerte de un individuo. Puede extenderse su aplicación a acciones que se deben prever en demanda y necesidad expresa para exámenes prematrimoniales, como previsión de riesgos genéticos o hereditarios.

*Principio de la integralidad de las acciones.* Este significa asegurar la atención: a) tanto al hombre como al medio; b) a lo somático, como a lo psicológico y social del individuo; c) a la salud y a la enfermedad; d) a lo individual y a la comunidad administrada, y e) al usuario, en general, y al trabajador de la salud, en particular.

*Principio de la participación social.* Este expresa que la atención a la salud debe asegurarse a través de la estimulación —activa y responsable— de la comunidad para la toma de decisiones en la prestación de los servicios. Dichas decisiones deben darse en conjunto con los responsables jurídicos de esta prestación.

## Niveles de organización de los servicios en el sistema

La prestación de servicios se debe implementar en el sistema a través de diferentes acciones en niveles progresivos de atención a la salud. Esto significa un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, para lo cual habría que partir de un conocimiento y redistribución de los existentes. Esta redistribución debe hacerse con el criterio de maximizar los resultados en salud, minimizar su costo y enfocar la atención según los principios acordados.

### Regionalización de la atención

La tendiente preocupación de la comunidad universal por hacer efectivo el derecho a la salud, ha llevado a la necesaria organización de un sector encargado de dicho proceso, contrarrestando intereses diferentes que desde dentro y fuera del sistema intentan frenarlo.

De esta manera, la descentralización de la administración de los servicios de salud (fig. 4-1) ha llevado a la regionalización de esta última.

La regionalización "es un método de la administración de los servicios de atención de la salud, para una población definida dentro de un área geográfica delimitada, mediante un organismo coordinador, que cuente con una financiación suficiente" (Villar).

En general, Villar señala que la estructura prevista parte de tomar el sistema hospitalario como eje coordinador de las acciones (caso Suecia), conformando una pirámide (fig. 4-2). El vértice lo ocupa el hospital regional, conformando el nivel de más alta complejidad científica-tecnológica que posibilita la atención más especializada y costosa (nivel III).

En el hospital regional se atienden todas aquellas necesidades que no pueden resolverse a nivel departamental.



Figura 4-1. Regionalización en los servicios de salud.



Figura 4-2. Regionalización de servicios de salud. Modelo en el Uruguay.

El segundo nivel de atención, constituido por el hospital departamental como eje coordinador, es de nivel medio de complejidad y atiende las necesidades de varios distritos o pueblos que conforman la unidad geográfica delimitada.

En el primer nivel de atención se encuentran los hospitales llamados de primeros auxilios (Uruguay), policlínicas, ambulatorios, centros de salud, consultorios periféricos. Este nivel primario de atención, por sus características, tiene menor nivel de complejidad que los demás, requiere de metodologías de trabajo diferentes y encaminadas a un trabajo más directo con la población de la comunidad. Las acciones en general son más en grupo que a nivel individual, por lo que la atención es eminentemente masiva.

En el Uruguay, la propuesta de regionalización debería contemplar (fig. 4-2) el vértice ocupado por el hospital universitario, no sólo por ser un centro de investigación de la especialidad permanente y de otras investigaciones en salud, sino por ser centro docente en la búsqueda permanente de mejoras, según el avance científico-tecnológico. Para cumplir esta función debería estar dotado de un presupuesto suficiente que, en parte, se obtendría de esta reorganización propuesta. Por otra parte, sería necesario, a nivel estatal, la determinación de políticas acordes con la necesidad imperiosa del país de resolver la grave crisis del sector.

Esta decisión política antecede a cualquier intento de reorganización del sector y de la unificación del sistema de salud.

En este nivel podrían ser incorporados otros hospitales privados que reunieran los requisitos científicos-tecnológicos y presupuestales necesarios para coordinar conjuntamente las acciones; por ejemplo, el Centro de Asistencia del Sindicato Médico de Uruguay (CASMU).

El segundo nivel estaría conformado por los hospitales departamentales, sanatorios mutualistas (de más de 100 camas), y el tercer nivel conformado por los mutualistas pequeños, policlínicas, centros de salud, consultorios, ambulatorios (término utilizado en algunos casos como diferenciado de policlínicas).

Las acciones de salud, enfocadas con un carácter preventivo, requieren de actividades de promoción-protección, recuperación y rehabilitación en todos los niveles de organización del sistema.

### Sistemas locales de salud (SILOS)

La búsqueda permanente de metodologías que favorezcan la reorganización de los servicios encaminados a un sistema unificado de atención a la salud, ha promovido actividades a nivel internacional por la OMS/OPS, tendientes a ese objetivo. Así surge la concepción de los sistemas locales de salud, que es la estrategia del sistema general trasladado a áreas geográficas más delimitadas.

"La articulación de todos los recursos existentes en una zona para su mejor utilización, adecuación a la realidad local y sobre todo el establecimiento de una relación de mutua responsabilidad con la población adscrita" (Dr. Carlyle Guerra de Macedo) comprende la definición operativa que se ha dado a los SILOS (Villar).

El énfasis en la aplicación del principio de la participación social ha promovido innumerables cambios en la concepción; no sólo en la atención, sino fundamentalmente en la formación de los recursos humanos para el sector.

Esta concepción tiende a: 1) Recuperar el carácter interdisciplinario de la atención, en contraposición a la atención médica de la salud. 2) Al respeto por la individualidad de las poblaciones con sus caracteres culturales y antropológicos que la hacen distinta a otra, y a que el

eje central del sistema local de salud es la población en sí misma. 3) La innovación en métodos de investigación social aplicados a la salud, en contraposición a metodologías determinísticas, finalistas, biologicistas.

Para llevar a cabo todas las transformaciones que el sector necesita, se requiere antes que nada, como decíamos antes, definir políticas que atiendan a las condiciones socioeconómicas de la población, a sus características culturales y a sus expectativas de cambio.

### BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi RM, Caballero Mac, Mompert MP, Villar H. *Administración*. UNED, Madrid, 1981.
- Ashby WR. *An introduction to Cybernetics*, 3rd. ed. Edit. John Wiley & Sons, New York, 1968.
- Guerra de Macedo, C. *Bol. OPS-OMS* 102(2), 1987.
- Linger, C. *Recursos humanos para los sistemas locales de salud*, OPS/OMS, Educación Médica y Salud 1989: 23: 239.
- OPS/OMS. *Teoría de sistemas*. Boletín Rev. 1974, 1/4-0 26.
- Petrov A. *Bases económicas del gobierno de la producción*, Moscú, 1966 (cit. por Afanasiev, VG. op. cit. p. 13).
- Shannon C, Weaver W. *The Mathematical Theory of Communication*, Edit. University of Illinois Press 1949, Cit. par Bertalanffy, L. *Teoría General de Sistemas* edit. FCE, 1981.
- Sonis A. y cols. *Atención de la salud*, 2da. ed. Edit. Ateneo, Buenos Aires, Argentina, Tomo II. cap. III, p. 130.
- Villar H. *Marco conceptual y metodología para la programación de los sistemas locales de salud*, Univ. de la República, Hospital de Clínicas Dr. M. Quintela, Montevideo, 1988. p. 11.

S E C C I O N

2

# EL PROCESO ADMINISTRATIVO

---

## Conceptos fundamentales

Ana M. Vitancurt

### CONCEPTO DE ADMINISTRACION

La administración, a lo largo de la historia, ha tenido enfoques diferentes y, según las teorías, se le han dado diversos énfasis. A través de éstas, el hombre basaba sus cimientos filosóficos, transitando por una administración cuya importancia estaba en la tarea, en la estructura, en las personas, en el ambiente y en la tecnología. Así, pasó por las teorías clásicas, neoclásicas, burocráticas, estructuralistas, de las relaciones humanas, del comportamiento organizacional y aquellas que sustentan su quehacer administrativo en las teorías de la contingencia.

Hoy día se sostiene que la administración es una forma de actuar consciente sobre un sistema social y cada uno de los subsistemas que lo integran; es pues, considerada una ciencia social (con un conjunto teórico de conocimientos), cuyo objeto y sujeto es para y con los hombres, permitiéndonos analizar, interpretar y efectuar el diagnóstico de situación, así como dirigir el desarrollo de un sistema.

La administración es una *disciplina científica*, cuyo fin es el bienestar social, tanto colectivo (los beneficiarios) como de cada persona que lo integra, logrando o procurando la eficacia y la eficiencia en la producción de servicios.

Es una disciplina que se caracteriza por ser *racional*, es decir, que sirve como herramienta fundamen-

tal del método científico para la resolución de los problemas; tiene carácter *universal*, o sea, válida en cualquier lugar, a pesar de que en cada sitio tenga diferencias específicas; *dinámica* y *continua* en su acción, esto es, que es cambiante, no estática, y con la suficiente flexibilidad como para ajustarse a los cambios y a las transformaciones, según lo requieran las exigencias y posibilidades del entorno, así como las metas que se persigan.

El *proceso administrativo* (o ciclo) (fig. 5-1) consta, teóricamente, de dos grandes etapas:

- a) La del *pensar*. El hombre piensa antes de actuar, e incluye las funciones de *planificación* y *organización* (estructura, instalación y sistematización).
- b) La de la *acción* (o del actuar). La integran las funciones de *dirección* (comunicación, toma de decisión, dirigencia, motivación) y el *control* (que permite la evaluación y retroalimentación del sistema).

Entre ambas etapas se ubican las funciones inherentes a la administración de los *recursos* (humanos: reclutamiento, selección, orientación, ubicación y educación continuada; materiales: inmuebles, equipos y bienes de consumo, y financieros: de funcionamiento y de inversiones).

Solamente se separan las funciones del proceso administrativo con fines descriptivos, dado que están



Figura 5-1.

estrechamente vinculadas y cada una puede complementarse con el resto; su carácter de ciclo se repite, porque hay una interacción dialéctica de todas las funciones que conforman el proceso.

### La administración en el sistema de salud

Los servicios sanitarios constituyen efectores de salud, y como tales son empresas, esto es, agentes económicos cuya producción son bienes de servicios a la población, en general, y al usuario, en particular.

Al gobierno le compete la función de crear y conservar un adecuado nivel de salud de la población, ofreciendo servicios en forma científica, competente, humana, oportuna, para lograr la optimización cuantitativa y cualitativa de los servicios ofrecidos.

Para ello, todo servicio sanitario debe elaborar su *marco filosófico* y su doctrina, sustentando claramente las instancias de la concretización de las acciones, que se piensa y cree acerca de:

### El concepto de salud

- Concebido éste como un estado de bienestar biopsicosocial del individuo (OPS/OMS).
- Como la capacidad funcional del individuo, o estado de "capacidad óptima" del individuo, ante el cumplimiento eficaz de las funciones y tareas para las que ha sido preparado.
- La capacidad de adaptación del individuo a su medio, en donde la enfermedad es defecto de adaptación.
- El concepto de equilibrio apropiado del hombre y sus necesidades.
- El concepto multicasual, en donde participar incide en la salud, el estilo de vida, la biología humana, el entorno y los servicios sanitarios existentes.
- Con un enfoque operativo del planificador, en que se opta por afirmar que la salud de una población

es medida por indicadores positivos y negativos, entre los que se citan: a) los sociodemográficos; b) los sanitarios, y c) los indicadores de utilización de recursos sanitarios. Dicho enfoque depende de la valoración individual, la que a su vez está determinada por las experiencias previas, las expectativas y la percepción acerca del concepto de salud. En el proceso de decisión individual, si el hombre percibe necesidad, actúa porque quiere cambiar la situación existente, la que le produce insatisfacción y desagrado, decide entrar al sistema sanitario, ya sea a través de la atención ambulatoria (consulta externa) o la de urgencia, según la magnitud del desajuste.

Compete al Estado definir la *responsabilidad* de ofrecer los recursos necesarios, en forma oportuna, eficiente y humana, de modo que todo ciudadano (cualquiera sea el lugar y la condición socioeconómica, religiosa, política, etc.) pueda recibir acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud. De igual modo, el pueblo y cada uno de sus integrantes, deben procurar salud y evitar ser factores de riesgo para la comunidad.

La atención *integral* se ofrece a través de servicios que abarquen todas las etapas evolutivas del ciclo vital del hombre, e incluye los niveles de promoción primaria, secundaria y terciaria, dando énfasis a la atención primaria para la salud (APS) y haciendo posible una comunidad sana, capaz de lograr el bienestar y la riqueza de la sociedad.

En la planificación *participativa* y *activa*, los grupos sociales organizados aceptan un plan, se comprometen y son capaces de adecuarse a las situaciones cambiantes.

Vale decir que el Estado debe sustentar sus programas y sus planes en la real situación de salud de la población, sus condiciones de vida (nivel de vida), de trabajo, al igual que la disponibilidad de recursos y el marco conceptual que se elabora.

La función del hospital, como institución social al servicio de la comunidad y de la cual forma parte, debe ser: el lugar más seguro para recuperar la salud, constituyendo hoy día un centro de salud comunitaria, cuya función no solamente es recuperar la salud a través del diagnóstico precoz y el tratamiento inmediato, sino por medio de la prevención de la enfermedad; promoción de la salud; funciones de docencia y de capacitación del personal de la salud, e investigación médica, epidemiológica y social.

Podríamos sintetizar diciendo que la administración es esencial en toda actividad humana y en todos los niveles de un sistema, y que la actividad humana referida a las tareas de administración es competen-

cia de todos, cualquiera que sea el nivel que se ocupe en la organización, si bien la función de administrar en su totalidad es inherente a determinadas personas.

## Planificación

La planificación es un tema en constante debate, registrándose expectativas y frustraciones, enfrentamientos ideológicos, interpretaciones diversas, desde hacer de ella un mito y atribuirle virtudes casi mágicas, hasta negarle prácticamente toda utilidad y rechazarla como instrumento apto para contribuir eficazmente a la toma de decisiones y en la implementación de la política.

Para planificar se debe partir de la premisa básica y elemental de querer cambiar algo, de estar o sentirse inconforme con la situación actual que se vive o se trabaja. Así, debe existir un deseo real de querer cambiar, y la posibilidad real de cambio y autotransformación, para que las acciones puedan lograr los resultados propuestos, esperados y deseados por todos; en otros términos, debemos conocer dónde estamos, cómo estamos, qué queremos y cuáles son las limitaciones y las contribuyentes al cambio.

La primera tarea, conocido y sentido el deseo real de cambio y superación, es elaborar, aceptar y comprometerse con un marco filosófico, en donde estén planteadas las creencias acerca de y los postulados doctrinarios que serán guías orientadoras o conductoras de nuestros planes.

### ¿Qué es planificación?

- Es un *instrumento* que nos permite:
  - racionalizar la toma de decisión
  - maximizar la racionalidad, buscando o procurando la optimización de la acción
  - administrar el futuro, en lo que se refiere a lo probable, lo deseable, eliminando el grado de incertidumbre, y permitiéndonos ser capaces de atacar el o los problemas, en forma suficiente, necesaria, potente y eficaz
  - afirmar la voluntad: "lo que hay que hacer", oponiéndose a la fatalidad, a la casualidad y al azar
- Es un *proceso*:
  - de aceptación de riesgos, al proponer de diversas alternativas, un solo movimiento
  - mental y científico, en donde el hombre recopila información de datos, realiza el análisis e inter-

pretación, identifica los problemas y elabora un plan

- en donde se cuestiona y se debe dar respuestas a: qué hacer, cómo hacerlo, cuándo llevarlo a cabo, dónde hacerlo, con quiénes llevarlo a cabo, con qué recursos materiales y para quiénes irán dirigidas las acciones

■ Implica la *capacidad* de los hombres para:

- mirar hacia el futuro
- conocer el camino que deben seguir
- saber a dónde llegar
- identificar los resultados propuestos y perseguidos
- elaborar una *imagen futura*, "imagen objetivo", cuya finalidad es (en nuestro caso) ofrecer un servicio de calidad (eficacia y eficiencia); brindar un servicio que satisfaga las obligaciones sociales; proporcionar un servicio que beneficie al trabajador, en su desarrollo y crecimiento

La planificación implica básicamente el *reconocimiento y aceptación de la actividad del hombre* en la sociedad y en la conformación del futuro. El hombre en la sociedad, síntesis del pasado y el presente, debe ser parte activa de los acontecimientos futuros; además, como parte de su país, de su pueblo o de su sociedad, debe decidir su vida y su destino, tomando decisiones acerca de su compromiso y participación. Dando las respuestas al cuestionamiento de qué queremos ser y hacer "seremos arrastrados por los acontecimientos sociales" o "seremos capaces de contribuir o conducir el movimiento de los acontecimientos sociales".

La planificación ha sido considerada como un *cálculo situacional* y sistemático, que relaciona el presente con el futuro, al igual que los conocimientos y las acciones. Es un cálculo que *precede y preside* la acción.

En este caso, la planificación utiliza como argumentos válidos:

- a) Que el hombre, al planificar, puede prever las posibilidades del mañana para diseñar lo que debe ser y hacer, y de esta forma ser oportuno y eficaz en la acción.
- b) Permite estar preparados para reaccionar en forma veloz y eficiente ante la sorpresa.
- c) Facilita la coherencia global de las acciones de los actores sociales.

La planificación es un *intento* de los hombres para atacar los problemas antes que se materialicen: planificación reactiva, y de abordar indicios (señales de alarma) planificación preventiva.

PLANIFICACIÓN  
 REACTIVA  
 PLANIFICACIÓN  
 PREVENTIVA

201200

Implica entonces una *capacidad* de:

*Predicción:* capacidad de acertar sobre el futuro.

*Previsión:* en donde se habla de la existencia de *techo*s (diferentes alternativas ante un evento) optimistas (si ocurre tal cosa, mi plan es "A"), y pesimista.

*Reacción veloz:* operar en un tiempo oportuno.

*Aprendizaje:* se aprende también de los errores y se aprende oportunamente del pasado reciente.

Los hombres que se comprometen con los acontecimientos sociales de un país, deben saber que para dirigir se deben articular tres variables:

1) El *proyecto*: contenido propuesto de los proyectos de acción, en donde se expresan el "puede ser y hacer".

2) La *governabilidad* del sistema, es decir, la relación entre las variables que controla y las que no controla un actor; entendiendo que a mayor variables controlables, habrá más libertad para accionar, y que esta libertad depende en cierta medida del peso político y la capacidad intelectual (esto es, la capacidad del dirigente).

3) La *capacidad de gobierno* (tanto del actor como del equipo humano que lo apoya y dirige) depende de la tecnología, los métodos, las destrezas y las habilidades que se tengan para el logro de los objetivos declarados. Generalmente, la principal deficiencia en la capacidad de conducir es lo inadecuado y la rigidez del cálculo que precise y presida la acción, o sea de sus métodos de planificación.

## Propósitos y objetivos de la planificación

Podemos decir que la planificación busca y aspira:

- conocer los *problemas* que afectan una situación
- buscar *soluciones* adecuadas
- utilizar al máximo los *recursos* disponibles, en forma eficaz
- *prevenir la crisis*, para dar soluciones rápidas y eficaces
- poseer bases operativas para facilitar la *información*
- tener una base para medir los resultados (evaluar)

Al planear, nos preparamos para la uniformidad de una acción necesaria, a fin de que las personas, dentro y fuera de la institución, puedan anticipar su desempeño.

El hombre se prepara para integrar y coordinar las actividades de la organización, promoviendo una adecuada economía de los esfuerzos administrativos.

La planificación es importante pues a través de ella se procura:

- a) eliminar la incertidumbre y ampliar los márgenes de seguridad;
- b) **ganar** funcionamiento económico, dado que intenta disminuir los costos, y
- c) facilitar la etapa de control y retroalimentación del sistema.

## Principios de la planificación

Estos se definen según se trate de una sociedad basada en enfoques filosóficos-políticos correspondientes a un sistema capitalista o socialista. En ambos casos, el país y cada institución deben partir de un marco filosófico acerca de las creencias, de cómo debiera ser, cómo hacerlo conceptualmente, como modelo que oriente la conducción de las acciones sociales.

Sería deseable que, a nivel de gobierno, existan leyes o cuerpos normativos generales que determinen la responsabilidad de la planificación de los distintos sistemas, especificando (a través de la publicación) los requisitos para la creación y funcionamiento de los subsistemas que integran la sociedad en su conjunto.

Al sistema de salud (Ministerio de Salud Pública) le corresponde intervenir en la planificación de alto nivel, preparando un plan a largo plazo, en líneas generales, el cual se presenta al cuerpo legislativo en forma de ley global. Es necesaria la existencia de normas que incorporen una declaración de principios, detallada en decretos y reglamentos, a fin de permitir un mayor entendimiento y flexibilidad.

A continuación mencionaremos algunos principios generales que en cierta medida han de garantizar el margen de seguridad deseada de la planificación, al igual que el éxito o fracaso en el logro de las propuestas.

**Accesibilidad** para la comunidad a quien va dirigida y cada uno de sus integrantes, sin discriminación social, económica, política, religiosa, racial, etcétera.

**Cobertura** universal, esto es, para el 100% de la población, sin barreras geográficas, con la suficiente disponibilidad de recursos.

La disponibilidad de **recursos** es un factor esencial que condiciona la extensión de la cobertura, agregado a otras condicionantes secundarias, que no siempre propenden a la óptima utilización y al máximo beneficio. Aquí hablamos concretamente de la racionalidad del uso de los recursos y la productividad del sistema. Para ello, es útil la existencia (a nivel central,



Figura 5-2.

regional, departamental y local) de autoridades ejecutivas y coordinadoras, con competencia al organismo rector de la salud.

**Regionalización** implica fundamentalmente la descentralización administrativa y presupuestaria, con el fin de simplificar los trámites burocráticos y facilitar la administración de los recursos de la región.

Se requiere la creación de una red sanitaria, en donde en cada uno de los efectores de salud se lleven a cabo acciones sanitarias en distintos niveles de complejidad, y en relación directa con la disponibilidad cuantitativa y cualitativa de la infraestructura existente.

**Atención médica integral** implica lo que es sistema de salud; según sus postulados filosóficos y doctrinarios, debe considerarse la existencia o no de planes que abarquen todo el ciclo vital del hombre, los diferentes niveles de prevención de la salud y la concepción del individuo como un todo.

Cualquiera que sea el sistema o subsistema de salud y su grado de desarrollo, deberá contar con instalaciones de tres categorías (fig. 5-2):

- instalaciones periféricas: atención primaria, en zona rural y urbana
- instalaciones intermedias: de asistencia médica compleja y de mediana complejidad
- instalaciones centrales: que ofrezcan servicios especializados

**Coordinación.** por regla general, todas las instituciones que participan en gestión de prestación de servicios de salud, deben coordinarse en un sistema orgánico y funcional (fig. 5-3). Ello se logra a través de una fluida comunicación e información a todos los niveles del subsistema: nivel operativo, de mando medio y de mando superior (en sentido vertical y horizontal), de manera que cada uno sepa su competencias y obligaciones, para facilitar el eficiente

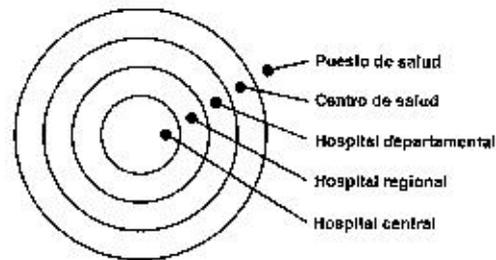


Figura 5-3.

eslabón (enlace) y conducción de las acciones proyectadas, usando como instrumento de trabajo normas conocidas por todos, reglamentos, comunicados, manuales, estándares, etcétera.

El **centralismo democrático** intenta la interacción de la dirección centralizada con el desarrollo máximo de la iniciativa de los organismos locales, y el aprovechamiento pleno de la actividad creadora de la masa trabajadora. El poder de decisión se centra en el nivel más alto del organismo. En el socialismo, la descentralización es un principio democrático, que no podría analizarse si no es en correspondencia biunívoca con el centralismo.

Centralismo y democracia forman parte de una indisoluble unidad. Cada nivel y cada trabajador encuentran la necesaria autonomía para desarrollar sus incalculables iniciativas, en la adopción de un plan cada vez más acorde con las posibilidades históricas, reales y potenciales de la empresa.

La utilización de toda la sabiduría y la experiencia de las masas, así como su iniciativa, aligera y hace extraordinariamente más eficaz el trabajo de los aparatos dirigentes. No es solamente el desarrollo científico-técnico de las fuerzas productivas, sino principalmente determinadas relaciones sociales en los hombres las que engendran la necesidad de planificación de la economía de un país.

El **cálculo económico** representa un sistema de relaciones entre la sociedad, sus eslabones productivos y el productor individual, es decir, entre el Estado, los grupos de trabajadores y cada trabajador individualmente. El sistema de relaciones trata de coordinar diferentes intereses existentes, a saber:

- asegurar que las empresas puedan funcionar cada una por sí misma (con los recursos monetarios propios) y que sean capaces de generar y obtener más ingresos que gastos en que incurren, satisfaciendo las necesidades materiales y espirituales del ser humano, pero a la vez buscando que el

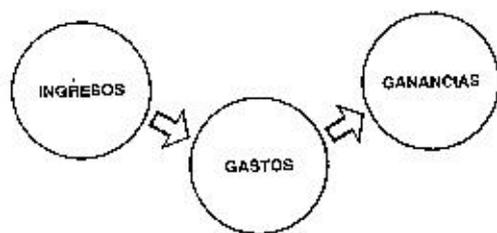


Figura 5-4. Cálculo económico.

aparato funcione con el máximo de eficiencia (fig. 5-4)

- procurar que las empresas tengan independencia económica-operativa (centralismo democrático)
- lograr el *interés* activo y entusiasta de los grupos y de cada trabajador en particular. Para ello deben combinarse los estímulos materiales y morales, y el desarrollo de una conciencia socialista en los trabajadores: de cada cual, según su capacidad, a cada quien, según su trabajo

Considerando la disponibilidad de recursos, su racionalización, los gastos, los ingresos y las ganancias de la empresa, debe ser analizada detalladamente la relación costo-efecto y costo-beneficio.

**Realista** implica una planificación acorde con las necesidades y los recursos de la sociedad y, en particular, de la empresa, basada en el diagnóstico situacional para identificar los problemas reales de los usuarios que reciben los servicios.

**Precisar** exactamente el tiempo y el espacio donde se realizan las actividades.

**Flexible** sin perder de vista los objetivos para los que fueron creados. La planificación puede replantear sus proyectos y reorientarse (en virtud de ser un

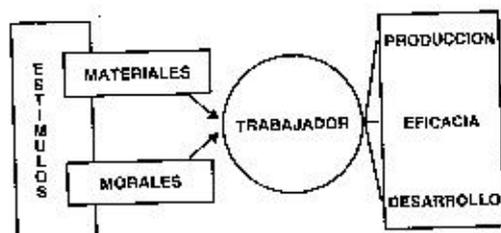


Figura 5-5.

proceso dinámico y continuo), ya que ni las necesidades ni los problemas son estáticos.

**Cohérente** respecto a la política y marco filosófico sustentado. Relación dialéctica entre lo que se dice y se hace; no un mero discurso carente de realizaciones y realidades.

**Creativa:** "Haz de exprimir tu cerebro, si hace falta, para conseguir algo nuevo, algo distinto, de la antigua manera de hacer las cosas" (Harold Gencen). "Trae ideas y trátalas como a la realca, porque una puede ser la reina" (Mark Van-Doren).

Para ello interviene la habilidad del individuo para abordar de diferentes maneras un problema; para desarrollar ideas nuevas y relevantes; para traducir estas ideas en acciones que se deseen; para reordenar las experiencias pasadas; diseñar nuevas ideas, nuevos modelos o nuevos productos:

- la formación y capacitación
- el contexto que apoye al hombre en su gestión de oportunidades y recursos para la expresión creativa. Una política institucional que no castigue, destruya y/o desanime al trabajador

Para ello debe ser necesario romper barreras mentales y "cavar hoyos" cada vez más amplios y más profundos, si el sitio es el apropiado, o empezar de nuevo a cavar en otro lugar.

**Clima de trabajo** que propicie la motivación, la disposición al cambio, la comprensión y el compromiso, en busca de los resultados esperados, participando y existiendo representatividad (fig. 5-5).

### Factores limitantes y condicionantes del esfuerzo de planificación

Muchos errores cometidos por los planificadores estriban en considerar que si bien se necesitan directivas generales para fomentar el mejor uso de los recursos y adoptar planes de países desarrollados, varios de ellos básicamente difieren, dado que la población asistida y el medio donde viven tienen distintas áreas problemáticas y diferentes disponibilidades de recursos para abordar los problemas.

Es indudable que deben conocerse las variables que pueden afectar la planificación, a saber:

**Variables internas,** por ejemplo: la política y estrategia institucional; la calidad del equipo directivo; la integración de los trabajadores; la situación competitiva del sector; el caudal de información con que se trabaja; los problemas de construcción y equipos, y la resistencia natural al cambio.

*VARIABLES EXTERNAS*, por ejemplo: la política económica del país; la política gubernamental sobre salud; la coyuntura económica nacional e institucional; la situación monetaria internacional; los precios de energía; el sistema nacional de educación; los planes de seguridad social; las tendencias mundiales e internacionales.

Es importante que quienes asumen el papel de dirigir identifiquen las limitaciones al esfuerzo de planificación (como son la inflexibilidad, el tiempo y el costo de los planes), premisas que indican condiciones futuras.

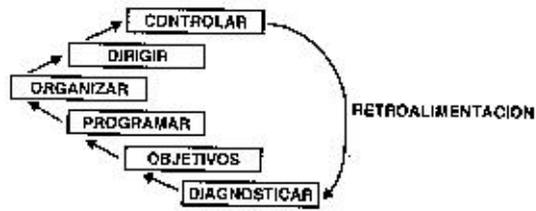


Figura 5-6.

**Caracteres de un plan efectivo (fig. 5-6)**

Estos deben estar: a) basados en la información y las expectativas del entorno, que llevan al diagnóstico situacional; b) orientados hacia objetivos que den respuestas al ¿qué hacer?; c) ser capaces de permitir que sucedan cosas, que de otra forma no hubieran ocurrido, o sea a través de una programación que dé respuestas al ¿cómo y cuándo?; d) obtener resultados mediante la asignación de responsabilidades y tareas específicas, determinando los niveles, y quiénes deberán efectuar cada actividad y cada tarea; e) involucra a todos, a través de una participación democrática, y f) establece mecanismos de control y retroalimentación del proceso.

**Tipos de planes**

**Según el nivel que se ocupa en la estructura de un sistema**

- a) Planificación a nivel *normativo o político*. Esta etapa de planificación puede conducir al cambio de valores o de ideologías, para lograr algunos grandes objetivos del sistema. Se encuentra a nivel de gobierno o sus diferentes ministerios, pero puede hallarse a nivel de una institución. Concierne aquí la elaboración de objetivos generales y la planificación a largo plazo. Se expresa lo que *debe ser* la misión.
- b) Planificación a nivel *estratégico*. Corresponde a las decisiones más importantes que tendrán consecuencia a largo plazo. Representa llevar a cabo un plan directriz en donde se expresa lo que *puede ser* (los fines).
- c) Planificación a nivel *táctico o estructural*. Se ocupa de la organización de recursos, y las actividades a llevar a cabo. El producto de esta etapa es el programa o el proyecto, expresa el *hacer* a través de sus objetivos intermedios.
- d) Planificación a nivel *operativo*. En donde se expresan las decisiones a corto plazo, concernientes

al desarrollo de las actividades de ejecución, la gestión de los recursos. A esta etapa corresponden los objetivos específicos, a corto plazo, y la elaboración de planes (anuales, semestrales, etc.). Traducen el *hacer*.

**Ejemplos:** *Planificación normativa:* erradicación de la hepatitis como enfermedad infectocontagiosa.

*Planificación estratégica:* disminuir, en plazo de un año, 50% de los casos de hepatitis debidos a virus A (incidencia).

*Planificación táctica:* llevar a cabo un programa comunitario intensivo en las zonas de mayor riesgo.

*Planificación operativa:* 1) llevar a cabo encuentros educativos en escuelas, liceos, centros comunales, clubes deportivos y sociales, bibliotecas, instituciones de salud o religiosas de la comunidad; 2) dar información al 100% de la población que asiste a consulta al centro 'X'; 3) realizar visitas domiciliarias de la población en riesgo; 4) realizar campañas masivas de propaganda a nivel de centros de abastecimiento de la zona; 5) tomar medidas preventivas sanitarias en zonas poblacionales de alto riesgo, y 6) promover el diagnóstico precoz y tratamiento oportuno en quienes han adquirido alguna enfermedad, etcétera.

**Según la perspectiva institucional (con la que se planifica)**

a) *Perspectiva poblacional* (fig. 5-7)

Aquí el entorno de una institución (organización, empresa) es el primer y principal objetivo de la plani-



Figura 5-7.



Figura 5-8.

ficación, es decir, la "población beneficiaria" o la "población en estudio".

El punto de partida es la población y la organización para ajustarse.

b) Perspectiva *organizacional* (fig. 5-8)

En este caso, el elemento más importante es la institución, y el entorno (población afectada o en estudio) es un elemento importante pero no determinante en la planificación. Existe la posibilidad de influir y modificar este entorno.

c) Perspectiva de *interacción* (fig. 5-9)

Este es el modelo más apropiado, en el cual la organización establece lazos de interacción con su entorno; se efectúa un análisis situacional interno y externo, y con base en las posibilidades institucionales, se planifica participativamente para satisfacer las necesidades prioritarias de la población asistida o en estudio.

**En relación con la duración de los planes**

La duración de los planes depende básicamente del compromiso establecido, del nivel de mando que

Duración	Tipo de planes	Niveles
6 meses a 1 año	Corto plazo	Operativo
1 a 5 años	Intermedio	Táctico
5 a 10 años	Intermedio	Estratégico

se ocupe y del grado de flexibilidad con que se pueda actuar. Véase cuadro 5-1.

**Según los recursos**

La planificación puede referirse a la elaboración de planes, programas, proyectos de:

*Recursos humanos*, referidos a la formación y desarrollo.

*Recursos materiales*, de expansión de servicio, conservación y adquisición.

*Recursos financieros*, referidos a gastos, inversiones, consumos, etcétera.

**Planificación según el área de actividad**

Podrían ser planes de salud, de energía, ganaderos, agrícolas, de educación, de seguridad social, de transporte y obras públicas, culturales, deportivos, etcétera.

**Métodos para la planificación de salud**

**Método de análisis**

Se basa fundamentalmente en el estudio y análisis de la información estadística. Para tales efectos se estudian dos grandes grupos de información: a) la *estadística* sobre el estado de salud de la población, y b) los datos estadísticos sobre la *red* y los *servicios sanitarios*.

Cada uno de éstos elementos se analiza en su evolución anterior, su estado actual y su proyección hasta el final del periodo planificado.

En la estadística de salud de la población se estudian tendencias en la estructura de la morbilidad y sus pronósticos de cambio, la mortalidad y sus causas, la pérdida de capacidad para el trabajo y el desarrollo físico.

En la estadística sobre la red y los servicios se estudian el número de instituciones y su distribución te-

ritorial, la disponibilidad y demanda de camas para asistencia médica, su grado de utilización, el número de consultas, etcétera.

### Método de balance

Se usan indicadores cuantitativos para señalar tareas, metas y proposiciones que se pretenden alcanzar en los planes y que se denominan *normas*.

*Norma* se considera a la unidad de medida que se establece para la precisión de los requerimientos, la utilización y la efectividad de los recursos humanos, materiales y financieros que se emplean.

En el área de la salud, la norma es un indicador real, y debe ser alcanzable y factible. Así, se destacan las normas de: 1) aseguramiento de la atención médica de la población; 2) utilización del horario de trabajo y aseguramiento de los recursos humanos, y 3) aseguramiento material y financiero

### Modelos de la planificación

Cuadro 5-2. Modelos de planificación	
Se construyen con base en tres modelos:	
a) Modelo conceptual	el ideal: lo que <i>debería ser</i>
b) Modelo referencial	lo real: lo que <i>es</i>
c) Modelo de cambio	la propuesta: lo que <i>se hará</i>

### Horizontes de tiempo del plan (fig. 5-10)

En la planificación se debe trabajar con el concepto de *momento*, que indica la instancia, ocasión, circunstancia o coyuntura, por la que atraviesa el proce-



Figura 5-9. Perspectiva de interacción.

so de planificación, en donde puede haber un predominio transitorio, referido a:

- El momento *explicativo* (M1): lo que *fué y es o tiende a ser*.
- El momento *normativo* (M2): lo que *debe ser*.
- El momento *estratégico* (M3): lo que *puede ser*.
- El momento *táctico* (M4): el *hacer*.

Estos cuatro momentos están correlacionados, ninguno es necesariamente primero, ninguno queda atrás definitivamente, y ninguno se agota, sino que vuelve a repetirse para dominar varias veces más en el futuro.

Este concepto de momento es propio de un proceso continuo, y correlacionado sistemáticamente, en oposición con el concepto de etapas de la planificación normativa, que es más pertinente a una secuencia lineal y direccional que comienza en:

### Etapas del proceso de planificación

#### Análisis situacional

Explicamos la realidad que nos rodea y que es pertinente para la acción; la realidad como *es*, el denominado *diagnóstico*, a través del cual se reconsidera la validez del conjunto de problemas relevantes, mediante los cuales hemos estado conduciendo nuestra intervención sobre el sistema.

Se debe comprender el proceso de interrelación entre los problemas, para tener una visión de síntesis del sistema que los produce; esto corresponde al momento explicativo del proceso de planificación.

El análisis situacional nos permite tomar decisiones para cambiar, revisar o eliminar aspectos del marco referencial, del hoy, a través de propuestas o alter-



Figura 6-10.

nativas de cambio, para el mañana, en donde los resultados pueden ser seguros, arriesgados, paralelamente bajo control, confusos, y a veces no conocidos.

Al efectuar este examen, el grupo debe dar respuestas acerca de: ¿Cuál es la misión de la institución?

Ello implica un propósito, su actividad, las funciones, los niveles de atención, los servicios que ofrece, los programas existentes y sus actividades. ¿Cuáles son las estrategias institucionales?

En relación con las necesidades y expectativas de la población en estudio y la propia empresa; cómo las satisface; cuáles son las capacidades de intervención y cuál su competencia;

- El contexto interno "microvaloración", con una dimensión temporal a tres niveles: lo que ha sido, lo que es y a dónde va o debería ir.
- El contexto externo "macrovaloración", con una dimensión a tres niveles: qué está pasando, qué significa para nosotros y qué vamos a hacer al respecto. Relacionado específicamente con lo que tiene que ver con las tendencias del medio, la situación de la industria de los servicios de salud, los grupos de interés, la fuerza del mercado, el análisis competitivo; a nivel local, regional, sectorial, nacional e internacional.

Para llegar al diagnóstico debemos transitar por una serie de pasos o etapas secuenciales, a saber:

- 1) *Recopilación de datos* referentes al pasado y el presente, datos específicos, válidos y fiables; teniendo como fuente de información indicadores cuantitativos y cualitativos obtenidos de censos, encuestas, entrevistas, datos estadísticos, etcétera, los cuales deben ser adecuadamente presentados, ya sea en gráficas, cuadros, tablas, etcétera.

A nivel de un sector de salud, las fuentes de datos constituyen la historia clínica, los datos estadísticos recabados a nivel de las divisiones, departamentos y servicios, los que permiten obtener información entre otros aspectos del área de atención, de los usuarios, los recursos humanos, materiales y financieros.

Los datos recabados deben ajustarse a una serie de requisitos, tales como: ser pertinentes (relacionados específicamente con los objetivos); relevantes (significativos); útiles (de valor); concretos (al tema en cuestión, claros); oportunos (en el momento necesario, actuales) y fiables (confiables en relación con la fuente que los da).

- 2) *Clasificación de la información* en grandes áreas o secciones (extra e intrainstitucionales; recursos

humanos, materiales y financieros; información correspondiente obtenida según la teoría de sistema entrada, procesado y salida; datos agrupados según las etapas del ciclo administrativo; etcétera).

- 3) *Análisis de los datos*, el que se puede realizar, e tre otras técnicas, desde el punto de vista de (fi 5-11):

- a) Una *perspectiva científica*, ya sea desde los aspectos económicos, sociológicos, políticos, históricos, antropológicos, etcétera, en donde prima la razón científica.
- b) Una *perspectiva burocrática*, en donde el hombre (portador de su tradición y sus normas, su yugado por sus intereses en las relaciones poder) tomará como criterio el de la verificación de las desviaciones de la realidad respecto a las normas institucionales; dominando en explicación la razón burocrática, que es una razón normativa establecida en el *debe ser*.
- c) Una *perspectiva del conductor político*, en donde el hombre preocupado por las relaciones fuerza y el uso y acumulación del poder función de su desempeño, hace que en su aplicación domine la razón vital, la que puede constituirse por reconflito.

- 4) *Interpretación de los datos*, se puede proceder a un detallado estudio de *causa-efecto*, que propende a identificar las áreas problemáticas, los factores de riesgo, las razones que lo engendran, su repercusión y las necesidades que determinan.

- 5) *Diagnóstico de situación*, aquí el hombre ha sido capaz de conocer e interpretar los *problemas*, sus diferentes enfoques. Ello implica el reconocimiento de:

- a) La existencia de *problemas actuales* (viger ya conocidos o nuevos) y de *problemas po*

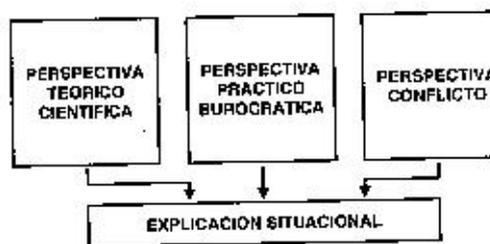


Figura 5-11.

- ciales* (que constituyen una amenaza futura probable).
- El alcance de los problemas, es decir, a nivel nacional, estatal, local, etcétera.
  - El ámbito del problema (político, económico, organizativo, de seguridad, de defensa, etcétera).
  - El conocimiento de problemas *cuasi* estructurados "en parte", o *estructurados*.
  - El carácter de su *abordaje*, o sea si se refiere a *problemas comunes* que se resuelven por la lógica y el sentido común, o sea problemas que requieren un *abordaje científico*.
  - Evidentemente, cada actor se *elabora un mapa valorativo* de los problemas, que sin duda han de tener como base su ideología o doctrina y sus preconceptos, valores y teorías acumuladas a lo largo de la práctica social.
  - Esquemáticamente, dicho actor ubica los problemas según una escala de valores, constituida por tres niveles y dos categorías, respectivamente (positiva y negativa).

En la categoría positiva se diría:

- Primer nivel.** Es el más elevado, y queda expresado por la declaración de "*sí*" o "*nada*" (si es un problema o no lo es).
- Segundo nivel.** Es un nivel intermedio, y se expresa como "*sí, por supuesto*", aquí no se tiene duda acerca de la importancia del problema.
- Tercer nivel.** Es el nivel más bajo y se expresa por simplemente "*sí*".

En la categoría negativa se diría:

- Primer nivel.** Expresado por "*no, por ningún motivo*".
- Segundo nivel.** Expresado por "*no*".
- Tercer nivel.** El actor "*diría que no*".

Al identificar las áreas problema, ello conlleva a reconocer las *necesidades*, considerando como tales aquellas situaciones que expresen una desviación o diferencia entre el estado óptimo y el estado actual, entre el debiera y el es.

### **Determinación de prioridades**

En la etapa anterior se elaboró una lista de problemas: conocemos de ellos primariamente su importancia, pero debemos aquí explorar las posibilidades de intervención como requisito previo a la toma de deci-

sión, ya sea a nivel de acciones de promoción, de mantenimiento y de restauración. Ahora nos corresponde, con criterios de jerarquización, agrupar los problemas en grandes áreas problemáticas y darles el lugar que ocuparán para su *abordaje*.

Mencionaremos algunos criterios útiles que pueden servir de guía para determinar la importancia de los problemas, y darles así un lugar para la planificación:

- Importancia**, referida al número de situaciones o casos, a la frecuencia con que se dan, su incidencia y su prevalencia.
- Magnitud**, relacionada con la extensión del problema.
- Riesgo de vida**, relacionado con la posibilidad de morir.
- Viabilidad**, referida concretamente a la disponibilidad de recursos para abordarlo.
- Vulnerabilidad**, relacionada con la factibilidad de abordarla a través del estímulo científico de conocimientos existentes al respecto.
- Severidad**, traducida por el grado de incapacidad que ocasiona el problema.
- Factibilidad**, de intervención, relacionada con la posibilidad real de apoyo para la concreción de los planes operativos.
- Capacidad técnica**, de intervención, referida a la existencia de recursos humanos preparados cuantitativamente y cualitativamente
- Severidad económica**, respecto al alto costo que determina su existencia.

En el sector salud, generalmente, los fondos destinados son siempre insuficientes para cubrir la totalidad de las necesidades, por lo cual se limita la posibilidad de proporcionar una solución integral a los problemas, y entonces se deben dar prioridades, es decir, *abordar* los más urgentes. Muchas veces, esta determinación de prioridades no pasa por un análisis científico social, sino que ocurren análisis arbitrarios, dependiendo (en parte) de las decisiones de las autoridades de salud y de la iniciativa en grupos interesados, que inevitablemente parece que afectan o inciden en este examen de viabilidad. Las intenciones del actor en el conflicto, la capacidad de acción del actor (poder) y sus afinidades entre otros tantos elementos, hacen que se distorsione la objetividad y la proyección de planes acordes con la demanda.

Por ello se hace necesario un análisis estadístico y epidemiológico, en el cual se incluyan las curvas demográficas, las causas más sobresalientes de enfermedad y muerte, los recursos disponibles, los medios de comunicación necesarios para tener acceso a los

mismos, la capacidad financiera y administrativa del país o institución, y la cultura sanitaria del medio.

Es posible que exista una enfermedad en una comunidad, cuya incidencia y prevalencia sean tan altas que domine a todas las demás, como problema de salud, y sea necesario organizar una campaña vertical de control y erradicación para poder reducir el problema a proporciones manejables, antes de enfrentarse con el resto de los problemas de salud de la comunidad.

Es necesario recordar y tener en cuenta los problemas restantes que aquejan a una población, que si bien no han recibido prioridad siguen siendo o existiendo, y necesitan ser tratados, no subestimando ni sobrevalorando los mismos.

Es necesario que este análisis sea dinámico y permita la reevaluación y modificación de las prioridades, como un mecanismo de selección de las mismas.

En relación con los recursos humanos, es esencial disponer de servicios suficientes que respondan a las demandas de servicios en los diferentes niveles de atención.

La mala distribución y la escasez se transforman, a veces, en obstáculos insuperables; además, se requiere de un tiempo necesario para capacitar al grupo humano. La dificultad será mayor si las áreas de trabajo requieren de una preparación complementaria extrainstitucional.

En el concepto moderno de atención médica, el elemento clave es el equipo de trabajo, en donde cada uno de ellos puede ser o actuar como agente dirigente, según sea la índole de la situación.

En relación con los recursos materiales se debe crear la infraestructura que facilite la atención adecuada y tener presente que no basta con la creación de instalaciones sanitarias, sino que se hace necesario su mantenimiento y su conservación.

El avance científico ha hecho posible que la administración incorpore y utilice modernas técnicas estadísticas y bioestadísticas, que facilitan una "priorización" más científica y, por ende, racional, por ejemplo:

- El procedimiento de *Trillaje* (selección): a través del cual los problemas se agrupan en menos y más importantes, y aquellos residuales.
  - La *parrilla* (cuadrícula) de análisis: ayuda a formular recomendaciones sobre prioridades, considerando la importancia del problema a través de los factores de riesgo, la capacidad técnica de la intervención y la factibilidad.
  - El método de *Halon*: aquí se considera el problema en razón de la magnitud (a), la severidad (b), la
- eficacia de solución (c), y la factibilidad del programa o de intervención (d).
- $$P = (a+b)c \times d$$
- El índice *Q* y la esperanza de vida en buena salud: se jerarquiza la importancia de los problemas según el impacto sobre la mortalidad, la restricción de actividades y la esperanza de vida en buena salud.
  - La escala de *medio lineal*: cada problema se identifica por un código, debiéndose valorar cada problema con una escala lineal (de 0 a 1) y catalogarlo en distintos gradientes de importancia: muy importante, sumamente importante, importante, poco importante, o ignorar.

### Determinación de alternativas

Ello implica, en cierta forma, haber examinado las diversas posibilidades, concretar objetivos, elaborar los diversos programas y determinar los resultados esperados.

Las alternativas determinan propuestas de cambio en relación con la situación actual y éstas pueden implicar: a) reformas (sin modificación de las estructuras dominantes), y b) transformaciones (lo que significa cambios sustanciales de estructuras institucionales).

Cada alternativa implica la elaboración de:

- Un *programa*. Conjunto organizado, coherente e integrado de actividades que expresa:
  - una oferta de enfrentamiento y unos problemas
  - una declaración de convocatoria de acción, lo que se conoce como plataforma o propuestas de desarrollo
  - un recurso de comunicación en busca de apoyo
  - un enunciado de propuestas acerca de la direccionalidad deseada por un actor o grupo social.
- *Objetivos*. Considerando que éstos constituyen la *imagen objetivo* del programa, traducidos en metas de precisión cuantitativa y cualitativa a alcanzar. En otras palabras, los objetivos implican situaciones que marcan la direccionalidad de una acción, siendo además, y por ende, vectores de resultados esperados a través de las acciones de cada programa. Los objetivos en término de conductas o acciones propuestas, según su nivel en la estructura organizativa en que se sitúen, pueden ser generales, intermedios y específicos. Diversos autores citan otra categoría de contribuyente.

- **Estrategias.** Vale decir, la adopción de un curso de acción y asignación de recursos necesarios, y su utilización para conseguir las metas deseadas.

**Política.** Implica la definición de áreas de decisión.

**Normas.** Estas especifican la manera de actuar en una situación determinada y representan el modelo por el cual se deben de guiar las personas para realizar determinadas actividades.

**Procedimientos.** Son las pautas específicas para la acción que detallan la forma exacta de cómo deben aplicarse determinadas actividades.

**Reglas.** Guías concretas de acción, que establecen indicaciones, sobre si ciertas acciones deban llevarse a cabo o no, sin permitir el ejercicio del juicio o iniciativa en su cumplimiento (p. ej., no fumar).

**Recursos.** Humanos, materiales y financieros necesarios para los programas.

**Mecanismos de seguimiento y control.** Que permitirán los ajustes en la marcha del programa, y evaluar los resultados obtenidos, en relación con los planeados.

### **Selección y elaboración de un plan de programas**

El diseño del plan tiene diferentes niveles de generalización y especificación, pudiendo identificarse en él:

- El programa en sus lineamientos generales.
- El programa direccional, con sus precisiones globales.
- El plan operacional (la matriz del problema) y los subplanes.

El diseño del plan describe la solución más pertinente en relación con la situación actual, y de las razones y las consecuencias de esta elección. Para ello, el hombre y los grupos humanos comprometidos en el devenir histórico del desarrollo social de su país o nación, deben haber efectuado una *toma de decisión*, o sea haber elegido o seleccionado un curso de acción de diversas alternativas; ello implica el uso de ciertas técnicas tendientes a mejorar la calidad de la decisión, bajo condiciones normales de incertidumbre, entre las que se destacan el análisis de riesgos,

el árbol (algoritmos) de decisiones y la teoría de las preferencias.

El administrador actual enfrenta problemas complejos en la práctica sanitaria, cuya solución requiere la racionalización del proceso de adopción de decisiones por medio del método analítico de gestión, para incrementar la objetividad. Cuenta para ello con dos métodos de trabajo: la ruta crítica y la evaluación y revisión "Pert"; siendo común en ambos la existencia de un camino crítico, que esencialmente consta de:

- Descomponer el proyecto en actividades.
- Calcular el tiempo (óptimo, probable y pesimista).
- Interrelacionar actividades, con su grado de dependencia (antes, simultáneamente y después de).
- Elaborar el diagrama de flechas.
- Describir los recursos necesarios.
- Determinar el costo de los recursos para cada actividad o evento.
- Elaborar un gráfico de Gantt.

Cualesquiera que sean las decisiones tomadas del plan, su éxito o fracaso dependerán de la coordinación que se realice en todos los niveles; de la fluidez de los canales de comunicación e información; del compromiso y participación de cada uno de los integrantes del equipo y la población a quienes van dirigidas las acciones del clima de trabajo (de confianza, de respeto por el ser humano); de las posibilidades de plantear democráticamente las dudas e inquietudes; del reconocimiento de la actividad de cada uno en la empresa; de la fiabilidad de los datos y del quehacer; de la coherencia entre el decir y el hacer; de la objetividad en los planteamientos y de la acción.

Esta planificación implica un *presupuesto*, sabia vital que garantiza la subsistencia y continuidad en el tiempo de los sistemas.

Los insumos materiales y humanos son asegurados mediante la adecuada asignación de créditos, pero el presupuesto representa además la autorización para efectuar determinados gastos.

Implica tradicionalmente un ordenamiento de gastos (ingresos, egresos) y, en otro enfoque más moderno, la elaboración de un presupuesto por programas para llevarse a cabo en un determinado periodo, el cual contiene decisiones políticas que deben expresarse en acciones planificadas.

El presupuesto debe ser elaborado y ser expresión de la participación y sentir de cada uno de los niveles de la institución; a través de él se consigue la asignación de un capital, el cual cada organismo o institución deberá porcentualmente dividir en diferentes rubros de

gastos, como lo son la remuneración, el funcionamiento y las inversiones.

Pero antes de llegar a esta etapa de concreción, en donde se dotan las asignaciones de capital monetario, pasa por distintas instancias, a saber:

- Confección del presupuesto.
- Discusión y aprobación.
- Ejecución y cumplimiento.
- Control del nivel de eficacia y eficiencia alcanzado.

### Evaluación

Consiste básicamente en una revisión retrospectiva hacia las diferentes etapas del proceso, y en diferentes niveles de planificación.

La naturaleza cíclica del proceso hace que si bien la evaluación cierra el círculo, permite una reevaluación en relación con el problema en cuestión, es decir, que cada evaluación permite volver a la etapa inicial para cuestionar la pertinencia en relación con los resultados obtenidos.

La evaluación plantea una visión crítica, que debe contener la noción de juicio de valor, dado que la meta es realizar un juicio sobre una actividad, un recurso o un resultado; estos juicios se basan en criterios y normas implícitas o explícitas, las que plantean fundamentalmente el problema de validez.

Dentro del marco conceptual intenta responder a tres preguntas:

- ¿Quiénes son los beneficiarios a los que se dirige el programa?
- ¿Quiénes son los proveedores de servicios?
- ¿Saber qué elementos del programa deben ser evaluados?

Es pues un proceso dinámico y permanente, que permite (a través del seguimiento) las evaluaciones formativa y final; verificar la dinámica del proceso de administración de la empresa, referente a lo planificado y alcanzado; utilizar instrumentos o herramientas de trabajo; revisar las normas de calidad dadas a través de estándares, manuales, etcétera, y realizar la supervisión, evaluación y auditoría, entre otras.

### BIBLIOGRAFIA

- Adizes E. y Zukin R. *Enfoque de la administración de la planificación*, Washington: OPS/OMS paltex, 1987.
- Caballero R, Mongart M, Villar H. *Administración*, 1978.
- Casino G. *Método del camino crítico en la administración de proyectos de salud* (Washington:OPS/OMS D.C. Ref. RD/11/2, Marzo, 1975.
- Chávez-Alvarez E. *El sistema de dirección y planificación de la economía en las empresas*, Ciencias sociales, La Habana, 1981.
- Di Vicenti M. *Administración de los servicios de enfermería*, 2ª ed., Ed. Limusa, 1984.
- Haiman/Scott. *Dirección y gerencia*, Ed. Hispano Europea, 1975.
- Katz I. *Salud para todos "Propuesta para organizar un sistema integrado de salud"*. Fundación Argentina Siglo XXI, Buenos Aires, 1988.
- Koontz/HO'Donell. *Curso de administración moderna*, McGraw Hill, México, 1979.
- Martell R. *La empresa socialista*, Ed. Ciencias sociales, La Habana, 1978.
- Matus C. *Política-Planificación y Gobierno*, 2ª Ed. Boraner, Set. W.D.C. 1987.
- Molina López G. *Presupuesto por programa*, Dir. Gral. del Presupuesto por programas, México, 1979.
- Narey-Ramos-Domínguez-Henríquez A. *Higiene social y organización de la salud pública*, Ed. de la Salud Pública, Cuba, 1987.
- OPS/OMS. *Criterios de planificación y diseño de instalaciones de la Salud*, 1979.
- OPS/OMS. *Planificación y programación de los servicios de enfermería*.
- Peters JP. *El proceso de planificación estratégica para hospitales*, Ed. Barcelona, 1989.
- Pineault R., Davetuy C. *Planificación sanitaria "Conceptos-Métodos-Estrategia"*, Agencia D'Arc INC-Masson, S. A. 1ª Ed. España, 1997.
- Ruocco G. *Salud pública*, ROU: Depto. de Medicina Preventiva de la Facultad de Medicina, 1987.
- San Martín H. *La crisis mundial de la salud "Problemas actuales de epidemiología social"*, Ed. Karpos S.A. Madrid, 1981.
- Sonis A. *Medicina sanitaria y administración de salud*.
- Youzas-Yu-Zhilinskas. *Metodología de planificación y financiamiento de la salud pública socialista y sus aspectos económicos*, C Nacional de Información de Ciencias Médicas, La Habana, 1979.
- Zaderenko SG. *Sistema de programación por camino crítico*, Librería Mitre, Buenos Aires, 1988.

## Organización

Mirtha Delfino

### INTRODUCCION

Según Alberti y colaboradores, partiendo del concepto de administración, la organización se reconoce como una de sus etapas integradoras a la que definiremos como la actividad dirigida a la solución de problemas sociales por medio de una acción cooperativa y racional (Schaffer).

Los atributos *social, cooperativa y racional* le dan connotación de relaciones humanas en torno a las cuales gira el proceso.

En el devenir histórico del hombre, especialmente desde comienzos de este siglo, los estudiosos han profundizado sobre esta actividad, dándole mayor carácter científico y, por ende, fundamentos para que su aplicación tenga racionalidad y eficiencia en el logro de las metas, lo cual redundará en mayor satisfacción para los que intervienen en el proceso.

El desarrollo de la administración determinó que sus fases, entre ellas la organización, resuelvan aspectos del trabajo colectivo que aumentan y mejoran la producción, incorporando los progresos científicos y tecnológicos acaecidos simultáneamente.

En el estudio de los distintos autores sobre el tema, es importante considerar a qué marco filosófico se refieren. En los albores de la vida del hombre en sociedad, mostraba un carácter puramente empírico y comunitario.

A medida que se profundiza y se vuelve más científica la investigación, puede apreciarse cómo sutilmente va respondiendo a necesidades de grupos so-

ciales responsables de la dirección y toma de decisiones en el proceso de la producción, dando más importancia al factor humano, elemento dinámico del sistema de producción.

En forma esquemática expondremos la evolución de la administración, según las siguientes teorías:

En la *teoría clásica* se destaca el estudio cuidadoso de la actividad del hombre, fundamentalmente de orden físico, dentro del proceso de producción para lograr la mejor utilización del recurso humano; además se describe el desarrollo de la estructura formal de la organización.

Sus representantes más reconocidos, por los estudios y trabajos aportados, son:

Owen, Robert	industrial escocés (1771-1858)
Taylor, FW.	ingeniero estadounidense (1856-1915)
Urwick, L.	experto militar estadounidense (1927)
Fayol, E.	ingeniero industrial francés (1841-1925)
Weber, M.	sociólogo (1864-1920)
Barnard, C.H.	sociólogo (1933)

Posteriormente surgió la *teoría neoclásica*, que trató de reivindicar al ser humano y, por tanto, centró el proceso de producción, dando especial importancia al comportamiento social y a la existencia de los grupos informales. Entre sus sostenedores destacan Mayo, Linton y seguidores, de la Universidad de Harvard (1927-1932).

Por último, apareció la *teoría moderna* que sustentó: a) extensión de las teorías anteriores; b) aparición

de la investigación en la ciencia del comportamiento; e) investigación operativa en individuos (Schoederbeck), grupos y organizaciones institucionales complejas.

A medida que el hombre progresa socialmente, va desechando argumentos que sostienen estas teorías, dando paso a nuevos planteamientos para la solución socializada y que respondan a intereses generales.

Por consiguiente, es fundamental definir la filosofía de vida previa al análisis de una actividad tan significativa, utilizada para el logro de objetivos colectivos.

## CONCEPTO

La organización se ubica en la *etapa de programación del proceso administrativo*, también llamada *etapa intelectual o del pensar*.

Considerando a la administración con un enfoque sistémico, se le ubica en el ámbito del procesador; ésta establece la estructura para que se produzca la actividad *coordinada* de los recursos que determinan el producto esperado.

Los elementos de la organización son los distintos integrantes que se organizan estructuralmente, y mediante la coordinación de sus diferentes tareas se crea la función que responde a la política, al pronóstico y al plan, para que concatenadas actúen sobre el objeto en cuestión, a fin de lograr el resultado esperado (Koontz).

## DEFINICIÓN

### Acepciones

Existen distintas acepciones acerca del término *organización*, algunas más generales que otras, o incluso definiendo distintos sentidos, dirigidas a:

- *Conjunto de actividades para lograr un objetivo*  
"La eficiente organización del servicio se traduce en la evolución satisfactoria de los pacientes y bienestar del equipo."
- *La denominación de una institución, como sustantivo*  
"La organización estatal X es responsable de fijar criterios educacionales." Se usa en sustitución de administración.
- *La etapa específica del proceso administrativo*  
En la cual se establece la estructura de funcionamiento: referido a la conjunción de recursos que a través de normas y prácticas hacen posible el proceso administrativo, aplicado con un fin financiero, social o prestación de servicio.

## Definiciones

Los estudiosos del tema dan distintas definiciones, a continuación se mencionan las que nos resultan más convincentes por su carácter científico y orientación doctrinaria.

Creemos que, además de los resultados del proceso, debe contemplarse el aspecto humano implícito en toda tarea social.

- I) Organización supone: 1) determinar las actividades necesarias para alcanzar los objetivos; 2) agrupar las actividades en departamentos o secciones; 3) asignar esos grupos de actividades a un administrador; 4) delegar autoridad para llevarlas a cabo, y 5) proveer las actividades de coordinación, autoridad o información horizontal y vertical con la estructura organizacional (Koontz).
- II) Organizar es preparar la acción, buscando relacionar actividades prácticas, recursos humanos y materiales para que con eficiencia y eficacia se logren los fines del plan con *satisfacción para los que reciben el servicio y para los que lo brindan* (DiVicenti)
- III) Organizar es relacionar un grupo de personas para llevar a cabo actos complejos, de manera consciente, racional y coordinada con la finalidad de alcanzar objetivos previamente definidos; es un proceso cooperativo (Alberti y cols.)

Analizando la *primera definición* (Koontz y O'Donnell), se observa que localiza el aspecto de estructura y funcionamiento de la etapa, por lo que se valoró como complementaria de las definiciones de los de más autores, enunciadas sucesivamente, y que precisó los elementos de organización. El enunciado no responde en redacción a una definición.

La *segunda definición*, además del aspecto racional, jerarquiza el concepto de eficiencia y eficacia punto muy importante a considerar en cualquier tarea de una institución que brinde servicio, ya que los planes están en correspondencia con un presupuesto, por lo que es importante coordinar el mejor servicio con el menor costo, con satisfacción para quien recibe para quien presta el servicio.

El concepto incorpora el valor de la satisfacción y el estímulo logrado en el trabajador, lo que retribuye al sistema en forma creativa y estimuladora.

Etzioni señala: "En las instituciones bien organizadas, para lograr el objetivo con eficiencia, siempre se buscará reducir las frustraciones de los trabajadores, de modo que puedan realizar su tarea con mayor plenitud".

Más allá de la eficiencia en términos de productividad, el aspecto social, en el renglón de recursos humanos, evidencia la necesidad y posibilidad de desarrollo y logro de satisfacción por la tarea cumplida, y no sólo la responsabilidad por el cargo que se ocupa.

Considerando la *administración de personal* como un subsistema, los recursos humanos son el objeto para la dirección y hacia allí se orientará el proceso, a través de una serie de actividades y disposiciones que generen un individuo trabajador satisfecho integralmente como trabajador y como ser social, capaz de asumir sus funciones comprometida y participativamente.

La tercera definición se sustenta fundamentalmente en el carácter racional y cooperativo que implica participación activa de todos los integrantes y la concreción del compromiso para lograr una meta. Si atendemos el concepto de administración que mencionamos anteriormente ("administrar es actuar conscientemente sobre un sistema social y sus subsistemas, para que la actividad del mismo se cumpla en forma racional"), encontramos que el concepto de organización tiene correspondencia, porque cumple con el factor *consciente*, que implica compromiso y responsabilidad; *racional* implica el factor de voluntad expresa e incluye la idea de la tarea cumplida por el más indicado para ello, o el mejor preparado; *coordinada* es la tarea propia de dirección para conjugar actores y sectores en tanto la función es cumplir.

Por último, la definición contempla el elemento cooperativo que implica participación de los integrantes del equipo en el propósito al que se han abocado. Participación es también intervenir en las decisiones de acuerdo con el área de su competencia.

Si la definición de organización es coherente con la de administración, en la medida que incorpora el concepto de sistema, nos obliga a considerar en esta etapa el elemento ambiente.

Esa consideración tiene dos instancias: una interna que nos indica estudiar cómo son las relaciones entre los elementos del subsistema y los subsistemas. En la otra, debe conocerse profundamente qué reacciones genera el sistema en estudio sobre el ambiente que lo circunda y, a su vez, cómo incide el ambiente inmediato o mediato en la organización del sistema y su proceso, lo que puede darse en distintos planos (sociales, comerciales, ecológicos, étnicos y directamente sanitarios).

### Propósitos o fines

La etapa de organización tiene sus propios elementos y, para facilitar su comprensión, se estudia por separado; pero integrada en el proceso administrativo.

No se puede imaginar al administrador dirigiendo un proceso en forma compartida. Cuando planifica, toma en cuenta en qué estructura se apoyará y con qué sistematización, así como los instrumentos que facilitarán el control del proceso.

Por todo eso, organización está implícita desde el momento en que se define el marco conceptual del sistema, su política, sus propósitos y sus objetivos.

Esta etapa crea las condiciones para cumplir las propuestas que surgen de la planificación. En consecuencia, es imprescindible que haya una política institucional orientadora que busque el logro del producto deseado, a través de aspectos formales e informales, que facilite la adecuación de los recursos en términos cualitativos y cuantitativos, y que respete las condiciones laborales de los trabajadores, establecidas en acuerdos nacionales e internacionales, que faciliten su desarrollo como seres sociales.

## ORGANIZACION FORMAL E INFORMAL

Otra característica de la organización es que puede ser formal e informal.

### Organización formal

Barnard sostiene que estamos ante organización formal cuando las actividades de dos o más personas están deliberadamente coordinadas por una división clara del trabajo y una estructura jerárquica para el logro de ciertos objetivos. Su esencia es la existencia de un propósito consciente impulsado por la voluntad de prestación de servicios o por motivos pecunarios.

Existe una estructura donde se formalizan las líneas de autoridad y los niveles donde se lleva el plan a lo operativo, que formalizan la división del trabajo.

La división del trabajo puede establecerse definiendo las unidades operativas y los niveles de coordinación. La estructura puede mostrar esos niveles y cómo se establece la relación jerárquica, en línea vertical. Además, puede observarse la organización de carácter funcional que existe en una institución, producto del hacer, y que se expresa en línea horizontal, fundamentalmente en las áreas de coordinación.

### Organización informal

En esta organización (o de relaciones humanas) hay distintos grupos que circunstancialmente tienen un propósito común.

Pueden ser grupos de amigos, de estudio o emergentes, que intentan orientar a un grupo mayor a través de mecanismos indirectos en la búsqueda de un propósito, pero que no respeta necesariamente el colectivo.

Puede darse en grupos con un interés común, pero de rápido alcance, donde resulta favorable la actuación de emergentes autonominados; mas, logrado el propósito, la organización se disuelve. Se apoya en la organización formal y sus diferencias se dan en factores como:

- Motivo: de grupo, colectivo.
- Tiempo: trasciende el horario de trabajo.
- Lugar: no necesita un área especial, puede darse fuera o dentro de la institución.

La comunicación en la organización formal se caracteriza por el valor destacado de la información, y ésta fluye a través de las líneas jerárquicas

### Principios de la organización

En la introducción señalamos que tanto la organización como la propia administración tuvieron un proceso histórico en su quehacer y en su teoría; en sus inicios, a medida que el estudio se analizaba y profundizaba, los pioneros comenzaron a elaborar principios más o menos científicos y algunos se constituyeron pilares mismos que se conservan en la actualidad. Aún se pueden considerar con vigencia indiscutible principios como el de "Unidad de mando", "División del trabajo", "Orden", etcétera, pero en el devenir se incorporaron otros con mayor sustento científico, que a su vez fortalecen los aspectos de "racionalidad" y "cooperativismo", que el enfoque moderno atribuye al proceso.

Estos hechos muestran el valor del enfoque global, donde los principios se ajustan a un equilibrio lógico ante los hechos o problemas.

Si no se reconoce esto, la particularidad de cada principio parece, en el análisis frío, contraponerse con otra, generando una contradicción. No ocurre lo mismo si está clara la política y los objetivos del proceso al que se aplicarán los principios, a continuación se analizarán.

#### **División del trabajo**

Cuanto más compleja es una función, más necesario se hace dividirla en tareas que aseguren la producción, minimicen el esfuerzo y generen el menor gasto posible.

Cuando mayor es la división, más complejo es el proceso de transformación al que se somete el objeto.

La aplicación de este principio determina:

- Clasificar tareas.
- Definir puestos.
- Favorecer la especialización.

En el área de salud podemos dar un ejemplo de fácil comprensión, como es el de niveles de atención:

- Cuidado intensivo.
- Cuidado moderado.

Para lo cual se determina: espacio, recursos humanos y recursos materiales en función del número y calidad de pacientes. Cuando sólo existían salas generales, los usuarios eran internados indiscriminadamente en ellas, independientemente de su afección. Por lo tanto, los recursos para su estudio y tratamiento siempre eran poco adecuados. Así como hay personal preparado para realizar tratamientos y cuidados en distintas áreas, es evidente que se necesitan equipos y materiales que por su especificidad y oportunidad no pueden estar distribuidos indistintamente en todos los servicios y todos los momentos, eso resta racionalidad y eficiencia.

Por tal motivo, el trabajo se fue ordenando hacia lo que observamos hoy: salas de medicina, de cirugía y otras especialidades.

#### **Racionalidad económica**

Este principio busca cumplir el propósito a través de actividades con la mayor eficiencia y eficacia. También trata de conciliar el producto con el costo mediante importantes consideraciones como son:

**Eficacia o efectividad.** La relación entre el impacto actual de un servicio o programa en un sistema operativo y su impacto potencial en una situación ideal. Es decir, en todo procedimiento para resolver determinado problema, hay un resultado esperado. Cuanto más nos acerquemos a él es porque usamos el procedimiento oportuno tanto en la aplicación como en los recursos empleados; esto hace al impacto o efecto.

**Eficiencia.** La relación entre el impacto actual de un servicio o programa y su costo de producción. Dicho de otro modo, es la relación entre el efecto producido y los costos generados, que no se valoran sólo en dinero, sino también en esfuerzo y recursos oportunos.

Si se utiliza personal cuya preparación está muy por encima de la exigencia; o materiales y equipos de tal complejidad que significan un derroche ante lo simple del problema, más allá de que formen parte de la institución y no generen un costo extraordinario, podemos expresar que se hace un derroche de recursos. Pero no debe confundirse con lo opuesto, también un ahorro inadecuado puede resultar costoso. Es muy común pretender dar solución a un problema con recursos disponibles pero no específicos, a efecto de no hacer desembolso económico, ni invertir en otros recursos. Como el efecto a corto plazo demuestra ser impropio, se debe recomenzar el procedimiento que se ve complicado, pues el problema se ha agudizado y exige recursos que en un principio no eran necesarios por los niveles de simpleza que tenía. Podemos, entonces, decir que eficiencia no significa "barato" sino oportuno y adecuado.

**Adecuación.** La relación entre los servicios disponibles y las necesidades de la población involucrada.

### **Correspondencia necesaria**

Significa que cuando se asigna una tarea, la persona sea *responsable* de ella, pero reciba la *autoridad* necesaria para tomar decisiones ante esa responsabilidad y disponga de los recursos necesarios para cumplirla.

Para hacer más entendible el principio debemos explicar qué entendemos por:

**Autoridad.** El poder de decidir que tiene una persona responsable del actuar de terceros. Esa autoridad puede ser *formal*, la que confiere cargo; *profesional*, la autoridad que surge de la competencia técnica e intelectual del individuo; y *situacional*, la autoridad que emana de las condiciones personales de un individuo en una situación dada, lo que equivale a líder situacional.

**Responsabilidad.** La obligación que los individuos tienen de rendir cuenta entre otros por la tarea encomendada. Puede tener carácter de *impuesta*, lo que legalmente determina el cargo; *voluntaria*, cuando hay decisión personal a asumir la tarea; *innata*, responde a una actitud de la persona que en forma más o menos permanente responde frente a cualquier hecho; *adquirida*, cuando existe una disposición personal a asumirla conscientemente y durante un periodo circunstancial; e incluso por una preparación.

En todas estas formas juega un papel fundamental la posibilidad de *opción* que tiene cualquier trabajador ante las situaciones de trabajo.

**Delegar.** Es conferir a otro el poder de actuar (responsabilidad), asignándole el poder de decisión (autoridad) correspondiente por la tarea.

### **Unidad de mando**

Ningún miembro de la organización tendrá más de una dependencia directa para una misma cosa. Cada cual debe saber de quién depende y quiénes dependen de él.

Las relaciones de dependencia absoluta deben estar por escrito (Alberti y cols.).

No debe confundirse este aspecto tan importante con lo que es fijación de criterios, que una sección pueda determinar y fijar como norma institucional. Pongamos el ejemplo de una norma emitida por el departamento de personal para que la cumpla todo el personal. No se discute con el jefe de cada nivel jerárquico, pero indudablemente hay respaldo superior para la toma de esa decisión, que se vuelve genérica.

Otro ejemplo puede ser que ante la coordinación de un trámite, la enfermera reciba la directiva para el mismo a través del jefe de sector en cuestión, y a pesar del desconocimiento de ella y de su jefe inmediato, lo aceptará. Puede haber discrepancia, lo que exige el planteo y discusión, pero esto no implica que ella desconozca a su superior ni que hay otro jefe sobre ella. Eso responde a las líneas de coordinación.

Dicho de otro modo, cada funcionario recibe órdenes de su jefe inmediato y responde ante él por el cumplimiento de su labor; sin embargo, en instituciones complejas, el funcionario puede recibir indicaciones del jefe de otro sector en el momento de realizar un procedimiento, pues es común que confluyan áreas en la ejecución. Eso produce términos de coordinación. El funcionario conserva la comunicación e información con su superior inmediato, pero dentro del ámbito de decisiones que le corresponde, decide y asume la sugerencia del otro jefe en cuestión. Veremos que estos aspectos originan la descentralización de la autoridad y la de toma de decisiones, pero no deben generar confusión en lo atinente a líneas de autoridad.

### **Continuidad de mando**

Deben existir líneas claras de autoridad. Autoridad que se mantendrá a lo largo de la estructura, designándose por escrito quien subroga el mando cuando falta el titular. La sustitución circunstancial del responsable de un área debe ser prevista con tiempo y con base en criterios; cuando esto está resuelto, debe darse a cono-

cer para hacer efectivas las comunicaciones posteriores, con el fin de evitar confusión en el equipo de trabajo.

### ***Unidad de dirección***

Debe haber un solo programa y una sola dirección para cada subsistema de una organización, y para cada grupo de actividades. O sea, debe existir una única dirección que encauce la actividad de todo el grupo hacia el logro de las metas planteadas. El director o el equipo de dirección traza las políticas y determina los programas, sólo él puede fijar las prioridades y ejecutar las mismas, porque responde coherentemente a un propósito.

### ***Espíritu de grupo (cooperación)***

Es necesario crear y conservar el espíritu de grupo con objetivos comunes que lleven a supeditar los intereses personales a los colectivos.

El interés personal no se posterga o desplaza, se integra a las expectativas de grupo para que oportunamente coadyuve al logro de la meta colectiva y permita su realización en lo personal. De alguna manera, revertirá posteriormente en el grupo.

### ***Orden***

Este principio proviene de los trabajos de Taylor, en los que concluyó el valor de "un lugar para cada cosa, y cada cosa en su lugar". Podemos analizar y considerar lo útil que es que todos los funcionarios conozcan su lugar y tengan un lugar que les dé sentido de pertenencia y reconocimiento de su ubicación estructural y física. Nadie discutiría la importancia de definir el puesto y el lugar jerárquico del trabajador para facilitar su función, pero muy poco se hace para darle un espacio individual y de grupo. El superior debe preocuparse de integrar oportunamente este aspecto en las decisiones; pero también considerar que la persona o el grupo tenga un espacio físico donde efectuar su quehacer.

Por ejemplo, una enfermera dispondrá de un escritorio para trabajar; el grupo, de un salón para reunirse; en el quehacer, de áreas físicas para el desarrollo específico de las tareas (como enfermerías limpias y sucias, cuartos de materiales, de curaciones, etcétera).

La institución dará orden material y social que minimice esfuerzos, energías, tiempo y acción. Por otra parte, genera estímulo.

### ***Disciplina***

Es el respeto y cumplimiento de las normas, reglamentos y métodos de trabajo adoptados por la institución.

Se habla de disciplina impuesta cuando se acata por autoridad formal, y de disciplina consciente cuando la persona comprende el porqué de lo establecido; esto implica ser aceptada y para ello es necesario conocer normas, reglamentos y métodos. Es más fácil si se elabora con participación de las partes interesadas, ya que el cumplimiento se logrará en la medida que se conozca y apoye el reglamento.

### ***Justa retribución***

Existirá un sistema de retribución justo que corresponda al nivel de responsabilidad, a las exigencias del cargo y a los esfuerzos del individuo, en términos generales. Reconocer el principio laboral de que a igual función corresponde igual salario, es primordial.

### ***Equidad***

En cualquier nivel, el personal debe ser tratado sin favoritismos injustificados, ni despotismos; lo que no quiere decir que se debe tratar a todo el mundo de igual manera; sí con los mismos criterios, pero manteniendo la individualidad de cada funcionario y estimulándolo en su aspecto positivo o atendiéndolo a la luz de los criterios que rijan.

### ***Estabilidad***

Todo trabajador necesita pasar por etapas de integración en su lugar de trabajo. Al ingreso, se da un período de desempeño que contemple las necesidades del servicio, de acuerdo con las tareas y las necesidades del funcionario, para que éste se sienta seguro.

Una etapa debe acompañarse de un plan de orientación continua, y otra de un plan de rotación que mantenga al funcionario un tiempo considerable en el turno de mayor disponibilidad de recursos en tanto el apoyo a brindarle. Posteriormente, rotará a turnos de distinta complejidad en forma progresiva y planificada.

También se contempla la estabilidad en el puesto asignado, en consideración a su capacidad y en relación a leyes laborales que determinan condiciones de trabajo con obligación para ambas partes.

La estabilidad considera: a) aspectos sociales, en lo concerniente a horarios y descansos; b) aspectos físicos, en caso de limitaciones físicas que sólo permiten al trabajador acceso a determinadas tareas; c) salud, tiene relación con lo anterior y con las condiciones de salubridad, confort y seguridad del área de trabajo, y d) aspecto emocional, atinente fundamentalmente a la integración y aceptación del grupo con el que trabaja.

El Organismo Internacional de Trabajo (OIT) se ocupa de este aspecto, entre otros. En estudios de distintos campos laborales ha determinado las mejores condiciones para el trabajador, de modo que ofreciendo seguridad y confort para él, se está preservando la calidad del factor productivo más importante. Por otra parte, es coherente que las condiciones deseadas, los principios y derechos que se exigen para el hombre como usuario, se sustenten concomitantemente para el trabajador, a quien corresponden los mismos valores.

Se pueden ejemplificar puntos de estudio:

- **Licencia.**
  - anual
  - con carácter social
  - por estudio, trabajo o especialización
  - por enfermedad
  - por maternidad
- **Descansos laborales**
- **Retribución por trabajo en días feriados o festivos**
- **Retribución por trabajo insalubre, por ejemplo, radiología, cobaltoterapia, etcétera.**
- **Retribución por trabajo nocturno, que conlleva una alta carga de alteración en el ámbito familiar y social. Este principio se evidencia a lo largo del quehacer del trabajador donde se ejercen deberes y derechos enmarcados en aspectos éticos, legales y sindicales, aspectos nacionales e internacionales, que ambas partes (trabajador y empleador) deben tener en cuenta en las diferentes fases de la organización para hacer realidad el marco conceptual y referencial que se sustente.**

### ***Ámbito de administración***

El número de personas que depende de otro será limitado y dependerá de las características y complejidad del trabajo, del área geográfica, de su extensión y distancias, capacidad y experiencia del dirigente y subordinado.

Varia también en el nivel organizativo, operativo, intermedio o superior.

Cuando la tarea es simple y repetitiva es mayor el número de funcionarios que puede supervisar un jefe, ya que necesita menos control.

También depende del desarrollo de administración que haya alcanzado la institución.

Si existen muchos niveles jerárquicos se hace más compleja la organización y, por lo tanto, la supervisión.

Un ejemplo de poca complejidad organizacional es la Iglesia Católica, donde prácticamente hay tres niveles. Muchas veces se relaciona el nivel operativo directamente con el Papa, esto es posible por el grado de estabilidad de la institución y por las pocas situaciones cambiantes.

### ***Responsabilidad absoluta***

Cada superior es responsable de la actuación de las personas que dependen directamente de él; se delegan funciones pero no la responsabilidad total.

Del mismo modo, cuando el subordinado ha aceptado la delegación con la correspondiente autoridad, es responsable absoluto.

### ***Área de responsabilidad***

Debe estar claramente definida el área de responsabilidad de cada persona y habrá un desarrollo armónico entre responsabilidad y autoridad; cuando se delegan funciones debe delegarse suficiente autoridad que permita al trabajador tomar decisiones dentro de los límites de su capacidad.

### ***Equilibrio entre centralización y descentralización***

Se refiere a que la autoridad para la toma de decisiones depende de la política de la institución y de las situaciones. Este aspecto se expone a continuación como un tema específico.

### ***Descentralización y centralización***

Es preciso definir el grado de centralización y descentralización de la autoridad en la toma de decisiones a la luz de la política de la institución, fundamentalmente en lo referido a la administración de personal. Se debe considerar:

- **División del trabajo adoptado.**

- Características de las funciones y su complejidad en pos de los fines primordiales del sistema.
- Existencia de niveles y unidades organizacionales.

El administrador debe considerar el nivel de la toma de decisiones con base en esos criterios y el producto deseado, de acuerdo con la política.

La centralización total puede existir, pero implica que no hay estructura de administradores subalternos y, por ende, no hay organización de personal (Koontz).

Es cierto, en cambio, que es un estilo utilizable en ciertas oportunidades dentro del sistema, cuando surgen instancias fundamentales para la toma de decisiones en que se debe profundizar la orientación centralista, por ejemplo:

- Instancias de reorganización de la estructura.
- Ampliación de departamentos.
- Situaciones críticas del quehacer operativo (p. ej., un incendio en una empresa; un robo en un banco; un paro cardíaco en un centro asistencial).

Pasada esa instancia, se retorna al grado de descentralización que la política institucional aplica, lo que significa organizar qué decisiones y en qué áreas subalternas serán delegadas. También implica definir la capacidad de esos individuos y mecanismos de control a instrumentar.

Se puede afirmar que siempre que exista trabajo cooperativo y participativo, habrá descentralización, pero esto no quiere decir que el administrador reparta su autoridad y comparta su nivel de responsabilidad, sino que implica que existe una filosofía de trabajo donde todos conocen bien los fines últimos, el objeto de trabajo y el proceso, así como los recursos y relaciones que llevan al cumplimiento de las funciones.

Lo anterior da libertad de decisión, pero en un área precisa de funciones, que cada trabajador debe conocer para sí mismo y los demás, para no interferir mutuamente en un área que no corresponde.

La fluidez en la toma de decisiones y áreas de libertad ayudarán a hacer más flexible el funcionamiento del sistema frente a los elementos que surjan tanto del medio interno como del externo, o de los propios elementos del proceso, lo que permite una adaptación más rápida, retroalimenta los niveles de la estructura y, lejos de escapar al nivel superior, le dará más elementos en menos tiempo, con menos dificultades.

Así la política de descentralización da participación y retroalimenta al nivel máximo de autoridad con un desplazamiento fluido en lo vertical y hori-

zontal de la autoridad, enriquece el proceso, lo hace eficiente y da satisfacción a los trabajadores.

### Autoridad organizacional

Es el poder organizacional conferido por la organización a las personas, que les permite usar su juicio en la toma de decisiones. Cuando el trabajo se divide (descentraliza), siempre hay alguien que *delega* y alguien que se *responsabiliza*, para ello debemos explicar cómo y cuánta autoridad se confiere al delegar.

Para avanzar en el tópico, es necesario unificar algunos conceptos que son elementos permanentes en el proceso sistémico.

### Delegar

Es asignarle tareas a una persona de acuerdo con la capacidad que posee, el cargo que ocupa y la consiguiente área de autoridad para decidir, durante el procesamiento de esa actividad; esto acompañado de la responsabilidad por el cumplimiento de dichas tareas.

### Autoridad

Es el poder de decidir que tiene un individuo en la institución, de acuerdo con su cargo para determinar la forma en que deben actuar terceros bajo su cargo.

Existen diversas formas de autoridad:

- a) Formal o estatutaria —la que confiere el cargo— y que puede ser: 1) democrática o 2) autocrática.
- b) Profesional, le da
  - el conocimiento
  - la habilidad
  - la experiencia
 } a través del tiempo crece o decrece
- c) Autoridad "líder" —la que reconocemos como la habilidad del dirigente emergente, o situacional, para motivar a un grupo, logrando un fin común con satisfacción.

### Responsabilidad

Es la obligación que los individuos asumen de rendir cuentas ante otros por la tarea encomendada. Esa responsabilidad no puede delegarse a otros.

La responsabilidad se puede asumir voluntariamente. Puede ser impuesta cuando el individuo no tiene libertad de opción en su relación técnico-laboral con el medio (como ocurre cuando realiza un trabajo para resolver su situación socioeconómica), y siempre que no pueda elegir y decidir la forma de llevar a cabo la tarea ordenada.

## FASES DE LA ORGANIZACIÓN

### ESTRUCTURAR

La estructura organizativa puede compararse con la estructura anatómica; la organizativa muestra la relación funcional entre las personas que desempeñan las distintas tareas, los niveles de ubicación, relaciones y comunicación que permiten al administrador, o a la persona y al sistema, identificar su área de responsabilidad dentro del proceso.

Se debe acompañar de la explicación gráfica que visualiza en forma vertical la línea de autoridad, desde la máxima jerarquía, descendiendo hacia los niveles operativos (inferiores); en lo horizontal, muestra la relación entre los departamentos o unidades organizacionales (funcionamiento). La expresión gráfica a que nos referimos se llama *organigrama*.

Las líneas claras de autoridad, por escrito, permiten interpretar la dependencia y las subrogancias. Cada funcionario debe saber ante quién responder y quiénes responden ante él (continuidad de mando).

Haitman y Scott sostienen que la estructura es el resultado práctico del proceso organizativo a través del cual la dirección busca materializar las relaciones útiles entre las funciones y niveles de autoridad.

En función del objeto del sistema se determinan las funciones a desarrollar y su análisis conduce a las actividades y tareas en cantidad y complejidad, ante lo cual es imprescindible definir *quién lo hará, cómo, dónde y con qué*.

Esta definición permite también al administrador que determina la estructura, agrupar las actividades en *unidades organizacionales*.

Desde tiempos inmemoriales, el ser humano ideó formas de organización para poder vencer el medio y servirse de la naturaleza en su intento de sobrevivir. A medida que el método dio resultados se convirtió en una herramienta puramente empírica para llegar a transformarse en científica.

En un principio, la división del trabajo se hizo simplemente en forma numérica. Hoy en día, habla-

mos de definir unidades de organización, según las características de la institución (propósito, objetivos, políticas, usuario, medios con que cuenta, recursos); a este proceso también se le denomina *departamentación*. Para apoyar lo expresado, recordemos (referido a la división por número de hombres) cómo los grupos primitivos se distribuían una función cada uno, para acorrular y cazar a los animales salvajes que constituían su sustento; para ello desarrollaban algunas habilidades especiales, como instrumentos para atemorizar y para matar a la presa.

Con la evolución del hombre y su vida en sociedad aparecen ejemplos a nivel de líneas de trabajo; entre ellos, los artesanos y manufactureros, a fines del feudalismo. En la época industrial ya es muy clara la relación de trabajo en función de la producción, donde la demanda y oferta de producción superan la capacidad individual y generan la real necesidad de *división del trabajo en unidades de organización* para favorecer la eficiencia.

Para insistir sobre su existencia en el pasado, Koontz hace una cita muy interesante sobre Moisés. La Biblia relata que en el momento de preparar el éxodo de su pueblo, su suegro le aconsejó una necesaria división de tareas para organizar la partida de tanta gente y, por ende, delegar en aquellos que considerara más aptos responsabilidades que Moisés por sí sólo no podía asumir en su totalidad.

Los estudiosos de la administración reconocen principios sustentados por pioneros en la materia, como Henry Fayol. Nos referiremos especialmente al que cita: "Una estructura de organización será más efectiva y eficiente, cuanto mayor refleje las labores o actividades necesarias para alcanzar los fines de una empresa y facilite su coordinación, en la medida que los cargos o posiciones individuales se ajusten mejor a la capacidad y motivaciones de las personas que los desempeñan".

De acuerdo con el marco filosófico de cada individuo, hay momentos en que esto puede ser interpretado como muy esquemático y hasta utilitarista, pero recordando siempre que el respeto por el hombre es la premisa esencial. Quizás estos aspectos muy explícitos sirven para orientar el quehacer operativo y el de directriz. Permite exigir por la tarea cumplida en todos los niveles y obliga a la dirección a asumir compromisos sin hacer omisiones voluntarias ni agregando aspectos de su cosecha personal, como podría ser crear unidades que no corresponden con los objetivos o la política. En el sistema de salud se dispone de innumerables ejemplos.

Fayol sostiene que la "división del trabajo sirve para producir más y mejor con el mismo esfuerzo".

Retomando el concepto de departamentalización, señalamos que la administración moderna lo utiliza con distintos criterios funcionales, como por:

- 1) producto o producción
- 2) cliente
- 3) territorio
- 4) especialidad
- 5) proceso
- 6) servicio

### Departamento por producto

No es raro observar que el trabajo de algunas empresas se organice por función; pero, tan pronto crecen, se hace necesaria la reorganización y resulta muy efectivo departamentalizarla por productos.

Cuando se trata de recursos especializados, facilita la coordinación y hace el máximo uso de los recursos humanos, que ven favorecido el desarrollo de conocimientos.

Un ejemplo a nivel de servicios de salud es: Departamento de Cirugía, de Radiología; sin embargo, cuanto más especializados son esos departamentos (que son por producto como el de radiología) necesitan reestructurarse y pueden pasar a ser por cliente (p. ej. especializado en inmunodiagnóstico, vías digestivas, neurología, etcétera).

A nivel empresarial o comercial se conoce: Departamento de Muebles, Confecciones, Blancos, Electrónica, etcétera. En un banco observamos: Depto. de Crédito, de Personal de Bienes Raíces, Comercial, Industrial, de Bonos, de Inversiones.

#### Ventajas

- Brinda economía en el uso de recursos.
- Utiliza eficientemente el conocimiento especializado en el producto.
- Mejora la coordinación de actividades.
- Ofrece un buen medio de capacitación en el área (p. ej., estudiantes).
- Permite el crecimiento y desarrollo de servicios y del personal.

#### Desventajas

- Requiere más personas con habilidad administrativa general, pues descentraliza la jerarquía.
- Dificulta el mantenimiento económico de servicios centrales (se vuelven insuficientes).
- Dificulta el control para el más alto nivel.

### Departamento por cliente

En este caso se da importancia al cliente; en algunas circunstancias puede ser confundido por el de producto.

Para algunas empresas queda muy claro, como es el caso de grandes bancos que trabajan préstamos para agricultores, ganaderos, empresarios, etcétera. Los funcionarios se especializan en las áreas que demandan sus clientes (ya sea del sector frutícola, agrícola, hortelano, granjero, lechero, etc.). En un hospital se incluyen los departamentos de urgencia, consulta externa, ginecología, urología, etcétera.

#### Ventajas

- Concentra las necesidades de los clientes.
- Al cliente le da la sensación de una atención comprensiva y eficaz.
- Da desarrollo, en el área del cliente, al servicio y al funcionario.

#### Desventajas

- Requiere personal experto en el área.
- Mala definición de clientes.

### Departamento por territorio

#### Ventajas

Es evidente que intenta concentrar actividades en áreas muy dispersas y, al principio, busca que esas áreas dependan de un mismo administrador.

Es muy útil para sistemas muy grandes. Su aplicación facilita la comunicación y permite la participación local en la toma de decisiones, así como hacer uso de operaciones regionales, ya sea lo técnico o aparatos. Facilita que el administrador compenetrado de la política institucional, escuche y oriente eficientemente el nivel local. Los funcionarios pertenecientes al área tendrán motivaciones de pertenencia para el mayor desempeño.

A nivel comercial es común la distribución geográfica de sucursales.

A nivel de prestación de servicios de salud, existe una descentralización geográfica.

Es lógico pensar que tan pronto esto ocurre, si la definición del objeto del sistema y las políticas son coherentes, se buscará atender las necesidades específicas del usuario. Un ejemplo es lo observado en el

este del Uruguay, donde un aspecto predominante es el número de accidentes de tránsito.

Pero esta forma aplicada a una institución hospitalaria, puede no ser de tan fácil comprensión, a menos que pensemos en un ejemplo, como el de servicios con características similares, o clientela común (p. ej., centro quirúrgico, anestesia, recuperación), donde será evidente el valor de un mismo supervisor de enfermería.

### **Desventajas**

Se deduce de lo expuesto. Puede ocurrir que se exagere el espíritu localista y se pierda el sentido de globalidad sistémica de la institución; seguramente habría que orientar al supervisor a la política institucional.

### **Departamento por especialidad**

Es bastante claro que se utiliza cuando el proceso exige un conocimiento muy profundo y un gran margen de seguridad, pero fundamentalmente apoyado por el desarrollo de habilidades, tanto motoras como intelectuales.

Sus ventajas y desventajas se asemejan al punto anterior.

### **Departamento por proceso**

En este caso a nivel de algunas instituciones es muy clara, sobre todo en empresas que prestan servicios (p. ej., un hotel, un hospital, donde se cuenta con departamentos de cocina, de lavadero, de materiales, etcétera).

Para una empresa, el ejemplo puede ser Departamento de Ensamblado, Depto. de Embotellado, etcétera.

### **Ventajas**

Da garantía al administrador de cumplir con el desarrollo de todas las etapas del proceso, para el fin deseado. Debe existir una excelente comunicación e información interdepartamental.

### **Desventajas**

El centralismo de la actividad y la falta de comunicación son aspectos que pueden favorecerse en sus ni-

veles inferiores con los similares de otras áreas de la institución abocadas a tareas muy dispares (p. ej.: lavadero; sector farmacia; laboratorio, etc.), lo que institucionalmente desfavorece el proceso general para el que está orientado el *todo*.

### **Departamento por servicios**

Se considera de gran utilidad para algunas áreas, como es el servicio prestado por departamentos de seguridad, servicio de limpieza o de mantenimiento, con fines de eficiencia y mayor control.

De acuerdo con algún punto de vista, hay autores que incorporan esta clasificación a la de especialidad.

### **Ventajas**

- Reduce costos porque concentra actividades.
- Desarrolla un alto grado de especialización.
- Posee un enfoque más amplio para la decisión de problemas de su especificidad.
- Tiene acceso a múltiples situaciones que originan investigar y ampliar el marco tanto conceptual como referencial.

### **Desventajas**

- Ejerce demasiado control y crea problemas en el servicio brindado al usuario.
- Políticas muy esquemáticas que, por dificultades del nivel directriz, perjudican al colectivo (p. ej. normas o procedimientos impuestos por una dirección poco informada). Un caso puede ser alimentos de poca variedad, horario y forma de limpieza inoportunos, compra de productos, aplicando sólo el criterio de costo.

### **Relaciones de personal de línea y asesores**

Las *relaciones, o autoridad de línea*, las da la relación entre un superior y un subordinado inmediato (principio escalar).

En la autoridad de línea, la relación se evidencia a través de las decisiones que toma el superior, con la autoridad que la institución le inviste y, a su vez, las delegaciones que éste a su vez da a los empleados, quienes asumen tareas y responsabilidades en los distintos niveles.

Hacemos mención, y transcribimos, el principio escalar al que se refiere Koontz: "Mientras más deli-

nida sea la línea de autoridad de una empresa, desde la autoridad más alta de la administración, hasta cada una de las posiciones subordinadas, más efectiva será la estructuración de las decisiones responsables y la comunicación de la organización".

La definición clara de niveles y puestos determina niveles de autoridad y dependencia, y se acompaña del grado de descentralización aceptado por la institución en su política, para que cada trabajador haga efectivo su hacer con el grado de decisión personal necesario y oportuno, de modo que genere motivación y autoestima.

Las funciones adjudicadas al personal de línea son las de responsabilidad directa por el área del hacer y decidir para que se cumpla el objetivo, e implica la existencia de un *supervisor* con autoridad para dirigir a un *subordinado*. El organigrama explica gráficamente las relaciones lineales en la estructura.

### Relación de asesoría

Su función es muy clara. Es la de asesorar y deberá funcionar apoyando a la función de línea, pero delimitando áreas para evitar confusión de autoridad administrativa.

El asesoramiento lo hará una persona o un grupo muy especializado en el tema requerido. Puede ser circunstancial o permanente, como ocurre con grupos de asesoramiento de la *dirección*.

Eventualmente puede ser alguien que pertenece al grupo de trabajo y pasa a desempeñar la función de asesor. Este último se circunscribe siempre a su tarea y nunca debe dar órdenes, porque esto sólo es inherente a la autoridad de línea y puede generar situaciones conflictivas.

A pesar de ello, hay circunstancias en que la dirección decide que el asesor tome decisiones en su especialidad, por ejemplo, en lo atinente a las técnicas.

### Ventajas

- Toma tiempo para pensar.

### Desventajas

- No asumen responsabilidad total.

### Autoridad funcional

Surge cuando un área de la institución delega responsabilidades en el estudio, política o proceso de un

departamento, a personal de otro; pero donde la autoridad administrativa por la toma de decisiones la mantiene el responsable de línea.

Puede ser un error delegar autoridad para que este consejero dé instrucciones al personal de línea, porque llevará inevitablemente a un doble comando.

Su autoridad funcional tiene responsabilidad por la actividad del proceso, por el asesoramiento sobre el modo; pero la decisión de cómo cumplir esa actividad es de la autoridad de línea.

No debe olvidarse en esta situación la aplicabilidad del principio de unidad de mando.

Se utiliza especialmente en asesorías esporádicas y puntuales, sobre temas que exigen mucho conocimiento y actualización sobre el mismo.

### Ambiente

Para el sistema existe el medio externo y el interno. Lo externo puede corresponder tan sólo al ambiente y no al propio sistema.

El ambiente de un sistema lo constituye no sólo lo que está ajeno al sistema, sino todo lo que puede ser influido directa o indirectamente por éste. Pero, además, es parte del ambiente aquello que pueda generar algún tipo de comportamiento del sistema.

El sistema puede hacer muy poco para controlar directamente al medio ambiente, ya que éste está dado, lo cual pasa a constituirse en *problema* para el sistema.

Schoederbeck dice: "Los analistas incluyen en su definición el concepto de que el *ambiente* abarca aquellos objetos cuyos atributos son modificados por el comportamiento del sistema", y aquí aparece la interacción entre sistema y ambiente. Siempre existirán factores del ambiente en relación con el objeto de nuestro sistema. No hay que ahondar demasiado para pensar cómo incidir casualmente el medio sobre el objeto del sistema de salud, que es el usuario, y cómo éste puede ser agente modificador, tanto mejorándolo como deteriorándolo.

La organización está rodeada por factores donde su relación es distinta y de ello depende el grado relativo de control que puede ejercer; dicho grado será mayor para los recursos que constituyen los factores externos con los cuales establece mayor relación; hay otros factores del ambiente donde la influencia entre ambos es relativa: por parte del sistema, es indirecta; por ejemplo, aspectos como normas jurídicas, estatales, disposiciones políticas o factores ecológicos, no pueden ser modificados por el sistema y sólo podrán ejercer algún tipo de influencia indirecta si es necesario modificarlos en su provecho.

Existe relación entre el sistema y el ambiente, por lo cual pueden influenciarse mutuamente, a veces, o controlar el último al primero.

Veamos un ejemplo: las salidas del sistema en cuestión emiten contaminación o transgreden normas establecidas en los productos o desechos. Aquí será el ambiente el que ejerza influencia directa.

Entonces, para hablar de los factores ambientales con los cuales se relaciona una organización, se debería examinar a fondo todas las variables que importan en el problema; de eso se deduce el estudio de relaciones.

### Estudio de relaciones

De ese estudio se puede reconocer, política mediante, el poder de adaptabilidad del sistema al ambiente, que se traduce en la capacidad de respuesta a los cambios del ambiente, que lo inducen a modificar su operatividad. Esa adaptabilidad es mayor cuando más descentralizada es la política de toma de decisiones y mayor flexibilidad o fluidez hay de la autoridad, entre los niveles existentes.

Hay organizaciones que establecen relaciones y para poder persistir deben conocer muy bien los cambios, en tiempo y forma, desde el punto de partida del ambiente y de ese modo poder adaptarlos en su proceso y hasta modificar el proceso, de acuerdo con las demandas.

Para lograr ese conocimiento, juega un papel importante el tipo de información que busque la organización y las características que exija de las mismas.

Se deberá establecer qué datos debe recogerse; qué organización los da; cómo los procesa y cómo los analiza para culminar en la información que, por otra parte, es válida en un momento dado, pero puede no serlo más en otras instancias.

La información lo alerta sobre peligros, oportunidades, demandas.

Un ejemplo del conocimiento que posee una institución sobre el ambiente y las relaciones lo observamos en países desarrollados, en donde las empresas están atentas a las demandas sociales y científicas y se amoldan o buscan contemplar esos factores para favorecer la estabilidad de su capital, no sólo a través de salarios, sino también de seguros sociales o, más general, la retroalimentación al procesamiento de sus desechos, evitando conflictos que deterioran su imagen y erosionan al producto. Un ejemplo opuesto es el de las empresas multinacionales que se instalan en países subdesarrollados para evadir una serie de imposiciones sociales, lucrar y ejercer un poder más

efectivo sobre el ambiente, al punto de imponer su producto sobre otros, tanto o más efectivos, nacionales y más económicos.

### Información\*

Es la forma estructurada de los datos, la expresión dinámica de un proceso "que da vida y sustento a un material" (Schoederbeck).

Desde el momento en que un usuario se introduce en un sistema (hospital, policlínicas, centro de salud, etcétera), los datos que se obtienen de él conforman la información que dará orientación a las actividades a desarrollar, de acuerdo con los objetivos y normas de la división enfermería, dirección de la institución o del sistema de salud.

Esta información debe ser planificada para que la toma de decisión se ajuste a los criterios o normas preestablecidas, conducentes al logro de los objetivos que, al ser evaluados, retroalimentan el sistema de nueva información.

El uso del dato aislado puede condicionar los objetivos; de ahí la importancia de la información sistematizada que objetive la actividad de la dirección. Por ejemplo, un acto de enfermería registrado es sólo una parte de la actividad del enfermero o del auxiliar de enfermería.

Podemos distinguir tres etapas fundamentales del sistema de información:

- Recopilación de datos.
- Procesamiento.
- Comparación y decisión.

Etapas que se desarrollan mediante una estructura organizativa que contemple vías de comunicación fluidas y estándares, que permitan considerar al sistema de registros como un instrumento para su logro.

Los requisitos son, habitualmente, base de los sistemas de información necesarios para hacer efectivo el proceso de atención en los servicios de salud, aunque por sí solos no son garantía de calidad de los mismos.

\* Extraito del Marco Conceptual de Registros; de la Investigación Experimental Conjunta sobre "Registros del Usuario", efectuada por el Depto. de Administración de Servicios de Enfermería de la F.I.E. y la División Enfermería del Hospital de Clínicas, marzo, 1987.

## Etapas de la información

### Recopilación de datos

Debe determinarse:

- qué datos recoger
- calidad del dato
- dónde registrar el dato
- quién debe registrarlo
- cómo y cuándo debe hacerse para orientar al responsable de la información sobre los objetivos del sistema

### Procesamiento de datos

Como los datos se seleccionan con base en un problema específico, se convierten en información. Con esta última se busca reducir el grado de incertidumbre en la toma de decisión.

La cantidad óptima de información, a un nivel dirigente, será la que está en relación con el beneficio y utilidad, pero nunca deberá superar el costo.

Toda información tiene un valor relativo al tiempo y lugar; debe buscarse un sistema de información lo más preciso posible, tratando de quitarle toda connotación personal.

En el proceso, los datos sufren una transformación: a) selección (filtrado); b) tabulado (condensación), y c) análisis.

### Comparación y decisión

La información es un recurso que tiene un costo, pero fundamentalmente tiene un momento histórico, fuera del cual puede volverse obsoleta y aumenta el costo de adquirirla y/o almacenarla.

Lo sustancial en esta etapa es el valor de la información obtenida, para el responsable que hará uso de ella.

A la luz del marco conceptual, de la finalidad y de los objetivos, el dirigente definirá estrategias en función de la cantidad y calidad de la información. Sirve de base para la toma de decisiones. Los datos evaluados se "convierten y elaboran tomando forma en la mente de quién los usa", y son producto de la comparación entre el problema, los datos y el objetivo (Schoederbek).

## INSTALAR

*Instalar* es la fase de la organización a través de la cual se hace efectiva, en forma coordinada, la do-

tación de recursos humanos, materiales y financieros para el servicio, ya sea en creación o reajuste, de acuerdo con los objetivos expresados en el plan.

### Recursos humanos

Es el recurso más costoso. Implica 60 a 70% del presupuesto, en cualquier institución. Además, es el más complejo; por ello se ha desarrollado tanto la administración de personal.

Un sistema de salud debe crear condiciones atractivas, que atraigan y conserven al personal más capacitado.

Se constituirá el departamento de personal con funciones muy precisas para: alistar, seleccionar, orientar, ubicar, retribuir, motivar y evaluar a nuevos funcionarios y a los que tienen tiempo en la empresa.

Esta conceptualización debe traducirse en la organización institucional en la descripción y especificación del puesto de trabajo, que será un elemento valioso para definir la dotación:

- 1) El puesto indica claramente los requisitos y calificaciones para ser desempeñado por la persona que reúna las condiciones para el mismo.
- 2) Orienta en el reclutamiento, selección y ubicación de las personas.
- 3) Facilita la orientación y adaptación de la persona que ingresa.
- 4) Orienta para elaborar programas de capacitación y formación.
- 5) Indica requisitos y calificaciones necesarios para puestos de promoción.
- 6) Orienta una adecuada política de salarios.
- 7) Es necesario para realizar evaluaciones objetivas.
- 8) Explica líneas jerárquicas de autoridad y dependencia.

Son deberes:

- Búsqueda y conservación de personal calificado.
- Retribución de los trabajadores acorde con ese propósito.
- Análisis y descripción pormenorizada de carga.
- Adiestramiento de personal.
- Proporcionar informes generales periódicos.
- Buscar incentivos.
- Hacer efectivos reglamentos para funcionarios.
- Desarrollar un sistema de evaluación.

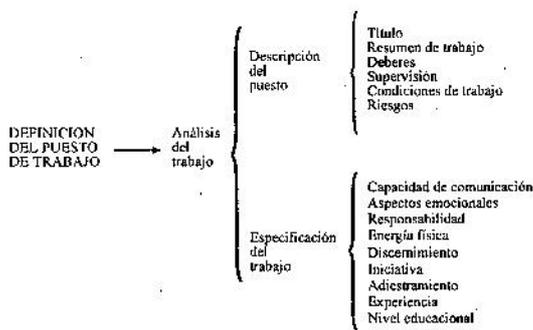
### Trabajo (cuadro 6-1)

Concepto a definir e integrar en el marco conceptual que oriente esta fase. En función del *trabajador*,

trabajo es el conjunto de atribuciones, responsabilidades y actividades asignadas a una persona, y por lo cual percibe un salario socialmente determinado.

En función del *objeto*, podemos dar un concepto más profundo, considerándolo como un proceso: proceso de trabajo es todo proceso de transformación de un objeto determinado, sea éste natural o ya trabajado, en un producto determinado, transformación efectuada por una actividad humana particular utilizando instrumentos de trabajo específicos.

Cuadro 6-1



**Modelo de dotación de personal**

El modelo de dotación estará determinado por factores extrainstitucionales o institucionales.

■ **Extraintitucionales**

- oferta de personal preparado en el medio
- legislación laboral vigente:
  - licencia
  - horario diario y semanal
  - salarios
- condiciones:
  - estatales
  - jurídicas
  - sindicales
- modalidad de trabajo:
  - tipo de descansos
  - estilo de turnos
- status del personal de enfermería (doble empleo)
- situación socioeconómica a nivel nacional y local
- presupuesto asignado al sector salud
- presupuesto asignado a la institución (en caso de ser pública)

- presupuesto asignado por el patrón (si es empresa privada)

■ **Institucionales**

- tipo y número de pacientes que puede atender la institución
- complejidad de servicios prestados
- número de camas
- tipo de organización
- cifras estadísticas sobre movimiento de personal en la institución
- cifras estadísticas sobre asistencia brindada
- características físicas de la institución
- tipo y disponibilidad de materiales y equipos
- situación económica de la institución
- movilidad del personal, referido a ingresos y egresos
- índice de ausentismo

Establecer el modelo de dotación de personal de enfermería en el sector significa, además, determinar el número de enfermeras y auxiliares de enfermería, definir el nivel de cuidados en 24 horas que se quiere brindar por usuario.

El objeto de interés es el usuario por ser el centro de atención en el proceso de implementación de la unidad o servicio.

Internacionalmente se han acordado tiempos de cuidado directo de enfermería por paciente hospitalizado, que orientan al nivel de cuidado.

Por ejemplo, existe el concepto de "atención por paciente", que indica:

- Veintidós horas de cuidado directo de enfermería, por paciente, en áreas de cuidado intensivo.
- Nueve horas de cuidado directo de enfermería, por paciente, en el área de cuidado intermedio.
- Dos a tres horas de cuidado directo de enfermería, por paciente, en cuidado moderado. También se ha llegado a acuerdos internacionales en la especificación de horas de enfermería en 24 horas, por paciente, para especialidades:

• pacientes quirúrgicos	3.5 a 4 horas
• pacientes médicos	2.5 horas
• pacientes ginecológicas	2 horas
• pacientes pediátricos	3 a 4 horas
• pacientes prematuros	4 a 5 horas
• recién nacidos	2.5 horas
• pacientes lactantes	3 horas
• pacientes traumatizados	3 horas

Para determinar las horas de personal de enfermería necesario, se debe determinar: a) horas de enfermería

disponibles en cada unidad de enfermería; b) horas de personal de enfermería necesario para asegurar esta disponibilidad, teniendo en cuenta aspectos tales como régimen de descanso, días feriados obligatorios, licencia (reglamentaria, extraordinaria, estudiantil, enfermedad, embarazo), promedio de ausentismo.

A continuación se enumeran algunos de los cálculos más usados para lograr una dotación acertada de personal y que se corresponden con el verdadero conocimiento institucional.

#### 1. Número de pacientes ingresados al año

$$\frac{\text{Núm. de camas} \times 365 \times \text{índice de ocupación}}{\text{Estadía media}}$$

#### 2. Promedio diario del número de reingresos

$$\frac{\text{Núm. de ingresos al año}}{\text{Núm. de días del año que se ingresa}}$$

#### 3. Promedio diario de camas ocupadas

$$\text{Núm. de camas} \times \text{índice de ocupación}$$

#### 4. Tiempo médico de la asistencia dedicado por paciente ingresado (se considera en 15 minutos)

Promedio diario de camas ocupadas  $\times$  tiempo médico

#### 5. Índice ocupacional

$$\frac{\text{Pacientes/días en periodo y área}}{\text{Núm. de camas} \times \text{días del mismo periodo}} \times 100$$

#### 6. Determinación del número de camas necesarias

Se deben considerar las camas en relación con:

- Población (número de pacientes) y distribución de la misma dentro del hospital determinado.
- Número de camas necesarias por cada 1 000 habitantes; varía mucho de un país a otro en función de la política y de la infraestructura sanitaria. No importa sólo el número, sino también la calidad de prestación y la función o funciones del hospital.

$$\frac{\text{Núm. de pac. ingresados} + \text{lista de pacientes} \times \text{estancia media}}{365 \text{ días} \times \text{por índice ocupacional}}$$

Como se señaló antes, para determinar cálculos de personal se deben considerar distintos factores. Por ejemplo, el número de horas de enfermería de cuidado directo que se desee dar:

- Coberturas de personal por niveles.
- Cobertura de días feriados.
- Coberturas de licencias.
- Índices de ausentismo.

#### 7. Cobertura de días festivos

$$\begin{aligned} & \text{Núm. recursos humanos} \times \text{núm. de días festivos} \\ & = \text{núm. de días que necesitan cobertura} \end{aligned}$$

$$\frac{\text{Núm. de días festivos que necesitan cobertura}}{\text{Núm. de días trabajados por persona/año}} = \frac{\text{Núm. de personas necesarias para cubrir aquellos los días festivos}}{\text{Núm. de personas necesarias para cubrir aquellos los días festivos}}$$

#### 8. Ausentismo

Núm. de horas/personas perdidas en un periodo y área dados

$$\frac{\text{Núm. de horas/personal correspondiente a la dotación en un periodo y área dados}}{\text{Núm. de horas/personal correspondiente a la dotación en un periodo y área dados}}$$

#### 9. Necesidad de horas de enfermería

$$\text{Núm. de camas} \times \text{índice ocupacional} \div 365 \text{ días} \times \text{horas de enfermería de cuidado directo}$$

**Ejemplo:**  $229 \text{ (camas)} \times 90\% \times 365 \text{ días} \times 3.5 \text{ hrs. de cuidado directo} = 263.293 \text{ horas de enfermería}$

#### 10. Cálculo de horas/persona/año

Deben estimarse los días no trabajados por funcionario:

- Días ausentismo promedio por funcionario
- Días licencia reglamentaria promedio por funcionario
- Días feriados del régimen de trabajo
- Días feriados obligatorios y optativos otorgados todo funcionario

**Ejemplo:** Se generan 134 días no laborables por funcionario. Para determinar las horas/persona/año:  $365 \text{ días} - 134 \times 6 = 1\,386 \text{ horas/persona/año}$

disponibles en cada unidad de enfermería; b) horas de personal de enfermería necesario para asegurar esta disponibilidad, teniendo en cuenta aspectos tales como régimen de descanso, días feriados obligatorios, licencia (reglamentaria, extraordinaria, estudiantil, enfermedad, embarazo), promedio de ausentismo.

A continuación se enumeran algunos de los cálculos más usados para lograr una dotación acertada de personal y que se corresponden con el verdadero conocimiento institucional.

#### 1. Número de pacientes ingresados al año

$$\frac{\text{Núm. de camas} \times 365 \times \text{índice de ocupación}}{\text{Estadía media}}$$

#### 2. Promedio diario del número de reingresos

$$\frac{\text{Núm. de ingresos al año}}{\text{Núm. de días del año que se ingresa}}$$

#### 3. Promedio diario de camas ocupadas

$$\text{Núm. de camas} \times \text{índice de ocupación}$$

#### 4. Tiempo médico de la asistencia dedicado por paciente ingresado (se considera en 15 minutos)

Promedio diario de camas ocupadas x tiempo médico

#### 5. Índice ocupacional

$$\frac{\text{Pacientes/días en periodo y área}}{\text{Núm. de camas} \times \text{días del mismo periodo}} \times 100$$

#### 6. Determinación del número de camas necesarias

Se deben considerar las camas en relación con:

- Población (número de pacientes) y distribución de la misma dentro del hospital determinado.
- Número de camas necesarias por cada 1 000 habitantes; varía mucho de un país a otro en función de la política y de la infraestructura sanitaria. No importa sólo el número, sino también la calidad de prestación y la función o funciones del hospital.

$$\frac{\text{Núm. de pac. ingresados} + \text{lista de pacientes} \times \text{estancia media}}{365 \text{ días} \times \text{por índice ocupacional}}$$

Como se señaló antes, para determinar cálculos de personal se deben considerar distintos factores, por ejemplo, el número de horas de enfermería de cuidado directo que se desee dar:

- Coberturas de personal por niveles.
- Cobertura de días feriados.
- Coberturas de licencias.
- Índices de ausentismo.

#### 7. Cobertura de días festivos

$$\text{Núm. recursos humanos} \times \text{núm. de días festivos} = \text{núm. de días que necesitan cobertura}$$

$$\frac{\text{Núm. de días festivos que necesitan cobertura}}{\text{Núm. de días trabajados por persona/año}} = \frac{\text{Núm. de personas necesarias para cubrir anualmente los días festivos}}$$

#### 8. Ausentismo

Núm. de horas / personas perdidas en un periodo y área dados

$$\frac{\text{Núm. de horas / personal correspondiente a la dotación en un periodo y área dados}}$$

#### 9. Necesidad de horas de enfermería

$$\text{Núm. de camas} \times \text{índice ocupacional} \times 5 \times 365 \text{ días} \times \text{horas de enfermería de cuidado directo}$$

**Ejemplo:**  $229 \text{ (camas)} \times 90\% \times 365 \text{ días} \times 3.5 \text{ hrs. de cuidado directo} = 263.293 \text{ horas de enfermería}$

#### 10. Cálculo de horas/persona/año

Deben estimarse los días no trabajados por funcionario:

- Días ausentismo promedio por funcionario
- Días licencia reglamentaria promedio por funcionario
- Días feriados del régimen de trabajo
- Días feriados obligatorios y optativos otorgados a todo funcionario

**Ejemplo:** Se generan 134 días no laborables por funcionario.  
Para determinar las horas/persona/año:  
 $365 \text{ días} - 134 \times 6 = 1 \text{ 386 horas/persona}$

### 11. Cantidad de personal necesario

$$\frac{\text{Necesidad anual de horas de personal (de enfermería)}}{\text{Total de horas/persona/año}}$$

**Ejemplo:**  $\frac{263.2931}{1.386} = 190.5 = 191$  funcionarios

### 12. Cálculo de composición

25% auxiliares de enfermería	=	48 aux. cnf.
75% enfermeras	=	143 enfermeras
100%	=	191 personas

### Etapas de la instalación de recursos humanos

Este tema se expone en la parte correspondiente a administración de recursos humanos; pero, a modo de introducción, mencionaremos las distintas etapas en su orden lógico.

*Reclutamiento* significa que la institución comunica, a través de diversos medios, el número y tipo de cargos o puestos que se requerirán en determinado tiempo. Pueden producirse por planes de desarrollo; en tal caso, los llamados responderán a creaciones de cargos. En caso de vacantes por distintas causas, se hacen llamados para cubrir los puestos; significa dotar de recursos humanos necesarios a la organización. En la etapa de reclutamiento se busca hacer difusión para atraer personal calificado.

La *selección* tiene dos subetapas: 1) el momento que se hace el llamado orientado a los trabajadores requeridos, y 2) el momento de inscripción y selección entre los candidatos a través de criterios previamente establecidos, que complementan los requerimientos específicos del puesto.

*Ubicación* es la etapa siguiente: se define como el periodo en que se asigna la persona a cargo, según su preparación.

Esa ubicación puede ser para un trabajador nuevo, que inicia en la organización, y que debe pasar por la orientación hacia toda la institución y el puesto, además de recibir el periodo de capacitación o adiestramiento que contempla el programa correspondiente.

También puede tratarse de una reubicación, por ascenso o por rotación, y no es menos importante definir el tipo de orientación y adiestramiento que se necesita para la nueva tarea.

Esta etapa y el cumplimiento de las anteriores facilitan el desempeño de la persona en el cargo, pero, fundamentalmente, revierten en el proceso institucional dando mayor garantía del producto para el cual contribuirá el funcionario.

### Recursos materiales

La instalación de recursos materiales significa la dotación de equipos, materiales y planta física, para asegurar el desarrollo de las actividades de enfermería, así como de otros trabajadores del equipo de salud (Ibarhura).

El departamento de recursos materiales debe cumplir deberes y funciones. Maneja factores extrainstitucionales e intrainstitucionales.

- 1) Extrainstitucionales
  - a) abastecimiento de la plaza
  - b) desarrollo de la industria nacional
  - c) presupuesto que se asigna a la institución para este fin
- 2) Intraintitucionales
  - a) calidad y cantidad de usuarios atendidos, según sus características
  - b) número y tipo de procedimientos
  - c) vida útil de los artículos
  - d) número de estudiantes
  - e) existencias de programas de educación en servicio
  - f) existencia de un centro de materiales

### Planta física

Para este subcapítulo debe existir un programa arquitectónico, donde se expresa:

- Origen de la edificación.
- Necesidades de la comunidad usada en número y características.
- Fines de la institución.
- Identificación y descripción primaria.
  - ubicación geográfica: urbana, suburbana, rural
  - servicios a brindar: general; especializado, semi-especializado
  - unidades asistenciales y distribución

*Programa arquitectónico analítico:*

- 1) Selección del terreno y área; unidades de interacción, número y calidad; unidades de atención ambulatoria; unidades de apoyo
- 2) Estimación de costos por cama por metro cuadrado
- 3) Concurso anteproyecto
- 4) Desarrollo del proyecto

**Condiciones de trabajo**

La sociedad ha recurrido a diferentes mecanismos para estudiar el trabajo del hombre: como espacios laborales, empresa y gremio; espacios científicos: las propias instituciones formadoras de recursos humanos.

Según el enfoque han sido los avances, pero hay un punto de coincidencia entre la producción y lo social, que ocurre en las condiciones de trabajo.

Las condiciones de trabajo se estipulan según:

- métodos de trabajo
- productividad
- bienestar

Esto determina condiciones favorables:

- no fatiga
- buen uso del tiempo
- facilita el trabajo
- mejor utilización de los materiales

Aspectos requisitorios a partir de los cuales se implementan las condiciones laborales favorables al trabajador y, por ende, al fin buscado:

- 1) Limpieza de polvo, residuos, suciedad, roedores, insectos, etcétera
- 2) Agua potable
- 3) Luz
- 4) Ventilación
- 5) Orden: lugar y distancia de equipos y materiales
- 6) Calefacción
- 7) Color
- 8) Residuos
- 9) Espacios físicos
- 10) Mobiliarios: en cantidad y calidad, de acuerdo con su uso y función
- 11) Equipos: clasificación:

- **Tipo I.** De uso permanente (instalación fija y vida útil mayor a 10 años)

- **Tipo II.** No siempre instalados; tienen lugar fijo. Vida útil, entre 5 y 10 años
- **Tipo III.** De costo menor. Móviles. Vida útil, menor a 5 años

**Recursos financieros**

Hay diversas formas para determinarlos, pero el criterio más seguro y confiable es el presupuesto por programa, que conlleva la definición de todo el plan: da mayor transparencia a su ejecución; facilita el control interno del subsistema, como externo, cuando lo efectúa el sistema mayor al que debe responder; necesidad de que el Departamento de Enfermería realice sus planes y haga sus cálculos a la luz del presupuesto institucional; haga estudios científicos sobre costos y gastos, y determine, a través de un estudio cuidadoso, sus planes futuros. Además debe conocer costos de materiales y equipos, así como de asistencia en términos de eficiencia; realizar estudios de consumos, de mantenimiento de equipos y de proceso de trabajo.

**SISTEMATIZAR**

Esta fase ayuda al funcionamiento de la estructura. Determina las relaciones de los distintos componentes, con lo que facilita el proceso y da pie a la puntual efectividad del control en cualquier etapa del proceso, retroalimentando permanentemente al sistema. Lo consigue mediante la evaluación del resultado, y también porque, actuando como caja blanca, el conocimiento de distintos instrumentos usados en la sistematización permite hacer un corte y evaluar lo que está ocurriendo.

Es obvio que si se quiere conocer el nivel de calidad prestada por una institución de salud, es necesario estudiar muchos aspectos que son conducentes (p. ej., si hay política fija); las funciones asumidas por la institución (sólo asistencial o también docencia e investigación). Otro mecanismo concreto es mediante programas de sistematización determinados (p. ej., estándares de calidad de asistencia o de cantidad); procedimientos reunidos en manuales que determinen los pasos a seguir tanto en el proceso de atención de enfermería (p. ej., medicación por vías oral, intramuscular, subcutánea, intravenosa, etc.) como en la administración de la unidad (p. ej., pase de guardia). Además de ser un instrumento de búsqueda de información para llegar al diagnóstico, es un procedimiento sistematizado en la institución. Su incumplimiento limita el conocimiento de la situación, por parte del equipo, en cantidad y calidad sobre el usuario o la unidad. Se constituye en un indicador a ser valorado.

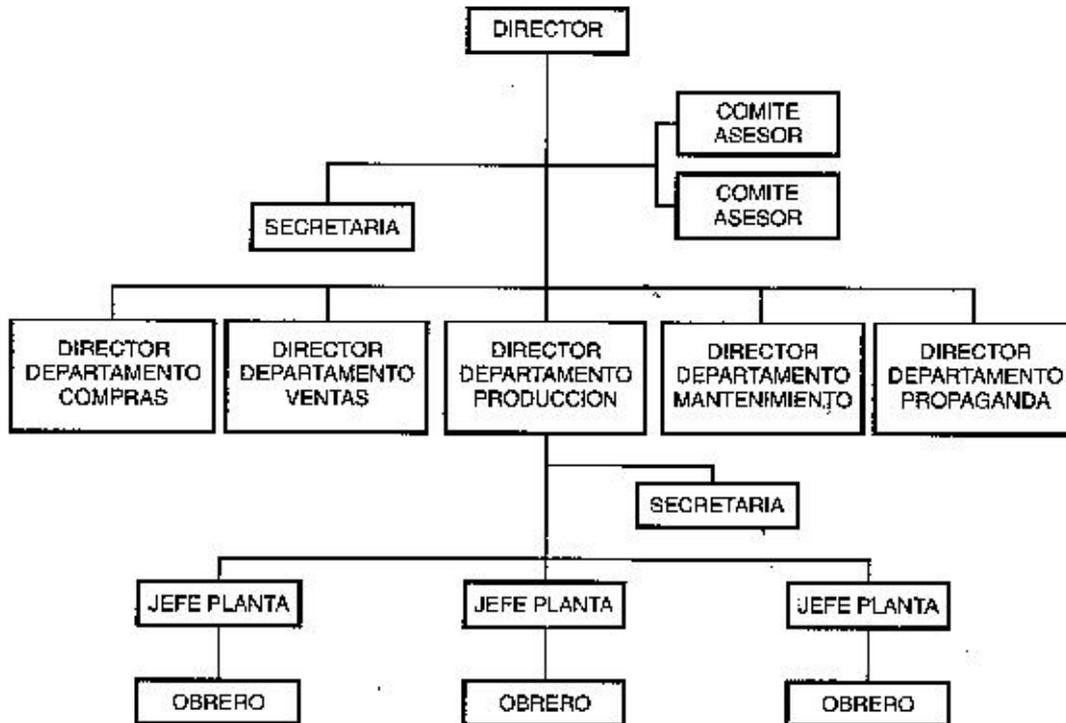


Figura 6-1.

La organización sistémica se basa en la utilización de la *información* por parte de la estructura, de acuerdo con el principio de retroalimentación, elaborando los tipos correspondientes de comportamiento.

En estos sistemas, la información se toma como lo opuesto a la entropía, es decir, la cantidad de información útil es una medida de la organización del sistema, así como el volumen de entropía nos habla del grado de desorganización.

Sistematizar es la *normatización* aplicada a la producción de los bienes o servicios que han de ser prestados y que requieren la *estandarización de procedimientos* respecto a la forma de cómo cumplir el trabajo:

- Sistemas de trabajo.
- Programas de funcionamiento.
- Procedimientos:
  - técnicos
  - administrativos
  - normas
  - reglamentos
  - manuales
  - estándares

- 1) *Estándar* es una norma cualitativa que expresa claramente un comportamiento esperado y deseado, condición que debería existir y que da como resultado un grado o nivel. Puede fijarse para calidad o cantidad.
- 2) *Procedimiento* es la descripción de los pasos a seguir en el cumplimiento de una actividad. Los hay de distinta índole (administrativos, técnicos, y didácticos).
- 3) *Norma* es una regla que sirve como guía de acción para unificar el comportamiento de las personas.

Las *normas* pueden ser *técnicas* o *administrativas* y se agruparán de acuerdo con el objeto de su definición.

Pueden ser *particulares* de la unidad o del servicio, o *generales* cuando se corresponden con toda la institución. Según el destinatario serán:

- para el *usuario*
- para *familiares*
- para el *personal*

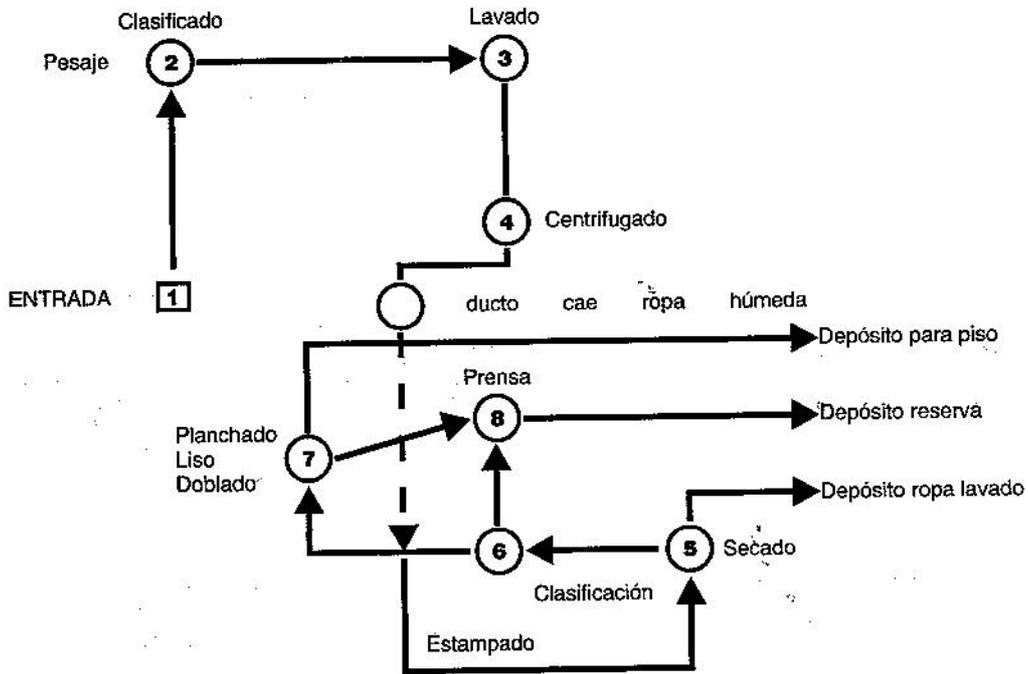


Figura 6-2.

- para *visitantes*
- para *estudiantes*
- otras

4. *Reglamentos* son normas con carácter obligatorio conferido por órganos del gobierno institucional y que definen deberes y derechos en la relación empleado-patrón; contemplando legislación vigente a nivel nacional, y convenios nacionales o internacionales, según el asunto (p. ej., OIT, organismos internacionales para los derechos del hombre, etcétera).

La estructura se visualiza a través de:

- estructura* (organigrama)
- funcionamiento* -cursograma o fluxograma (cosas o personas)

**Organigrama** (fig. 6-1)

Es una herramienta administrativa que expresa las relaciones entre los empleados de distintas jerarquías de una institución.

Señala ante *quién* y *por quién* debe responder cada funcionario y las principales vías formales de comunicación.

La estructura de organización no es fija.

Cada vez que se modifica debe comunicarse a todos por escrito y en reuniones.

- organigramas
  - general
  - institucional
  - por unidad de organizaciones

- 1) dos dimensiones
- |   |                   |                                   |
|---|-------------------|-----------------------------------|
| { | una, vertical:    | • niveles jerárquicos             |
|   | otra, horizontal: | • criterio de división de trabajo |
|   |                   | • relaciones                      |

- 2) *representación*
- |   |             |   |
|---|-------------|---|
| { | estratégico | nivel de normas, políticas, reglamentos, planes   |
|   |             | táctico — Jefe Div., Depto. operativo — ejecución |

- *Por rectángulos* 3 niveles:
- *Por relaciones* lineal (vertical u horizontal) punteada (coordinación)

dependencia (dentro de línea jerárquica) asesoramiento (relación lateral a la jerárquica y por debajo de la toma de decisión)

- **Por coordinación:** se aconseja no expresar gráficamente las líneas de coordinación, dada su multiplicidad, en tanto miembros del equipo y sectores con los que se relaciona. Puede ser útil para un estudio de trabajo operativo y establecimiento de nuevas formas de sistematizar la comunicación

### Cursograma o fluxograma (fig. 6-2)

Es una herramienta de trabajo que permite explicar o estudiar las relaciones y etapas del proceso de trabajo. El estudio puede estar dirigido a cosas o personas o ambas, y evidencia el funcionamiento.

De su análisis se puede deducir la calidad, pero el instrumento no lo explica.

Lo más común de ver y usar es el proceso a través del cual se reconocen las etapas o el recorrido. Con distintos dibujos se expresan las diferentes etapas y equipos, y en líneas, el recorrido.

### BIBLIOGRAFIA

- Alberti, Caballero, Paz y Villar. *Curso nivelación en administración para ATS*. UNED MADRID, 1981.
- Althusser L., *La Revolución teórica de Marx*.
- Chiavenato I. *Administración. Teoría, proceso y práctica*, McGraw-Hill, Bogotá, Colombia, 1987.
- Divicenti M. *Administración de los servicios de enfermería*, Limusa, México, 1984.
- Etzioni A. *Organizaciones modernas*, ITIIEA, México, 1986.
- Haitmann y Scott. *Dirección y gerencia*, Edit. Hispano Europea, Barcelona, Esp. 1975.
- Jharbum J. *II Jornadas de administración de enfermería*, Asociación Española Ia. de Socorros Mutuos, Montevideo, junio, 1978.
- Investigación experimental conjunta. Departamento Administración Escuela Universitaria de Enfermería. División Enfermería Hospital de Clínicas. 1987.
- Koontz O'Doneli. *Administración*, Edit. McGraw-Hill, 8a. ed. México, 1987.
- OIT. *Introducción al estudio del trabajo*, cap. 6, pp. 57-72 Ginebra. 1975.
- Sánchez S. *II Jornadas de administración de enfermería*, Asociación Española Ia. de Socorros Mutuos, Montevideo, junio, 1978.
- Schoderbek CH. y P. *Sistemas administrativos*, Edit. Ateneo, Buenos Aires, 1984.
- Shaffir M. *Atención de salud*, Sunis Abraham y col. Tomo II. cap. I, Ateneo, Buenos Aires. 1976.
- Taylor F. *Principios de la Administración científica*, Administración industrial y general, México, 1969.

**S E C C I O N**

**3**

**PERSONAL  
EN LA  
ADMINISTRACION**

---

## *Una concepción sistémica*

Lic. Soledad Sánchez P.

### Introducción

Posiblemente no haya tema alguno en administración que pueda abarcar tanto como lo relativo al personal. A través de este tema podríamos desarrollar el devenir histórico de las diferentes escuelas de administración, es decir, las distintas ideologías, estilos y técnicas. Hay autores que contran la atención en la dirección de los recursos humanos (*rrhh*) y otros en la integración; al respecto se dispone de gran cantidad de artículos y libros.

Nuestro objetivo es limitado. Aspiramos sólo a dar un panorama básico acerca de lo que atañe al personal en la administración, de manera que pueda motivar —a quienes carezcan de formación en el área— a prepararse para esta función.

### Concepto

El personal en la administración implica:

- Planificación.
- Organización.
- Integración.
- Desarrollo.

Así, la consideración del mismo se inserta en todas las funciones del proceso de la administración (fig. 7-1).

De manera sintética, digamos que la función de *planificación* culmina cuando —después de establecido el diagnóstico que emerge al evaluar la situación con base en el modelo conceptual— se establecen las políticas y objetivos a seguir en la institución, así como las actividades a desarrollar para alcanzar dichos objetivos, según las normas que se han fijado. Políticas, objetivos, actividades y normas no sólo se establecen en un lugar (institución) y tiempo determinados, sino también a la luz de los recursos necesarios y posibles de obtener. Aquí, cuando hablamos de recursos nos referimos a los materiales, los financieros y, fundamentalmente, al de personal o recursos humanos, indicándose tipos o categorías de personal y cantidad de cada categoría.

La institución, mediante la *organización*, da una estructura de organización; establece los modelos de dotación de personal, y define los puestos de trabajo y sus formas de sistematización.

Aquí no vamos a considerar las funciones de *planificación* ni de *organización*, las cuales han sido tratadas previamente. Vamos a ocuparnos del personal como un subsistema dentro del *sistema de recursos*, el cual se desarrolla entrelazadamente con las funciones de *dirección* y de *control* (o *evaluación*).

A través de todo el proceso de la administración tiene una importancia fundamental la *comunicación*, la *coordinación* y la *motivación*. Hablar de dirección de personal sin tratar éstas, parece cosa ignominiosa. Sin embargo, su omisión aquí es por considerar que merece un capítulo especial.



Figura 7-1. Proceso de la administración.

### Subsistema de personal

- 1) Como *entradas* al subsistema de personal tenemos:
  - a) Información
    - Normas legales que regulan las condiciones laborales.
    - Categorías o tipos de personal necesarios y cantidad de personal dentro de cada categoría, según lo planificado.
    - Tipo de organización de personal que hay en la institución. Expresada ésta a través de: el organigrama; los modelos de dotación de personal o sea tipos o categorías necesarias y cantidad de cada categoría; la sistematización del trabajo, es decir, los métodos y normas establecidos, y –como consecuencia de todo lo anterior– las definiciones de los puestos de trabajo. Estas últimas cambian según la decisión de la institución; por ejemplo, un modelo de dotación de enfermería integrado con 30% de enfermeras universitarias (licenciadas) y 70% de auxiliares de enfermería o, por lo contrario, con 15 y 85%, respectivamente.
  - b) Aspirantes a trabajadores que llegan a tener la calidad de **trabajadores** cuando la institución les selecciona y les ubica u ocupa en los puestos de trabajo correspondientes.
- 2) En el "procesador" de este subsistema de personal se encuentran varios subsistemas, dependiendo éstos –en cantidad y complejidad– de la

naturaleza, tamaño y nivel de desarrollo de la institución de que se trate. A modo de ejemplo, y por la importancia que asignamos a ello, en la figura 7-2 se representan los subsistemas de *reclutamiento, selección, ubicación, orientación, educación continua, salud y seguridad, sueldos y salarios*, y ubicado en el centro el de *evaluación*. Esta última tiene relaciones directas y, salvo excepciones, bidireccionales con la totalidad de los otros subsistemas.

- 3) Como *salidas* del subsistema de personal tenemos:

#### a) Información

- La información producida en este subsistema puede tener como destinatarios a otros sistemas dentro de la institución para retroalimentar a todo el proceso de la administración. Por ejemplo, es muy importante la información sobre el desarrollo del personal para nuevas formulaciones de planes y políticas generales, e incluso para la implementación de ciertos programas específicos. ¿Cómo podría una institución hospitalaria implementar el programa de atención progresiva que se había fijado –poniendo en funcionamiento dos unidades de cuidados intermedios– si debido al brusco descenso de los sueldos acaecido en el último semestre perdió 50% del personal médico y 70% del de enfermería que había preparado para tal programa? El ejemplo ilustra cómo la tecnología que se utiliza y la calidad de atención están condicionadas por la cantidad y calidad de recursos materiales y, sobre todo, de qué se dispone. Cabe preguntarse en qué medida el personal que se ausentó de la institución había comprometido su participación desde las primeras fases de la programación, así como qué política de sueldos, salarios y compensaciones tiene esa organización.

Para bien administrar la institución, ciertamente es fundamental tener información actualizada relativa a entradas y salidas de personal; programas de educación continua asumidos por las diferentes personas; movilización interna (o cambios de ubicación) del personal y sus causas; cantidad de días de licencia por enfermedad, estudio u otras causas; cargos vacantes y a ser cubiertos, suprimidos o transformados; cuál es el monto total de sueldos y los montos de sueldos discriminados que la institución paga, etcétera.

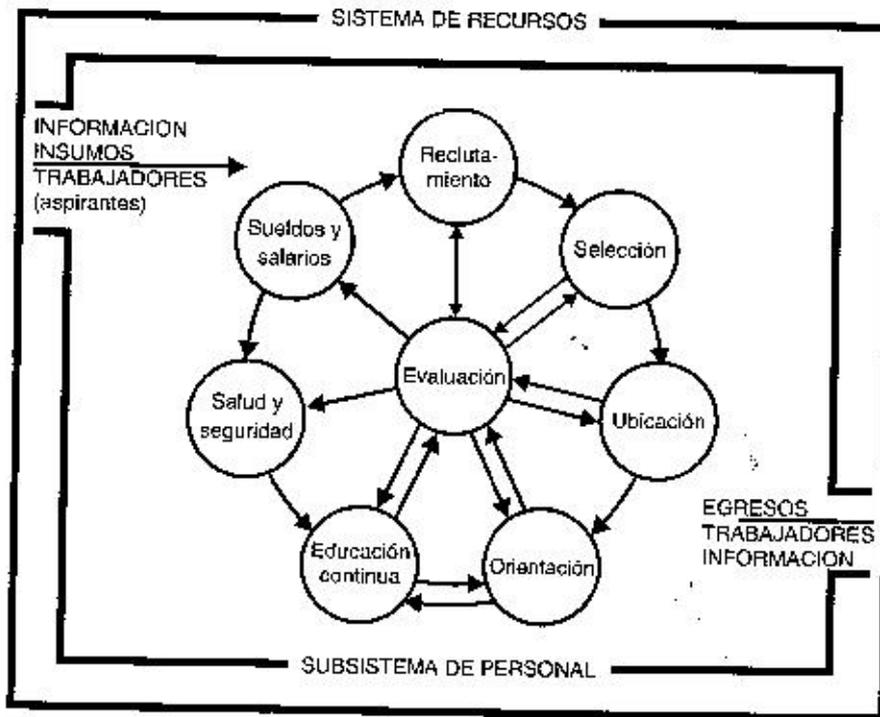


Figura 7-2.

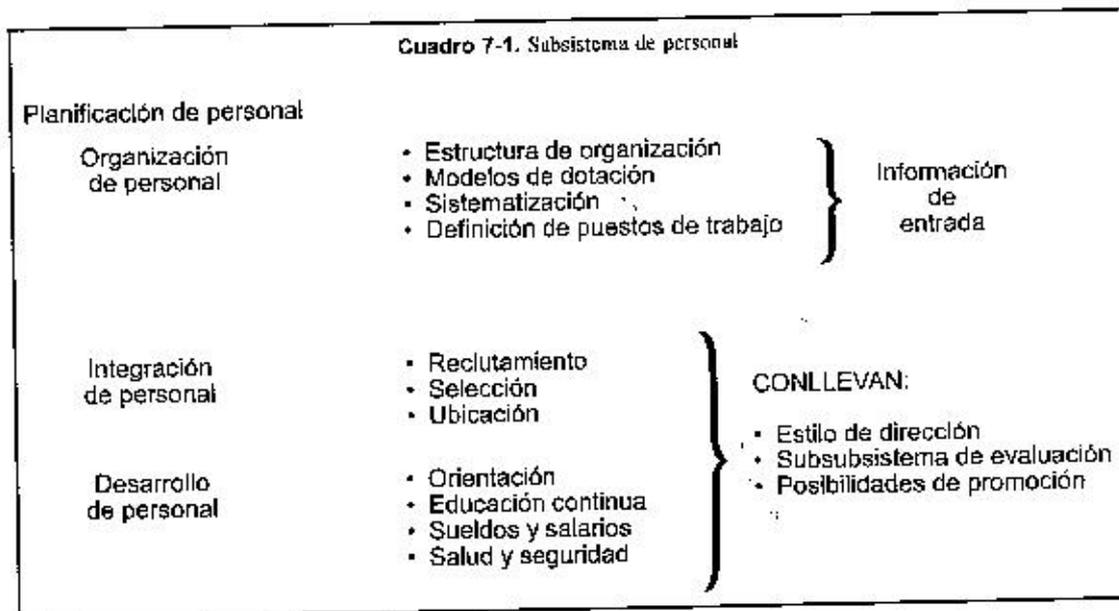
- En algunos casos, la información producida en este subsistema es aportada a otras organizaciones sociales cuyos propósitos son, por lo común, similares. Esto permite tener una red de información que promueve su eficiencia.
- b) Egresos. La otra salida importante de este subsistema son los egresos de trabajadores, lo cual puede deberse naturalmente a muy diversas causas.
  - Hay quienes mediante **renuncia** abandonan una institución para incorporarse a otra donde encuentran mejores salarios y mayores posibilidades de desarrollo; esto es, mejores condiciones de trabajo. A veces se observa que una persona deja un empleo por otro que se adecua a algún grado de limitación, como podría ser levantar cierta cantidad de peso incompatible con sus condiciones físicas. Asimismo, puede haber otras razones sociales que lleven a la renuncia (p. ej., emigración).
  - Hay situaciones en las que el trabajador sale mediante **despido**, generalmente vin-

- culado a causas muy graves tales como delictivas (p. ej., el robo); comportamiento probadamente antisocial (alcoholismo o consumo de estupefacientes u otros); probada negligencia, impericia o imprudencia que causen daños a otros. Estas causas de despido nos permiten meditar sobre la relación dialéctica entre factores emergentes de la particular cultura organizacional, de la situación socioeconómica-política del grupo poblacional al que pertenece el trabajador, así como del nivel propio de salud de éste.
- Toda institución tiene personas que se retiran, para acogerse a su **jubilación**. En algunas instituciones, hay un límite de edad impuesto para ello; también pueden retirarse por tener una causa jubilatoria como puede ser cierta enfermedad.
- Otros egresos de trabajadores se deben al **fallecimiento**. Cabe aquí dejar planteada la responsabilidad que toda institución tiene de establecer medidas de seguridad tendientes a evitar muerte (p. ej., muerte por electrocución).

**Subsistema de personal** (Cuadro 7-1)

Por la razón mencionada, no desarrollaremos en este capítulo planificación y organización del perso-

nal. En los capítulos 10 y 11 hablaremos de manera sucesiva de integración y desarrollo de personal, no sin antes referirnos a la importancia del subsistema que estamos considerando.



## *Importancia del personal*

Lic. Soledad Sánchez P.

La importancia del personal en la administración se deriva de varios aspectos:

- 1) Además de constituir un hecho histórico en sí mismo, forma parte de la evolución histórica social, económica, política y científico-tecnológica. Es natural que así sea por cuanto se refiere a cómo se utiliza la fuerza de trabajo en los diferentes modos de producción.

A medida que las sociedades fueron avanzando en su desarrollo, fue aumentando la división del trabajo, lo cual se evidencia hoy en términos de especialización tan creciente como infinitas sub-especializaciones del quehacer humano.

La propia evolución histórica a que nos referimos tiene entre sus expresiones el que cada día sea menor el trabajo físico pesado y mayor la automatización de los procesos de producción, no sólo de bienes sino también de servicios. Pensemos por un instante en el nivel de automatización logrado en la informática, ¿Cuánto y cómo puede esto incidir en la administración de personal?

Otro hecho, por cierto concatenado a los anteriores, es el crecimiento —desde hace un tiempo a un ritmo vertiginoso— de la ciencia y la tecnología en general.

Asimismo no podríamos dejar sin destacar la importancia que el sindicalismo ha tenido en los cambios de modelos conceptuales de los administradores y en sus estilos. Este sindicalismo,

que afortunadamente ha ido más allá de la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de trabajo, ha buscado y busca el cambio de los modos de producción, para asegurar a todas las personas la posibilidad de desarrollo pleno de sus potencialidades. Esto pasa entonces por las posibilidades de trabajo que garantice —entre otras cosas— nutrición, vivienda, educación y vestimenta adecuados, así como posibilidades de descanso, recreación, seguridad social y salud. Pero qué duda cabe al respecto de que esto sólo se logra en una sociedad en la cual los derechos humanos, la comprensión y la libertad se den plenamente. La historia del sindicalismo muestra cuánta lucha y sacrificio ha significado su búsqueda y cuánto ha ido contribuyendo al mejoramiento de la sociedad y, en particular, al mejoramiento de los modelos conceptuales de los administradores y también en la implementación de los mismos.

- 2) El centro vital de cualquier subsistema de personal está configurado por las relaciones interpersonales e intergrupales. Se trata de personas complejas en su singularidad, complejas en su pluralidad y por la multiplicidad de sus relaciones. Bastaría este aspecto para justificar la importancia del personal y asimismo demostrar su complejidad. Toda institución es lo que sus integrantes logran mediante su constante interacción; aquí radica todo su potencial y dinamismo.

- 3) Del personal depende la cantidad y la calidad de la producción, ya sea de bienes o de servicios. Si la dotación de personal con que cuenta una institución está suficientemente motivada, dará lo mejor de sí misma; su producción será la mayor posible y la calidad la máxima que pueda obtenerse, con los medios de que disponga; pero, esto está unido al estilo de dirección, al cual nos referiremos luego.
- 4) El personal representa entre un 60 y 70% del costo de funcionamiento de la mayoría de las instituciones. Por concepto de sueldos, salarios y compensaciones, el costo de producción se incrementa considerablemente. No por casualidad, instituciones con fines lucrativos reducen a veces la cantidad de personal, basándose en el falso concepto de que así aumentarán sus ganancias. Se dice el falso concepto, porque de hecho representará un deterioro en su producción, ya sea en la calidad o en la cantidad, lo que —en el mediano o largo plazo— le significará menos posibilidad de vender los bienes que produzca o menor aceptación, y a veces, venta de sus servicios.
- 5) La integración y el desarrollo del personal implican tiempo y recursos considerables y programas bastante complejos. Quienes comprendan la importancia que la gente tiene para cualquier tipo de empresa, no escalinan tiempo y recursos para tener a cada persona en el puesto de trabajo más adecuado a ella, así como para darle las máximas oportunidades posibles de desarrollo. Esto no es sólo gratificante, sino que contribuye al desarrollo de la sociedad. Aun en las instancias históricas más dramáticas, las instituciones conscientes de esto destinan a tal fin algún tiempo y recursos. Sin embargo, no debemos caer en simplificaciones extremas; la integración y el desarrollo de personal involucran actividades de alta complejidad que requieren incluso cierto grado de especialización, por ejemplo, la educación continua y la evaluación del personal. Por otra parte, ¿quién puede dudar que la integración de equipos y la capacitación para el desempeño eficiente de actividades y funciones de cada uno son un proceso interpersonal que requiere bastante tiempo y que a menudo no se logra en el mediano plazo?
- 6) El personal en la administración requiere una concepción sistémica. Acaso ¿podríamos crear

los cargos necesarios sin haber fijado los modelos de dotación? ¿Podríamos seleccionar personal sin establecer criterios o técnicas de evaluación de los aspirantes a ocupar los puestos de trabajo? ¿Podríamos establecer programas de educación continua, desconociendo las necesidades de aprendizaje que surgen o se evidencian en la interacción de las personas en el desempeño de sus cargos? ¿Si la organización no fuera dinámica, permitiría el desarrollo del personal? Obviamente, en todos los casos, la respuesta es NO.

¿Valdrá la pena que una sección o departamento busque separadamente su particular desarrollo?; o ¿a poco de andar caerá en una situación de aislamiento? ¿Cuántas veces una sección o departamento obtiene recursos "excesivos" dentro de lo que la institución tiene y, entonces, no se sacrifica el desarrollo global de la institución? Planificación, organización, integración y desarrollo del personal deben adecuarse a los planes globales de desarrollo institucional.

- 7) La significación que se da al personal parece asignada por el modelo conceptual y, en consecuencia, por el estilo del administrador. De manera esquemática, digamos que poseemos un modelo conceptual que buscamos llevar a la práctica, lo cual nos da un estilo determinado. Esto puede representarse como en la figura 8-1.

De más está decir que los resultados alcanzados mediante el uso de determinados procedimientos y técnicas en la administración del personal, retroalimentan el modelo conceptual, ratifican ciertos aspectos del mismo y rectifican aquellos aspectos que la práctica nos indica como inadecuados o indeseables.

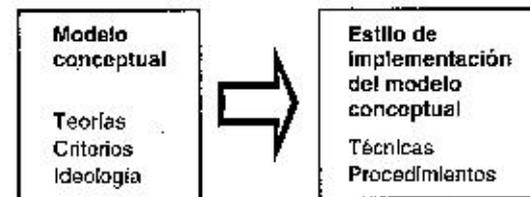


Figura 8-1.

## *Modelos conceptuales y estilos de dirección*

**Lic. Soledad Sánchez P.**

Corresponde detenernos a pensar en la relación que existe entre el modelo conceptual relativo al personal en la administración que se posee y el estilo de dirección (o administrativo) que se asume.

Preferimos hablar de modelos conceptuales y no de teorías, porque a veces éstos no llegan al nivel de una teoría; en ocasiones constituyen tan solo criterios o conceptos y, en todos los casos, están impregnados de una ideología.

Los modelos conceptuales respecto al personal tienen que ver con el valor que se asigna a las personas como seres humanos y trabajadores. A través del tiempo, diversos estudiosos de la administración han buscado formas de categorizar los diferentes estilos. Por ejemplo:

- Knowles habla de una ideología autoritaria y una ideología democrática.
- Brown menciona una ideología autocrática, otra democrática y otra de "laissez-faire".
- Likert se refiere a una dirección centrada en el trabajador y otra en las tareas.

Veamos dos ejemplos más detalladamente; primero, el de Mac Gregor y, luego, el de Blake y Mouton.

- Mac Gregor sostiene la existencia de dos ideologías: la teoría X y la teoría Y; en consecuencia

con ellas, dos estilos que pueden ser utilizados alternativamente, según se muestra en los cuadros 9-1 y 9-2.

- Blake y Mouton, desarrollaron ampliamente su teoría en Estados Unidos a partir de 1965, a través de Scientific Methods. Esta teoría de desarrollo organizacional de empresas, en términos del llamado Grid (o trama) administrativo, se propagó por todo el mundo mediante la venta de los Seminarios Grid, lográndose el récord de su venta en el decenio de 1970. En el Uruguay, a través de Concisa S.A. de Brasil, se extendió entre los años de 1974 a 1982, fundamentalmente (fig. 9-1).

La teoría comprende el desarrollo de seis fases, a saber:

- 1) De aprendizaje individual, tendiente a conocer y comprender el estilo administrativo propio y cuál sería más efectivo.
- 2) De desarrollo de equipos de trabajo, a todos los niveles, pero enfatizándose el desarrollo de los niveles gerenciales o directivos.
- 3) De coordinación intergrupal.
- 4) La elaboración de un proyecto de modelo corporativo estratégico para el desarrollo institucional u organizacional.
- 5) El cumplimiento del modelo.
- 6) La evaluación de los resultados.

**Cuadro 9-1. Mac Gregor Ideología**

Teoría X	Teoría Y
1. Perezosas	1. Trabajadoras
2. Evitan trabajo	2. Trabajo cosa natural
3. Necesitan control y dirección	3. Son automotivadas y autodirigidas
4. Requieren disciplina externa	4. Son autodisciplinadas
5. Eluden responsabilidades	5. Buscan responsabilidades
6. Carecen de ingenio e iniciativa	6. Son creativas y competentes

Como una síntesis de la teoría, digamos que se interesa en el desarrollo de los grupos, su interacción y su entorno. Las características de la organización se visualizan en términos de:

- Objetivos, o sea la producción (bienes o servicios).
- Gente, o sea personas en interacción.
- Jerarquía, expresada en relaciones que indican autoridad.

El Grid está representado por las combinaciones posibles entre las preocupaciones por la producción y por la gente, dando como resultado diferentes estilos administrativos.

Los diferentes estilos indican la actitud predominante de la persona en la toma de **decisiones**; en la defensa de sus **convicciones**; frente a situaciones de **conflicto**; desde el punto de vista de su **temperamento**; en cuanto a su **humor o carácter**, y en cuanto al grado de **esfuerzo** que realiza y espera de los demás.

La visión de esta teoría es que: a) resulta útil para identificar el estilo, no lográndose una verdadera comprensión del mismo; b) tal como se expresa en la

**Cuadro 9-2. Mac Gregor Estilos**

Teoría X	Teoría Y
1. Obediencia a órdenes	1. Decisiones participativas
2. Supervisión <ul style="list-style-type: none"> <li>• manipuladora</li> <li>• coactiva</li> </ul>	2. Supervisión <ul style="list-style-type: none"> <li>• busca iniciativas</li> <li>• descentralizada</li> </ul>
3. Control de tareas	3. Control de resultados



Figura 9-1.

segunda fase, se enfatiza el desarrollo de los niveles gerenciales o directivos, de cierta manera minimizándose el desarrollo de equipos a **todos** los niveles; c) en la cuarta fase se plantea la elaboración de un modelo **corporativo**, en contradicción con el concepto de lo que representa el personal en la administración,

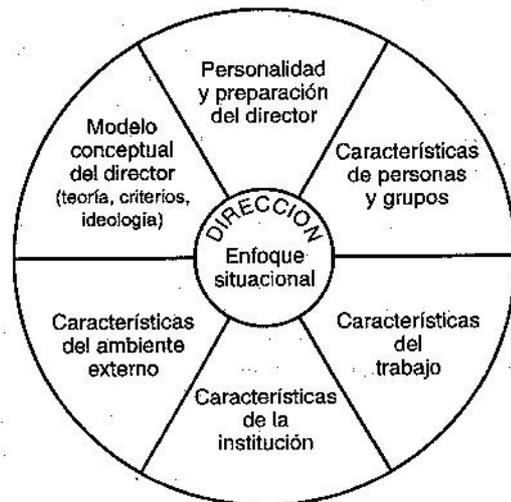


Figura 9-2.

lo cual nos induce a creer que dicho modelo no se basa en reglas de juego de cooperación y respeto recíproco entre los integrantes de la organización.

En opinión de la autora, los diferentes estilos de dirección de personal (o administrativos) están condicionados (fig. 9-2) por los siguientes factores:

- Modelo conceptual (teoría, criterios, ideología) del administrador. Es decir, éste asigna la significación que se le da al personal.
- Personalidad y preparación del administrador.
- Características de las personas y los grupos dirigidos.
- Características del trabajo a realizar.

- Características de la institución en su más amplia significación: como cultura organizacional.
- Características del ambiente externo a la institución.

Existe sin duda una relación dialéctica de influencias recíprocas entre la institución y el medio externo; pero tengamos en cuenta que estas relaciones tienen que ver con el *interjuego de poderes* de todo tipo, entre ambas.

Los factores antes mencionados indican que el estilo que se asume depende de la situación que se da como un todo. El administrador utiliza predominantemente un estilo que le caracteriza, con variaciones que dependen de la situación que se da en un momento dado.

## *Integración del personal*

---

Lic. Soledad Sánchez P.

### **RECLUTAMIENTO**

Los programas de reclutamiento de personal tienen como objetivo atraer candidatos calificados para la institución. Dicho reclutamiento se realiza con base en las necesidades de personal para las diferentes unidades de organización y en lo establecido en las definiciones de los puestos de trabajo existentes.

Naturalmente, todo reclutamiento se hace según lo establecido a través de la cultura institucional o empresarial, u organizacional. Es común que se den a conocer aspectos atractivos para los trabajadores, los que pueden ser muy variados (compensaciones especiales, posibilidades de educación continua, prestigio de la institución, etc.). Asimismo, según lo establecido por dicha cultura, el reclutamiento estará dirigido hacia el interior o hacia el exterior de la institución; hablamos entonces de *reclutamiento cerrado* y de *reclutamiento abierto*, respectivamente.

#### **Reclutamiento cerrado**

El interesar a personas o atraer posibles candidatos calificados dentro de la propia institución se sustenta en las **evaluaciones** del desempeño realizadas —cuyos resultados habrán sido oportuna y periódicamente consignados en registros y en los **programas de educación continua**. Por otra parte, el reclutamiento hacia

el interior requiere de una fluida y abierta información sobre **posibilidades de ascenso**, es decir, las vacantes disponibles.

#### **Reclutamiento abierto**

Este se basa fundamentalmente en la oferta de fuerza de trabajo que exista. Sin embargo, la mayoría de las instituciones realiza reclutamiento hacia el exterior para los puestos de trabajo de inicio en los diferentes escalafones, y también cuando se trata de puestos de dirección superior.

### **SELECCION**

Esta tiene como objetivo escoger, de manera ecuaníme, a las personas más indicadas para los puestos de trabajo de que se trate. Bien podemos decir que, como aspectos determinantes de los procesos de selección —tanto abierta como cerrada (con igual aceptación a la que dimos en reclutamiento)— se encuentran: la cultura institucional u organizacional y el estilo de dirección existentes, las definiciones de los puestos de trabajo y los resultados de las evaluaciones de las personas aspirantes para los puestos.

No cabe duda que cualquiera que sea el subsistema de selección de personal ha de ofrecer garantía de **confiabilidad**, tanto para la institución como para

las personas en proceso de selección. Dicha confiabilidad se avala a través de diversas técnicas y procedimientos, que se describirán más adelante.

La selección de personal podrá incluir técnicas y procedimientos muy variados en cantidad y grado de complejidad, según el nivel de desarrollo alcanzado por la institución, su naturaleza y tamaño. Por ejemplo, la selección de docentes en la Universidad de la República se hace de acuerdo con lo que establecen el Estatuto de Personal Docente, la(s) Ordenanza(s) de Personal Docente que rige(n) para cada facultad o escuela, y los Reglamentos para acceder a los diferentes grados.

En cualquier caso —y, por tanto, sea cual sea el nivel de desarrollo institucional— es indispensable que haya criterios de selección preestablecidos y conocidos por los aspirantes.

En todos los casos, debe haber también un equipo o tribunal responsable. Es deseable que los aspirantes al cargo puedan recurrir al mismo en caso de tener razones para ello, y que la decisión o fallo de dicho tribunal sea inapelable, a menos que medie vicios de forma o de funcionamiento.

El equipo o tribunal seleccionador debe contar con algún representante de los aspirantes o concursantes para el cargo. En algunos casos, este representante tiene voz pero no voto, y se constituye como veedor de las acciones de los miembros del tribunal, quienes tienen derecho a decidir sobre la selección.

En todos los casos, las organizaciones deben contar con actas de inscripciones de aspirantes, así como de los resultados de la selección. Según el tamaño y nivel de desarrollo de la institución, en la inscripción de aspirantes y para la comunicación de los resultados pueden participar la Sección Personal y la Sección Concursos. En instituciones pequeñas o escasamente desarrolladas, estas actas generalmente son parte de la responsabilidad del equipo seleccionador.

Dentro de las técnicas y procedimientos más frecuentes de selección se encuentran:

- El llamado público a aspirantes, el cual puede ser abierto o cerrado.
- Información sobre el período y forma de inscripción.
- Información sobre el(los) método(s) de selección tales como:
  - a) *Concurso*, ya sea de pruebas como generalmente se hace para cargos de ingreso al escalafón; de pruebas y méritos, comúnmente para cargos de niveles intermedios; de libre aspiración o concurso de antecedentes para los más altos niveles de puestos de los diferentes escalafones.

b) *Examen médico* general o especializado, según requerimiento de las tareas a realizar (p. ej., a veces el trabajo demandará gran agudeza auditiva o visual).

c) *Entrevistas*, que casi siempre se combinan con otras técnicas de selección. Las entrevistas sirven para recoger información sobre el aspirante al cargo (p. ej., motivo por el que desearía trabajar en la institución, planes que tiene en el caso de ser seleccionado, intereses especiales para el posible desempeño del cargo, por ejemplo, enfermera interesada en trabajar en centro quirúrgico). Las entrevistas permiten siempre hacer cierta evaluación del aspirante (habilidad para expresarse, actitud frente a cosas desconocidas del trabajo que le sean planteadas, etc.). Algunas instituciones tienen formas muy estructuradas para llevar a cabo dichas entrevistas e incluso tienen formularios para registrar la información obtenida; en otros casos son semiestructuradas. Cabe destacar la importancia de contar con personal capacitado especialmente para el uso de esta técnica, cuando se utiliza la misma. La capacitación del entrevistador debería además incluir amplio conocimiento de los objetivos y políticas de la institución, así como del trabajo específico que podrá tener la persona en caso de ser seleccionada.

d) Entre otras técnicas de uso ya no tan frecuentes están las *pruebas (tests) psicológicas*. Su utilización requiere de especialistas. Se hacen en la creencia de que dichas pruebas darán información sobre las características o perfil de la persona en relación con el perfil que se requiere para el desempeño del cargo.

En todos y cada uno de los procedimientos y técnicas de selección que se utilicen, ha de considerarse el costo. Este último está en relación con el tiempo del personal y del tribunal que deba participar, así como del nivel de preparación que ellos deban tener para esta tarea; con los materiales necesarios para las pruebas de selección; con los exámenes médicos; etcétera.

## UBICACION

Consiste en situar o colocar a cada persona en el puesto más apropiado para ella.

Ciertamente puede tratarse de la ubicación de un trabajador nuevo en la institución o de la reubicación de alguien dentro de la misma. Siempre juega un pa-

pel preponderante el conocimiento que se tenga del trabajador como persona, con sus atributos singulares —y obviamente debe realizarse de manera planificada. Las reubicaciones pueden deberse a diversos motivos:

- 1) Situaciones de ascenso o promoción.
- 2) Necesidades de rotación del personal, las cuales deberían ser siempre estudiadas y en cualquier caso considerar:
  - a) Necesidades sentidas por el trabajador.
  - b) Cambios en la situación del servicio.
  - c) Conveniente para conservar la salud del trabajador en función de su personalidad, la intensidad y naturaleza estresante de las tareas. Por ejemplo, el personal que trabaja en una unidad de cuidado intensivo podría rotar al cabo de algunos años, aun cuando después de transcurrido un tiempo regresará a la misma. Estas razones han llevado a pensar que el cuidado intensivo no se asuma como una especialización y de carácter permanente.
  - d) Limitaciones transitorias de la persona para cumplir el trabajo habitual.
  - e) Larga o excesiva permanencia del trabajador desempeñando la misma tarea, lo cual tiene

gran importancia cuando se trata de alguien cuya tarea sea muy simple o monótona.

- 3) Necesidad de preparación de subrogantes. Una práctica eficiente de preparación de subrogantes para los diferentes cargos es ponerles en la situación real que el desempeño del cargo exige, dándoles, naturalmente, la asistencia y guía debidas. La necesidad de preparación de subrogantes se hace más drástica cuando —aun en instituciones pequeñas— existen requerimientos de división del trabajo, y la dotación de personal es insuficiente. La existencia de subrogantes nos permitirá tener un adecuado plan de licencias y cobertura para situaciones imprevistas.

En el caso particular de la enfermería, consideramos importante aclarar que hay otras formas de rotación, ya no de puestos de trabajo, sino de horarios. Estos se vinculan con la modalidad propia de trabajo en enfermería y también con la necesidad de distribuir entre el personal ciertos beneficios de manera más equitativa. Nos estamos refiriendo al beneficio salarial que por ley se otorga a quienes realizan tarea nocturna (después de las 22 horas y hasta las 7 a.m.). Esta rotación por turnos conlleva la posibilidad de algunas alteraciones, debidas a los cambios en los ritmos biológicos.

## *Desarrollo de personal*

Lic. Soledad Sánchez P.

### **ORIENTACION**

Podemos decir que el desarrollo del personal se inicia desde el momento en que el mismo es incorporado a la institución y comienza su programa de orientación.

#### *Objetivos*

Los programas de orientación tienen como objetivos:

- Promover el conocimiento y las actitudes positivas hacia la institución.
- Promover precozmente el sentido de pertenencia a la institución y al grupo de trabajo.

#### **Características de los programas de orientación**

Como señalamos anteriormente, corresponde iniciar este programa cuando se ubica a una persona en su puesto de trabajo; esto se hace de acuerdo con la naturaleza del cargo. Las características de dichos programas resultan muy variables, según la cantidad de recursos y esfuerzos que para ellos se destine, y también difieren mucho en cuanto a su duración: a veces sólo unos días, en otros casos, tres a seis meses. Esto último hace que el límite entre los programas de orientación y de educación continua sea impreciso.

En general, la orientación está a cargo del supervisor inmediato, aun cuando participen otros individuos. A menudo, las personas que participan son aquellas con las que el trabajador mantendrá una relación laboral bastante inmediata, incluyendo compañeros de igual jerarquía y quienes ocupan niveles de dirección respecto de su quehacer. Es conveniente que el programa de orientación sea inicialmente *semiestructurado*, para que se configuren las necesidades identificadas por la institución, a la vez que pueda integrarse al mismo todo aquello concerniente a necesidades de orientación planteadas por el nuevo trabajador o identificadas por las personas que colaboran con él. En cualquier caso, el programa puede ser incluso reelaborado totalmente.

#### *Contenido*

Comúnmente, estos programas del personal nuevo incluyen temas vinculados con los siguientes aspectos:

- La institución, su naturaleza y funciones; su filosofía y programas que desarrolla; su tamaño o dimensiones; su nivel de complejidad; los antecedentes históricos más relevantes; la planta física en general y muy particularmente el área específica de trabajo del nuevo empleado; normas generales que rijan la vida de la institución y sus trabajadores.

- Programas de educación continua existentes, según corresponda para que la persona decida respecto de su posible integración a alguno de ellos.
- Sistema de evaluación de personal.
- Su propio departamento o sector, incluyendo al personal; equipos y materiales de trabajo; técnicas y procedimientos específicos (sobre todo si no han sido de uso frecuente para este trabajador); normas particulares (p. ej., vías de comunicación horizontal y vertical).
- El puesto y régimen de trabajo: funciones y tareas a desempeñar; horarios; régimen de días libres; descanso para comidas; salarios y beneficios sociales, etcétera.

Cabe destacar que la autora no sustenta que todos los aspectos antes mencionados deban formar parte de cualquier programa de orientación; habrá que pensarlos a la luz de la *definición del propio puesto de trabajo*, y lo que éste pueda requerir. Tampoco sustenta que ése sea un orden necesario de contenidos; esto dependerá —entre otras cosas— de lo que las situaciones reales demanden, sin olvidar que cada uno aprende a partir de su propia experiencia.

### **Técnicas**

Las "técnicas" a utilizar son enormemente variadas porque dependen tanto de las necesidades singulares del nuevo trabajador, como de la propia naturaleza del trabajo a realizar.

Entre las técnicas cuyo uso ha resultado generalmente eficaz están:

- Análisis y discusión para reelaboración de información sobre los diversos tópicos que se incluyan en el programa.
- Visitas de observación: general de la institución, particular del sector de trabajo y de otras áreas de interés, determinadas por la persona en orientación.
- Realización de tareas con apoyo directo, ya sea del nivel de dirección inmediato o de alguno de sus semejantes; esto conlleva a resolver problemas reales. Es deseable que la institución cuente con trabajadores que, por sus atributos como persona, en general, y sus habilidades en el trabajo, en particular, participen en la orientación de sus similares.

### **Evaluación y ajustes al programa**

Todos los programas de orientación deberían sustentarse y ajustarse de acuerdo con los resultados de la eva-

luación. Esta última se hará entre **todos** los que participen en el programa, siendo de capital importancia la opinión —juicio evaluativo— de quien está siendo orientado.

La evaluación comprende la autocvaluación de la persona en orientación, tanto referida al desarrollo logrado como a las dificultades por las que ha transitado o transita, y la evaluación de la guía, enseñanzas o apoyo dado por otros.

En este último aspecto, la autocrítica de los orientadores es fundamental.

## **Educación continua**

### **Concepto**

La educación continua del personal consiste en la capacitación del mismo a través de procesos de aprendizaje-enseñanza que se dan durante toda su vida.

Cuando hablamos de aprendizaje-enseñanza nos referimos a un proceso que "tiende a la modificación de pautas de conducta" de las personas, tal como lo expresa Bleger. Es decir, mediante la educación continua se buscan **cambios de grupos** y la transformación de todos los que participan en la misma: educando y educador.

Los cambios personales y de grupo no son todos observables, por cuanto hay aspectos del proceso que son internos de cada persona que aprende, quien responde como un todo ante cualquier situación. Cuando Bleger se refiere a la conducta, la define como "una totalidad organizada de manifestaciones, que se dan en una unidad motivacional, funcional, objetable y estructural... toda actividad segmentaria nunca es realmente segmentaria, sino que implica al ser humano como totalidad en un contexto social". A través de su expresión, queda claro que no todo es observable; por ejemplo, el aspecto motivacional de la conducta humana sólo puede ser inferido.

En esta búsqueda de cambio de grupo, a través de la educación continua del personal, el educador es un **facilitador** del proceso; los educandos son los **protagonistas**, quienes han de participar activamente.

Toda esta transformación de grupo constituye un ir y venir entre la teoría y el ejercicio, o sea la práctica: aprendemos a partir de y a través de experiencias concretas. Las personas están en constante búsqueda y experimento, y así enriquecen su saber; este saber los lleva a cambiar la práctica.

### **Objetivos**

En opinión de la autora, la educación continua a nivel institucional tiene dos grandes objetivos:

- Mejorar el desarrollo de las personas para que puedan aumentar la cantidad y la calidad de la producción de bienes o servicios, a fin de contribuir al bienestar social.
- Promover la satisfacción y autogestión de los trabajadores. Ambos objetos permiten mejorar la eficacia y eficiencia institucional, contribuyendo a la transformación social.

### **Problemas centrales de la educación continua**

Debido a la propia naturaleza del proceso aprendizaje-enseñanza, los programas de educación continua de cualquier institución requieren de personas con cierta capacitación (docente o pedagógica) en relaciones humanas y, obviamente, en el área específica sobre la cual va a enseñar.

Debido a la diversidad de necesidades de educación permanente del personal, en la mayoría de las instituciones —y sobre todo en la atención de la salud— se hace imprescindible buscar oportunidades de aprendizaje extrainstitucionales. De este modo, se pueden establecer planes de becas para el personal, de corta y de larga duración, para diferentes tipos de actividades de aprendizaje: cursos, talleres, jornadas, pasantías en otros servicios, seminarios, etcétera.

Cuando los programas que integran la educación continua se llevan a cabo en la institución, se llaman programas de **educación en servicio**.

Es conveniente que las instituciones otorguen becas y otras prestaciones para su personal, (p. ej., reducción o cambio de horario), combinando esto con la programación de la educación en servicio que pueda realizar. Algunas instituciones llegan a tener una unidad de organización de apoyo para el cumplimiento de la educación continua. Esta centraliza y da información sobre oportunidades de aprendizaje extrainstitucionales; en lo concerniente a educación en servicio asesora, coordina y lleva a cabo programas con recursos de las áreas específicas a enseñar. Asimismo, esta unidad administra el uso de recursos para la enseñanza (materiales, equipos, ambientes disponibles, etcétera).

En diversas áreas del quehacer humano, en general, y en enfermería, en particular, la integración docente-asistencia conjugada con la investigación contribuye a resolver —en cierta medida— las necesidades de instituciones menores o de escasos recursos para realizar la educación en servicio. Por otra parte, dicha integración docente-asistencial sirve de retroalimentación recíproca entre los servicios de atención de la salud y los docentes.

De manera muy simple, digamos que los **problemas centrales** de la educación continua, a nuestro entender, son tres:

### **Determinación (o diagnóstico) de las necesidades de aprendizaje**

Esta determinación es en sí misma una hipótesis en torno a la cual trabajarán mancomunadamente educador y educandos.

La **fuerza de objetivos** para la educación continua la constituyen el servicio y el personal. Esto puede vincularse a una infinita gama de hechos, entre los que —tan solo a modo de ejemplo— mencionamos: advenimiento de técnicas y conocimientos; creación de servicios; existencia de personal nuevo o reubicado; conflictos interpersonales e intergrupales; etcétera.

Las necesidades de aprendizaje se identifican de maneras muy diversas. Pueden conocerse a través de la supervisión; pueden ser expresadas por el propio trabajador (pero a veces de manera encubierta); pueden identificarse mediante problemas de los trabajadores o de su dirección inmediata, etcétera. En los casos a que hacemos referencia conviene conservar algún tipo de registro de la información que dará origen al experimento educativo.

El diagnóstico de necesidades de aprendizaje queda finalmente elaborado en término de **objetivos educativos**, que sólo pueden ser precisados con los educandos. Según Díaz Barriga, estos objetivos deben "estar elaborados en términos de productos o resultados del aprendizaje" y "reflejar el mayor nivel de integración posible del objeto de estudio".

Sin embargo, los resultados del aprendizaje no son únicamente los observables y esto apunta más bien a resolver el problema de la acreditación, aprobación de cursos o de otras actividades de aprendizaje.

El lograr la mayor "integración posible del objeto" de estudio origina que los trabajadores visualicen dicho objeto como una unidad y no como partes fragmentadas, lo que impediría su comprensión global.

### **Determinación de las actividades (formas y métodos) de aprendizaje-enseñanza**

Esto se relaciona con el "experimento" que ha de hacerse acorde con la hipótesis establecida con los educandos.

La determinación del plan de actividades educativas se basa inexorablemente en:

- Los recursos disponibles u obtenibles, en términos de cantidad y calidad de los mismos, lo que conlleva un cierto grado de complejidad para su preparación.
- Tiempo de que se dispone.
- Qué se busca en el proceso de aprendizaje-enseñanza. A sabiendas de que respondemos como un todo en cualquier situación, no hay duda que los objetivos educacionales pueden tener importancia en algún aspecto de la conducta de los trabajadores. ¿Por qué en algún momento no podríamos planificar y llevar a cabo experiencias, para desarrollar valores éticos? Cuando hagamos esto ¿qué duda habrá de que estaremos reestructurando nuestras motivaciones y nuestros conocimientos?

### Diversidad de técnicas pedagógicas

El problema concerniente a metodología de la enseñanza es algo sobre lo que queda mucho por trabajar y comprender. En todo caso, la diversidad de métodos que pueden utilizarse estará relacionada con los tres factores antes mencionado; a saber, recursos, tiempo disponible y qué se busca en el proceso aprendizaje-enseñanza.

Sólo a modo de ejemplo, y por su importancia en la enseñanza de enfermería, de esa diversidad destacamos:

- **Discusión en grupo. Clases (o conferencias) con participación de los trabajadores estudiantes.**
- **Demostraciones.** Su uso es muy eficaz para el desarrollo de técnicas. Es aconsejable o necesario observar cómo se realiza una técnica en situaciones reales, antes de utilizarla uno mismo, sobre todo cuando entraña riesgos para otros o para uno mismo. Cada persona debe conocer por qué y cómo se efectúa determinada técnica y procedimiento. La tecnología actual permite filmar estas demostraciones en videocintas, lo cual asegura que el personal pueda ver, oír y pensar en lo que se le muestra tantas veces como sea necesario, antes de practicar dicha técnica. Es importante que el funcionario-trabajador estudiante tenga oportunidad de realizar por primera vez una técnica que le ha sido demostrada, teniendo ayuda y supervisión directa. De esta manera, se reducen los riesgos que puedan presentarse, y la persona que ejecuta por primera vez la técnica, pueda sentirse más segura.
- **Simulaciones.** Estas se realizan cuando el aprendizaje en situaciones reales es peligroso por los riesgos que representa. Como ilustración de esto nos ejercitamos en la reanimación cardiopulmonar, utilizando

un modelo anatómico para evitar ser ineficiente en los primeros casos reales que pudiéramos asistir.

En medios más desarrollados, ciertas pruebas de exámenes de estudiantes de medicina no se hacen con el paciente real sino con modelos simulados y automatizados, mediante computación. Quien da la prueba dice, por ejemplo, "le realizo auscultación torácica buscando..." y la microcomputadora le contesta qué "obtuvo" mediante la auscultación, y continúa de esta manera hasta proporcionar todo el examen. Esto no sólo evita daños y molestias a los pacientes, sino que reduce el costo que implicaría la solicitud de ciertas pruebas costosas (como la tomografía computadorizada), máxime cuando en algunos casos sería un error solicitarla.

Para la enseñanza de técnicas de enfermería que entrañan riesgos, hay una diversidad de modelos útiles.

- **Desempeño de papeles (o funciones).** Se usa para analizar cómo las personas actuarían en situaciones semejantes a la que "representarán". A quienes van a participar en el desempeño de papeles, se les entrega una síntesis muy breve de la actividad que les corresponde en una situación, la cual está dada también sucintamente; lo demás "lo pone" cada uno, según su habitual forma de actuar. Al grupo de estudiantes observadores se les informa de manera breve qué es lo que van a observar. Por ejemplo: "vamos a observar una entrevista entre la Directora de la División de Enfermería y la Enfermera Supervisora de Urgencias; registren lo que estimen más importante de lo que hayan observado". Por último, se realiza un análisis de grupo de la situación, dando oportunidad a los "actores" de expresarse en primer término, si así lo desean. Este método se utiliza mucho en la enseñanza de relaciones humanas y, en particular, en el área de administración.
- **Análisis de casos o situaciones.** Es también muy utilizado en la enseñanza de administración, de medicina, de enfermería, de abogacía, etcétera. Mediante el análisis de situaciones o casos se favorece la comprensión de fenómenos particulares identificándose los principios científicos que rigen a los mismos, y vinculándose causa, efecto y tratamiento. Si los casos se seleccionan teniendo en cuenta su alta frecuencia, las personas se ejercitan en el análisis de lo que ha de presentarse en su práctica cotidiana. También pueden seleccionarse casos excepcionales, cuyo análisis sirve de preparación para abordar lo infrecuente.
- **Rotación de puestos.** Es muy útil para la preparación de subrogantes y también cuando el cambio de tarea sea conveniente. Al hablar de *integración* a

*personal* (ubicación), hacemos referencia a este fenómeno de rotación de puestos.

- **Sensibilización** mediante los llamados grupos "C". En estos grupos se aprende fundamentalmente sobre relaciones humanas a través de la interacción directa en un "aquí" y un "ahora". El grupo se inicia de manera inestructurada y durante la tarea se van identificando las funciones de cada individuo. El uso de esta metodología requiere de especialistas en el área psicológica. Salvo excepciones, su utilización conlleva una experiencia de aprendizaje en grupo muy gratificadora; uno aprende a conocerse más a sí mismo y a los demás, a escuchar a otros, a dar y a recibir ayuda.

### **Evaluación del aprendizaje**

La evaluación puede hacerse para conocer cuál es el nivel en que se encuentra el personal antes de emprender una nueva actividad de aprendizaje-enseñanza; puede realizarse en diversas instancias en que se da dicha actividad y al finalizar la misma (evaluación pre, peri y posactividad o programa).

Existe una diversidad de instrumentos de evaluación de complejidad variable, tanto en su diseño como en el uso. Aquí importa señalar que educador y educandos tienen que conocer anticipadamente en qué va a consistir la evaluación, y qué participación tendrá cada uno de los implicados en la situación. Sin duda incluye **autoevaluación del educador y de los educandos**, lo que requiere un grado de desarrollo no siempre alcanzado por algunas personas; pero en cualquier caso debe tenderse a ello.

En términos generales es importante conservar algún tipo de **registro de los resultados** de la evaluación del aprendizaje en la **ficha individual** del empleado, incluyendo lo que han planeado juntos para superar alguna dificultad que quedará sin resolver. Esto contribuye a garantizar la continuidad de la educación.

### **Evaluación de personal**

La evaluación de personal constituye un elemento fundamental en lo que hace al personal en la administración. En el cuadro 11-1 se representa este subsistema; se ubica en el centro del mismo a la evaluación, dada que ésta sustenta aspectos del reclutamiento, selección y ubicación del personal; asimismo, sirve de base para la determinación de necesidades de aprendizaje, cuya satisfacción se lograría mediante programas de orientación y de educación continua. Más aún, hay instituciones en las cuales se asignan com-

pensaciones diversas y se programan aspectos relativos a salud y seguridad, según los resultados que emergen de la evaluación.

Aquí nos referimos a la evaluación del personal con base en el siguiente concepto:

#### **Concepto**

La evaluación de personal consiste en valorar el desempeño en cuanto al logro de metas y planes establecidos.

#### **Propósitos**

Podríamos decir que la valoración del desempeño del personal se realiza fundamentalmente para:

- Mejorar el desarrollo de las personas en forma individual y, sobre todo, de los equipos de trabajo.
- Mejorar la producción en términos de cantidad y de calidad.

### **Fases del desarrollo del subsistema de evaluación**

#### **Elaboración del marco conceptual**

En primer término cabe definir qué vamos a entender por evaluación, cuál es su naturaleza y sus finalidades. Asimismo, qué significa diagnosticar las necesidades de aprendizaje; cómo llegar al diagnóstico con el o los empleado(s), y cómo llegar a concebir juntos las posibilidades de ascenso.

Todo lo señalado plantea definir quiénes y cómo participan en el proceso de evaluación del desempeño. Respecto a quiénes, la respuesta es **todos** los implicados en la tarea; cómo, según la función de cada uno, **analizando** sincera y respetuosamente los **logros** y las **dificultades** que hay en el desempeño del cargo. Esto implica **autoevaluación** del evaluado y del evaluador. Dicho de otro modo, qué dificultades tengo al desempeñar el cargo de que se trata, y si contribuyo o no la dirección inmediata para que tales dificultades pudieran resolverse; al respecto, qué planean juntos "evaluador" y "evaluado".

#### **La fase siguiente es el diagnóstico del subsistema de evaluación**

En esta fase deseamos saber cuál es nuestra situación, según el marco conceptual determinado.

Por ejemplo: ¿existe un sistema de evaluación de personal? ¿Conocen las personas cómo participar en el

proceso de evaluación? ¿Se estimula la autoevaluación? ¿Hay registros periódicos de los resultados de la evaluación? etcétera.

los "incidentes críticos", los cuales aún utilizan ciertas instituciones.

Actualmente, la evaluación del desempeño se en-

Una vez elaborado el instrumento, es indispensable probarlo y corregirlo, si ello fuera necesario, antes de decidir sobre su aplicabilidad.

### **Aplicación del instrumento**

Después que el instrumento ha sido probado y corregido, se entra a la fase de aplicación del mismo. Para esto, se dispone de diversas modalidades. Una muy útil es que el funcionario —haciendo su autoevaluación— llene el instrumento y que, a su vez, la dirección inmediata llene también por su lado dicho instrumento; luego se confrontan y analizan ambas evaluaciones, aportándose en dicho análisis las fundamentaciones del "evaluador" y del "evaluado". Otra forma más operativa y directa es que entre ambos llenen un único formulario, realizando el análisis objetivo de cómo ha sido el desempeño del cargo, ayuda recibida en determinadas situaciones, dificultades que aún existen y ayuda para resolverlas, conjugándose esto en un plan de acciones futuras.

### **Selección de técnicas**

De lo que antecede, se desprende que para la evaluación del desempeño, se tuvieron en cuenta:

- La **observación participante** de todos los que toman parte en la tarea.
- El **análisis de resultados** de la evaluación, que puede hacerse en entrevistas y en grupos, según lo demanden las diversas situaciones.
- Sacar **conclusiones** respecto de cómo mejorar el desempeño, expresándose esto en un **plan** que habrá de incidir favorablemente en el desarrollo de los equipos de trabajo y en la cantidad y calidad de su producción.

A veces, las evaluaciones, con base en perfiles, se complementan con registros de anécdotas sobre aspectos excepcionales del desempeño, ya sea muy buenos o muy malos. Este método de anecdotario insume mucho tiempo y suele ser poco práctico, de ahí que sólo se utilice en situaciones extremadamente graves, desde los puntos de vista científico-tecnológico (imprudencia, imprudencia o negligencia) y ético. También puede usarse en situaciones excepcionalmente buenas.

### **Registro de resultados**

Es de gran valor anotar en la ficha individual o en el legajo del funcionario los resultados periódicos de

la evaluación de su desempeño. Esto puede facilitar promociones, reubicaciones y, fundamentalmente, la elaboración de nuevos programas de educación, según las necesidades personales.

## **Sueldos, salarios y compensaciones**

### **Concepto**

La remuneración que se paga por el trabajo está dada por: 1) el sueldo, si este tiene un carácter fijo, quincenal o mensual; 2) el salario, cuando los pagos se vinculan más bien a un cierto volumen de horas trabajadas que pueden ser variables, y 3) las compensaciones, que no siempre constituyen pago en moneda sino más bien son "beneficios sociales" o prestaciones que reciben los trabajadores, las cuales pueden ser de tipo muy diverso, por ejemplo, seguros de vida o de salud, jornada flexible de trabajo, etcétera.

### **Importancia y características**

Este subsistema de sueldos, salarios y compensaciones, tiene una serie de características que debemos considerar, las cuales en gran medida, determinan su importancia.

En primer término, se trata de un **subsistema bastante complejo**, que incluso requiere del aporte de especialistas tales como economistas u otros.

El estudio de las escalas de sueldos demandan —entre otros— estudios acerca de los requisitos para acceder a los cargos, la naturaleza propia de las funciones y del trabajo a realizar; aún más, estos estudios implican análisis comparativos entre trabajos de diferente naturaleza.

Asimismo, puede ser un **área conflictiva**, según el tipo de institución de que se trate y la fuerza gremial que pueda tener el movimiento de los trabajadores.

No podemos dejar de recordar que por concepto de pago de sueldos, salarios y compensaciones, cualquier institución **compromete no menos de 60 a 70% de su presupuesto**.

Un aspecto a destacar es la importancia del **nivel de pago de la institución**. Obviamente, dicho nivel permite a **todos** los trabajadores un **nivel de vida decoroso**, siendo fundamental la relación entre sueldos y costo de vida. Sin duda, al establecer las escalas de sueldos, las organizaciones toman en consideración también la oferta de "mano de obra" o la oferta de trabajadores, así como la incidencia que el nivel de pago establecido tendrá sobre el costo de la

producción (tanto de bienes como de servicios). Creemos que cualquier tipo de institución tendrá que fijar las escalas de sueldos, partiendo, en primer lugar, de asegurar a sus trabajadores el nivel decoroso de vida de que hablábamos, lo que obviamente en ningún caso podrá ser inferior a lo establecido por ley; por encima de ellos establecerá criterios distributivos de sueldos más altos.

Lo anterior origina que exista una **estructura institucional de sueldos según**: la jerarquía que se establezca entre los diferentes trabajos (acorde a criterios definidos); cuáles son los niveles de sueldos existentes en el medio para los diversos trabajos en consideración, buscando que lo que la institución ofrezca resulte atractivo en dicho medio, y previniendo así la posible deserción de sus trabajadores.

### Compensaciones

Las compensaciones se refieren a prestaciones y servicios diversos, a menudo muy vinculados a salud y seguridad. Para dar una idea global de tal diversidad, veamos algunos ejemplos:

- Seguros de vida, de accidentes, de desempleo, de salud (que a veces son más bien de enfermedad).
- Suministro de uniformes.
- Servicios de alimentación o descuentos para comidas.
- Servicios de biblioteca.
- Servicios de guardería, muchas veces subvencionados por la institución, en locales que le son propios.
- Becas de estudio para los trabajadores; en algunos casos, hay un cierto número de becas para los hijos de los empleados.
- Asesoría legal gratuita.
- Bonos (o entradas) para diversos servicios recreativos extrainstitucionales.
- Disponibilidad de gimnasios.
- Descanso continuo de 48 horas para personal de enfermería, según la OIT.
- Otros.

Es obvio que todas estas compensaciones, aunque no constituyen ingresos monetarios, significan formas de mejoramiento a lo que se ha establecido como remuneración por el trabajo. La obtención de estas compensaciones, como se señaló, depende no sólo de la cultura institucional sino de la incidencia que sobre la misma han ido teniendo los gremios que la integran.

## Salud y seguridad

### Modelo conceptual

Lo que cualquier institución establece para conservar y promover la salud del personal depende, en primer término, del **modelo conceptual de salud** que posee. Es fundamental considerar qué importancia dan los directivos a la salud propia y a la de los demás y qué concepto de salud tiene la institución. En muchos casos, es la mera ausencia de enfermedad comprobada y es bastante excepcional que se interprete como el resultado de la relación dialéctica entre las personas y el medio y, aún más excepcional, que se comprenda en qué medida la institución contribuye o no a mejorar el nivel de salud de los trabajadores. Asimismo, esto se vincula al concepto de persona que se tenga: ¿es acaso un ser biopsicosocial singular, capaz de transformarse y transformar a su medio?, ¿podrá expresar su creatividad en la institución?, ¿buscará la institución ubicarle de modo que su entorno y la tarea a realizar contribuyan a que trabaje en un clima que promueva el bienestar y la productividad del grupo?, etcétera.

### Subprogramas

Según el modelo conceptual respecto al ser humano y al proceso salud-enfermedad que establezca la institución —preferentemente en forma colectiva y expresado por escrito, cosas más bien infrecuentes— serán los **objetivos y subprogramas** que, en relación con salud y seguridad, se establezcan.

Es frecuente que encontremos subprogramas dirigidos a:

- **Prevención de enfermedades "del trabajo"**. Por ejemplo, las derivadas de: 1) sustancias tóxicas, ya fuera por contacto, inhalación o ingestión; 2) infecciones diversas por microorganismos o virus, debido a contaminación de materiales o ambientes, así como al uso inadecuado de técnicas de trabajo; 3) conflictividad, lo que ha dado lugar a considerar ciertos estados mórbidos como característicos de ejecutivos. Esto merecería un análisis más profundo, ya que el ambiente de trabajo es uno de los aspectos en juego en la conservación o pérdida de la salud.
- **Creación y mantenimiento de ambientes saludables**. Esto se relaciona con una gran diversidad de características de los ambientes de trabajo, tales como: 1) calor o frío de cierta intensidad, que debe evitarse; 2) grado de limpieza; 3) contaminación del

aire, que ha de prevenirse; 4) ruidos propios del lugar de trabajo, los cuales deben atenuarse en muchos casos, para que no perturben el quehacer e incluso la salud del trabajador. En este sentido, se ha reconocido el valor de dispositivos atenuadores del ruido, así como el valor de la música "funcional"; 5) las radiaciones, que es necesario controlar y las cuales tienen importancia no siempre bien reconocida en sectores donde personal de salud —y particularmente de enfermería— trabajan habitualmente; 6) la conflictividad, que debe reconocerse para buscar las causas y tratar de controlarla y, fundamentalmente, prevenirla. Debemos tener presente aquí la existencia de conflictividad intrapersonal —que puede o no evidenciarse en las pautas de conducta de las personas— y en la conflictividad interpersonal y colectiva.

- **Servicios de atención.** Estos pueden ser muy diversos. Algunas instituciones ofrecen servicios de salud: de medicina general y especializada, de enfermería y odontología.
- **Seguridad en el trabajo.** Esto está sujeto a normas legales, tales como uso de polcas de protección para ciertas maquinarias; uso de lentes y ropas de protección, según el trabajo de que se trate (botas y guantes).

- **Diversas compensaciones.** Cabe aquí recordar muchas de las compensaciones a que hacíamos referencia en el aspecto que antecede.

## BIBLIOGRAFIA

- Blaker R. et al. *El Ciudad administrativo*. Edit. Gulf Publishing Co. Houston, 1964.
- Bleger J. *Psicología de la Conducta*, Edit. Paidós, Buenos Aires, 1976.
- Díaz Barriga A. *Didáctica y Curriculum*, Edit. Nuevaomar, México, 1985.
- Gimba L.E. *Lecturas sobre administración de personal*, Edit. Macchi, S.A. Buenos Aires, 1974.
- Koontz H. et al. *Administración*, Edit. Periódicos S.C.L. La Prensa, México, 1987.
- Maltihies L.H. *Recursos humanos en el diseño de sistemas administrativos*, Edit. Limusa-Noriega, México, D.F., 1989.
- Orueta L. *Valoración de tareas y estructuras de salarios*, 2a. reimpresión; Ed. Limusa, México.
- Reyes Ponce A. *Administración de personal*, "Primera Parte: Relaciones humanas", 19a reimpresión, Ed. Limusa, México, D.F. 1987.
- Sikula F. *Administración de recursos humanos en empresas*, Ed. Limusa, México, 1979.

S E C C I O N

4

**DIRECCION**

---

## *Proceso de comunicación*

---

**Eugenia Becerra  
Alicie Cabrera  
Silvia Santana**

### **Introducción**

La *dirección* como función del proceso administrativo está constituida por múltiples elementos, de los cuales hemos tomado aquellos que consideramos claves para la administración de un servicio de enfermería, sin perjuicio de la aplicabilidad universal de los mismos. Con este fin desarrollamos los conceptos de toma de decisiones, comunicación, motivación y estilos de dirección.

Sobre la base de la profundización de éstos se intenta que el abordaje del proceso de dirección se realice desde la complejidad —que posee, considerando las determinaciones por las cuales atraviesa. Es, en este sentido, que se han tomado datos de diversas disciplinas científicas, que permitan dar cuenta de algunos elementos que forman parte de la dirección, que sirvan de base para entender globalmente la función de la misma en la práctica cotidiana de la enfermera profesional.

Podríamos definir a la dirección como una potencialidad del hombre que permite ejercer un sentido, una fuerza impulsora al quehacer, apuntando a revertir las condiciones adversas que la vida le plantea. Desde el punto de vista de la administración, la dirección es una función que se expresa a través de una línea de acción orientada a materializar los objetivos de la organización y a promover su desarrollo.

Esto hace que no podamos concebir la administración como un proceso lineal, sino que es indispensable pensarlo con la integridad y dinamismo que posee. En este sentido, la dirección para su estudio puede analizarse como un sistema en sí mismo. Carnota concibe a la dirección como un mecanismo capaz de regular el sistema organizativo, diciendo: "La dirección es una función de la administración que se ocupa de regular el proceso de movimientos y cambios que se originan en la empresa, producto de influencias externas e internas, con la finalidad de que el sistema organizativo constituido por la propia empresa sea capaz de enfrentar cada vez, con mayor eficiencia, los objetivos que la sociedad le ha asignado".

En lo operativo, este proceso consiste fundamentalmente en impulsar, orientar y decidir hacia dónde va el sistema, estando presente en cualquiera de los niveles en donde se desarrolla el proceso administrativo. Esta función no se limita a los niveles máximos de la organización, sino que también incluye los tácticos y operativos. Siempre que exista un grupo humano bajo la responsabilidad de alguien, existe la función de dirección.

En el caso concreto de enfermería, esta función es ejercida tanto por la directora como por la supervisora y la enfermera de la unidad.

El proceso de regulación, al que refiere el autor, surge de las dinámicas interna y externa del sistema

estrechamente relacionadas, en las que se pone en juego una serie de componentes: las relaciones interpersonales de los grupos, el nivel de capacitación técnica, las normas y políticas institucionales, los avances científicos-técnicos, etcétera. Esto conduce a realizar un análisis más profundo que incluya los siguientes aspectos: el dirigente, el grupo, el contexto institucional y el contexto social. Con el fin de hacer operativos estos conceptos, definiremos cada uno de ellos en función y para los fines de este trabajo particular. El dirigente básicamente es el responsable ante la institución de orientar al grupo hacia la concreción de los objetivos trazados por la empresa, tomando en cuenta todos los objetivos. Posee la autoridad formal y la capacitación técnico-científica que lo acreditan para conducir el grupo en torno a una tarea determinada.

De las características singulares del *dirigente*, de los fines institucionales y de la relación de éstos con el grupo, dependen la manera y el estilo con que el dirigente cumplirá su función.

El *grupo* es un conjunto de individuos unidos en torno a una actividad común, una idea o proyecto, en el cual se integran los intereses particulares al ideal compartido.

Llamaremos *contexto institucional* a todo aquello que tiene que ver con la historia, tradición, estilo de funcionamiento en general, sus normas implícitas y explícitas, así como su estructura organizativa formal e informal.

El *contexto social* estará dado por la función que el contexto social total le asigna a la institución, de manera que esta última incluirá totalmente los determinantes que actúan a nivel macrosocial.

Es necesario señalar la evolución ideológica que se ha dado en la concepción de dirección, específicamente en lo que hace a fundamentar la misma como un producto colectivo. Hasta hace poco, la dirección estaba muy ligada a los altos niveles administrativos y representada en algunas personas como únicos responsables de llevar a cabo esta función, es decir, tomar las decisiones "importantes" y asumir la responsabilidad que ello conlleva.

La dirección colectiva implica la participación de todos los involucrados en el proceso de toma de decisiones (dirigente y grupo), considerando las aportaciones de cada uno, para llegar a decisiones unánimes, comprendidas y aceptadas por el grupo en su conjunto, condición fundamental para que ésta pueda llevarse a cabo. Si concebimos la dirección como un sistema, podemos establecer las entradas, el procesador y las salidas, de la siguiente manera:

En las *entradas* encontramos factores como información referida a sistema socioeconómico, doctrina y política institucional, características de los recursos,

CUADRO 12-1

Entradas	Procesador	Salidas
Información	Proceso de toma de decisiones	Decisión
• Sistema socioeconómico		
• Doctrina y política institucional	Motivación Comunicación	Información
• Características de los recursos	Estilo de dirección	
• Naturaleza y tiempo		

naturaleza y tiempo, más la información específica relativa al problema que se está estudiando.

En el *procesador* se encuentra un elemento fundamental que corresponde al proceso de toma de decisiones, que junto con la motivación, comunicación y el estilo del dirigente, procesan una salida o producto, en forma de decisión.

Para la comprensión de cada uno de los componentes del procesador, los analizaremos separadamente, pero siempre con un enfoque integrador (cuadro 12-1).

## Comunicación

Cualquier interrelación humana trae implícito el fenómeno de comunicación, con más razón cuando de gestión administrativa se trata. La comunicación como objeto de estudio ha sido abordada por diversas disciplinas científicas y todas, por supuesto, desde su particular interés. Concretamente en administración, la comunicación ha sido estudiada en la etapa de dirección, aún cuando se puede afirmar que se encuentra presente a lo largo de todo el proceso administrativo.

El estudio de la comunicación en administración ha sido concebido desde diferentes ángulos, incluso ha sido considerada como sinónimo de información. Este hecho ha provocado problemas, ya que esta concepción nos remite a la idea de una comunicación aséptica, con un receptor de tipo pasivo. Como una manera de establecer una base común de análisis, diremos que comunicación es el intercambio de ideas, por medio de un lenguaje verbal y no verbal entre dos o más individuos, que implica comprensión mutua.

Tradicionalmente, el proceso de comunicación ha sido concebido con un esquema donde tendremos, por un lado, una fuente o emisor, que será el lugar de donde parte el mensaje y, por otro, un receptor hacia donde éste va dirigido. Para que se produzca la transmisión debe existir un canal o vehículo que conduzca el proceso.

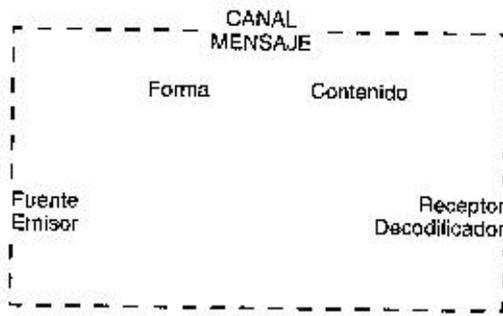


Figura 12-1. Proceso de comunicación.

Concomitantemente, el mensaje tiene un contenido y una forma que será decodificada por el receptor, lo que remite a la idea de que el código debe ser conocido por éste. El receptor, al recibir la información, emitirá una respuesta que retroalimenta el proceso.

Este esquema básico ha sido el que tradicionalmente se ha manejado en administración, con algunas variantes (como preguntarse el porqué, el para quién y el cómo) que no dilucidan el problema principal: dar respuesta global al fenómeno de comunicación como proceso. Es en este sentido que introduciremos un enfoque diferente al proceso de comunicación en un intento de explicarlo. Para ello, hemos tomado los aportes del comunicador Daniel Prieto Castillo (quien ha estudiado la comunicación desde un punto de vista social), y que nosotros adaptaremos dándoles un enfoque administrativo.

Al esquema de comunicación mostrado en la figura 12-1 le agregaremos dos conceptos que resultan básicos para llegar a una comprensión cabal. En primer término, el concepto de *formación social*, como elemento del proceso, el que Prieto Castillo define como: "...manera en que en un determinado país se articulan las instancias económicas, políticas e ideológicas dentro de un modo de producción dominante y de las relaciones sociales de él derivadas".

De esta definición se desprende que la formación social no es igual y pareja para los grupos de individuos en todas las regiones de un mismo país, ya que a modo de ejemplo podemos señalar que el modo de vivir, las condiciones políticas y económicas de los sectores marginales de una sociedad, no son asimilables y comparables con otros estamentos de esa misma sociedad. Las razones por las cuales ocurre este fenómeno radican en que cada grupo tiene una historia que lo determina, a la luz de la cual se consolidan tradiciones, formas de valorar y enfrentar la realidad que dan como resultado una forma particular de relacionarse, es decir, las pautas culturales que se vincu-

lan con instituciones como el Estado, la Iglesia y la familia, entre otras.

El otro concepto introducido como elemento del proceso de comunicación es el *marco de referencia*. Se entenderá por tal al entorno más inmediato del sujeto, es decir, la comunicación en la vida cotidiana y diaria de los grupos y de los individuos. Es en este espacio donde se centran las determinaciones dadas por la formación social, que traducidas al quehacer se visualizan "en las cosas que la mayoría de la gente hace, piensa, siente y sueña cada día", sean conscientes o no los individuos.

De esta manera, el emisor no es simplemente emisor o el receptor es receptor, lo son siempre en un contexto conformado por la formación social y el marco de referencia, es decir, en "situación".

La disyuntiva que ofrece la introducción de los dos conceptos señalados como elementos del proceso de comunicación, es si se reproducen los estereotipos aprovechando lo que la gente ya es para reforzarlos, o bien se hace un proceso de comunicación que tienda a la transformación y al cuestionamiento.

En todo lo referente al campo de la administración en salud, podemos encontrar a diario este fenómeno. Por ejemplo, en la atención de salud de la población, la imagen del médico aparece como el que sabe, mientras que los otros componentes son sólo "ayudantes". Esta creencia está reforzada por la función que se le asigna en los grandes medios de difusión, en donde el médico es el que hace, el que toma decisiones, el experto. Este esquema de valoración, en una situación concreta de prestación de servicio, se refuerza, y el paciente ve reforzada su hipótesis del saber y el poder del médico. Con esta idea, algunos de los integrantes del equipo de salud, también aceptan consciente o inconscientemente esta norma, sin cuestionarse el papel que como profesionales les correspondería en un equipo de salud.

Naturalmente, no es sólo una creencia generalizada o popular, sino que también las estructuras de las organizaciones responden a este tipo de funcionamiento; por consiguiente, suelen estar dirigidas por profesionales médicos.

Con este marco y tomando en cuenta dichas consideraciones, podemos decir que el ser humano tiene una singular forma de percibir y de reaccionar, pero siempre en un contexto que lo condiciona y que en definitiva marca una forma de ser. Por lo tanto, habrá que considerar la formación social y el marco de referencia, si lo que se intenta es comunicar para transformar, y no solamente reforzar estereotipos.

El mensaje configura una forma y un contenido sujetos a distorsiones por causas derivadas no sólo del mensaje mismo, sino también del código que se utilice, ya que resulta obvio que éste incluye tanto mensajes verbales como los que se transmiten a tra-

vés de los gestos, de las actitudes, etcétera. Además, ha de tenerse en cuenta el medio en que está inmerso el receptor que actuará como decodificador, siendo al mismo tiempo el que retroalimenta el proceso. El dirigente de una organización permanentemente emite y recibe una multiplicidad de información tanto por los canales formales como informales que la institución tenga diseñados para ello. Sin embargo, hay otra comunicación que no es explícita y que sólo es posible acceder a ella a través de la valoración de conductas individuales o de grupo, que de alguna manera ponen en evidencia la existencia de un segundo o doble mensaje. Frente a este fenómeno, el dirigente puede intentar descifrar la "clave" que trae implícita esta comunicación; con esto no se está planteando que el dirigente se transforme en un psicólogo social, sólo se trata de objetivar este fenómeno y trabajar con él.

Las comunicaciones formales (aquellas relacionadas con las comunicaciones de la toma de decisiones que emanan de los diferentes niveles de la estructura administrativa) se realizan entre las unidades organizacionales, creándose así la red de *comunicación formal*. El modo de hacerla efectiva es transmitirla sin ambigüedades, seleccionando el canal que más se apropie al mensaje en un código o lenguaje que sea conocido por los receptores potenciales.

La *comunicación formal* puede ser verbal o escrita; en ambas modalidades se pueden utilizar diversos instrumentos. Dependiendo de los objetivos que se persigan, se seleccionará uno u otro canal. La *comunicación verbal* es la que más usamos, esto hace que resulte familiar al receptor, además de tener la oportunidad de establecer un diálogo cara a cara con el emisor, que enriquece el proceso en tanto se aclaran las dudas, se discuten y se analizan en conjunto, haciendo del proceso algo más dinámico. Desde el punto de vista económico, la comunicación verbal prácticamente no tiene costo. El inconveniente es que sólo es utilizable en grupos pequeños, además de requerir de un lenguaje preciso, sin ambigüedades, dirigido a disminuir el impacto de las interpretaciones personales que toda comunicación supone; esta razón hace que sea muy difícil controlar los resultados.

En la *comunicación escrita* se prepara el texto, adecuando el lenguaje a los futuros receptores, utilizando recursos que permitan enfatizar en los aspectos que se desean. Entre las técnicas que se utilizan, están las dirigidas a fijar la atención de los receptores potenciales (uso de colores, textos en formatos, cartelitas, etc.), para que llamen la atención y ayuden a la comprensión del mensaje.

Los problemas que presenta este tipo de comunicación son múltiples, entre otros está la frialdad con que se trasmite al no existir un intercambio entre los receptores

y los emisores; el otro gran inconveniente es la contaminación del mismo derivada de la interpretación particular que no tiene expresión inmediata, dando lugar a que la percepción errónea del mensaje se vea de alguna manera reforzada. Por lo tanto, cuando se utiliza la comunicación escrita es conveniente que ésta se complemente con una explicación verbal, especialmente si lo que se está comunicando implica un cambio que afecte el funcionamiento normal de la institución.

Cuando se decide utilizar la comunicación escrita, deben destinarse recursos para su almacenamiento. Si no se dispone de métodos mecanizados para ello, se genera otro problema: la acumulación de información que llega a volúmenes tales, que prácticamente se hacen inmanejables, perdiendo la finalidad para la cual fue pensada.

El objetivo de la comunicación es comunicar, y aun cuando esto pareciera ser obvio, muchas veces en ese intento se fracasa por múltiples factores. En organizaciones complejas se crean canales de comunicación paralelos, fenómeno derivado de la naturaleza misma del proceso de comunicación y del volumen de información. Esto origina que a nivel operativo la información llegue tergiversada, o bien tardamente. Estos canales paralelos generan un tipo de comunicación muy particular, el llamado "rumor". Esta es una información que generalmente conlleva un doble significado. El mensaje contiene, por un lado, algo que todo el mundo conoce o cree conocer, y, por otro, se han agregado a él sentimientos o interpretaciones que reflejan las ansiedades o los puntos de vista que el contenido le merece a los integrantes del grupo, y tal vez lo más relevante es el carácter un tanto místico que rodea a este tipo de información. El rumor es algo que todo el mundo "sabe", pero que el dirigente ignora. En enfermería, dicha información es muy corriente, esto hace que la enfermera, como dirigente, deba darle un tratamiento que necesariamente pase por un enfrentamiento del "rumor", que implique una reunión con todo el personal para esclarecer los puntos más relevantes en el contenido de lo que se "dice".

Esta junto a otras medidas, como es establecer canales lo más expeditos posibles, e instancias de reuniones mensuales con el equipo de enfermería, unido a un diagnóstico administrativo actualizado que haya sido hecho por el conjunto del personal, puede determinar que por lo menos en lo que hace a las informaciones más importantes que le dan coherencia a la organización, no sean afectadas por este tipo de comunicación.

## BIBLIOGRAFIA

- Prieto Castillo D. *El diagnóstico de comunicaciones*, Edil. Fundación de Cultura Universitaria, 1980.

## Motivación

Eugenia Becerra  
Alicia Cabrera  
Silvia Santana

Hemos venido sosteniendo que la dirección se sustenta en varios elementos, entre otros la motivación de los trabajadores, que sería lo que los impulsa a hacer algo o hacia algo.

El concepto de motivación ha ido evolucionando. Primariamente se pensó que los seres humanos reaccionaban en términos de estímulo-respuesta, con una idea mecanicista del hombre. Posteriormente, aparece el psicólogo Maslow, quien postula que los individuos poseen niveles de integración basados en necesidades. Esta concepción fue muy difundida entre los administradores de empresa y aún hoy se utiliza en algunas instituciones. El núcleo central de esta teoría son las necesidades. El ser humano actuaría impelido por ellas. En un primer nivel estarían lo que Maslow denominó necesidades básicas o primarias, en donde se encontrarían las fisiológicas como alimentarse, respirar, etcétera. En un nivel superior, y en orden jerárquico, se ubican otras necesidades, entre ellas la de autorrealización en la punta de la pirámide (fig. 13-1).

Según Maslow, una persona tendería naturalmente a satisfacer estas necesidades en el mismo orden en que las plantea, es decir, que cuando un sujeto satisface las necesidades de un nivel pasa al inmediatamente superior, teniendo como motivación máxima la autorrealización. Esta teoría genera múltiples interrogantes, entre otras que el ser humano satisface muchas necesidades simultáneamente, que corresponden



Figura 13-1.

a diferentes niveles, sin un orden jerárquico común o general a todos, sino que más bien las necesidades se cubrieron de acuerdo con variaciones individuales y por aquellas que la cultura determine; esto es válido para casi todas las necesidades que Maslow selecciona. Podemos acordar que los factores decisivos para privilegiar unas u otras dependerá de factores individuales o sociales.

La otra gran objeción que se atribuye a esta teoría es que no es posible pensar en un individuo con diferentes niveles de integración, sino que al hombre se le reconocen las características de unidad y totalidad, en donde lo psíquico, lo biológico y lo social interac-

túan en un solo nivel, lo que José Bleger denominó *nivel humano de integración*.

Dentro de esta postura, Bleger toma la teoría de Freud, la cual intenta explicar la motivación de la conducta como un proceso multicausal, en donde los efectos reaccionan sobre las causas, condicionándose y condicionándose mutuamente en una compleja interacción dialéctica, en que causa y efecto forman parte de un mismo fenómeno.

En dicha teoría, la motivación de la conducta está determinada por tres causas que no actúan en forma independiente. En la primera están los factores hereditarios o de transmisión genética, que incluyen a aquellos adquiridos tempranamente. La segunda está configurada por las experiencias infantiles que tienen particular importancia, ya que durante la infancia se estructura la personalidad con características que persistirán más o menos estables durante la vida del individuo. La tercera estaría dada por los factores actuales o desencadenantes que son las experiencias que el entorno le proporciona al individuo. Estas tres series actúan sobre la disposición de un individuo, entendiéndose por tal, lo que al sujeto le permite seleccionar uno u otro factor como motivador de su conducta. La selección es un proceso muy complejo, tiene partes conscientes y otras que permanecen inconscientes, adquiriendo gran importancia los valores culturales y sociales, además de los del propio individuo. El psicólogo Karl Lewin estudió la motivación de la conducta con un enfoque estructuralista, aceptando la multicausalidad de los fenómenos. Este autor sostiene que las series complementarias que se refieren a los factores congénitos y experiencias infantiles constituirán lo que él denominó la *causalidad histórica*. Los factores actuales o desencadenantes más la disposición conformarían la *causalidad sistemática* (fig. 13-2).

Lewin plantea que la causalidad sistemática desencadena la motivación actual, es decir, que un estímulo en tiempo presente actuaría como "detonante" para desencadenar un complejo proceso que da como resultado la motivación del individuo.

De acuerdo con lo que hemos venido analizando, la motivación de la conducta no es un proceso externo ni interno exclusivamente, más bien es la resultante del interjuego entre todos los factores analizados, conformando un subsistema dentro de un sistema mayor, en donde el ser humano representaría un sistema total, con características individuales más otras que le son transferidas desde el sistema social.

La administración, en su evolución, ha adoptado algunos modelos teóricos de motivación, basados fundamentalmente en los aportes de la sociología y la psicología.

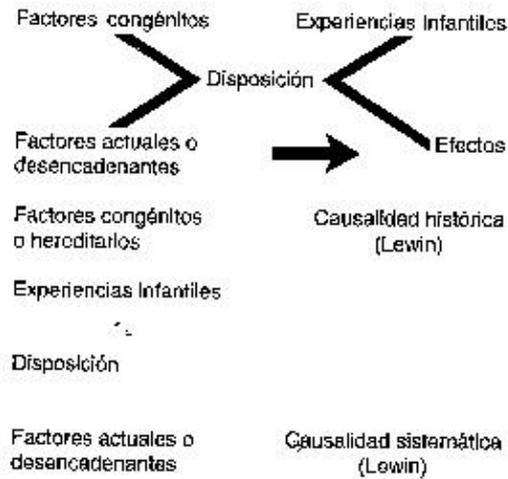


Figura 13-2.

En la mayoría de sus corrientes, se evidencia la búsqueda de mecanismos que tiendan a elevar los niveles de producción más allá de la concepción de hombre-trabajo, determinada por el modelo socioeconómico en que se inserta. Cabe señalar que el estudio de la motivación aumenta su complejidad, en tanto la concepción de administración que sustentamos no sólo apunta al mejoramiento de los niveles de producción, sino también a una satisfacción individual y colectiva de ese proceso.

El estudio del proceso de motivación se ha realizado principalmente en países desarrollados, seleccionando algunos factores que podrían resultar como motivantes de la conducta de los trabajadores. El factor económico quizá sea el más estudiado hasta el momento. Si bien se ha comprobado la importancia de este factor como motivador, se ha observado también que el mismo es determinante y que muchas veces va acompañado de otros factores que interactúan con él.

Un factor importante es el reconocimiento por la tarea que se realiza. El reconocer las condiciones humanas y técnicas de un trabajador produce internamente en el sujeto un sentimiento de logro que mejora su autoimagen, y lo legitima frente al grupo. Esta legitimación mejora la integración al mismo y la identificación con sus pares.

Otro elemento que aparece como importante es el que se refiere a la participación de los trabajadores. Hay autores que la señalan como el más relevante de los factores motivantes. Si un trabajador siente que participa activamente emitiendo opiniones y tomando decisiones en el área de su competencia, aumentará

su compromiso con la tarea. Esto no quiere decir que el dirigente abandone su responsabilidad por la decisión última, más bien se espera que ésta sea fruto, dependiendo del tiempo y la naturaleza, de un análisis científico y colectivo.

Otro elemento de importancia serían las condiciones laborales de los trabajadores, que incluyen factores físicos y sociales. Dentro de los físicos podemos mencionar aquéllos que tienen que ver con los riesgos derivados del trabajo.

Los psicosociales incluirían los vinculados con: 1) derechos y estabilidad laboral, y 2) clima institucional que garantice un ambiente psicológico que favorezca el cumplimiento de la tarea de satisfacción para el trabajador. Por ejemplo, si pensamos en el equipo de salud, concretamente el de enfermería, podemos definirlo como un grupo que centra su tarea explícitamente en el cuidado del paciente. Por lo tanto, es de suponer que los integrantes de este grupo, para cumplir este objetivo, desarrollen vínculos de tipo afectivo, relaciones formales, comunicaciones de toda índole, etcétera, que conducen a la creación de una historia de grupo. La creación de este clima institucional puede disminuir los riesgos de afectación de la salud mental de los trabajadores, derivados del contacto permanente con la enfermedad y la muerte.

En la búsqueda de una estrategia que permita manejar estos aspectos, una alternativa podría ser la creación de espacios donde los miembros del equipo puedan conversar y exteriorizar los sentimientos que

las situaciones de muerte de pacientes, de dolor propio o de otros, originan en cada uno de los integrantes del grupo, transfiriéndolos al grupo, y que éste en su conjunto se haga cargo de la resolución de los problemas y sirva de "parachoque" de todo aquello que está implícito, pero de lo cual no se habla porque ni los propios integrantes saben lo que les sucede.

*Funcionamiento de grupo* es todo aquello que se pone en juego cuando se lleva a cabo una tarea. No sólo tiene importancia la competencia técnica para realizar la tarea, también es muy importante la función que cada integrante asuma más allá de lo que la descripción de cargo prescriba. En el funcionamiento de grupo tiene gran importancia el portavoz del grupo, que es quien denuncia la situación de conflicto. Es importante conocer a quien asume el papel de liderazgo en determinados casos, y para las situaciones concretas. La dinámica de grupo, el interjuego de funciones, el retardo o la consecución de la tarea, representan una valiosa información para que el dirigente instrumente medidas que hagan del equipo un grupo más productivo, más crítico, en definitiva, más creativo.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bleger J. *Psicología de la conducta*, 9a ed. cap. 2. Edit. Paidós.  
 Bleger J. *Psicohigiene y psicología institucional*, 5a ed. Edit. Paidós, 1986.

## *Estilos de dirección*

---

**Eugenia Becerra  
Alicie Cabrera  
Silvia Santana**

A través del desarrollo histórico de la ciencia de la administración, se han estudiado las diferentes formas en que los dirigentes han asumido el ejercicio de su autoridad en el procesamiento, en la toma de decisiones y en la interrelación con quienes trabajan, determinando diversos estilos de dirección.

Los estilos de dirección se han definido sobre la base de las diversas alternativas de prioridad que el dirigente adjudica a tres elementos pilares de la organización: la producción, la autoridad y los recursos humanos.

Con esta noción básica intentaremos profundizar en la conceptualización, tomando como marco de referencia la evolución histórico-social que rodeó la emergencia de este concepto.

Entre los movimientos contemporáneos más significativos están el período de la Revolución Industrial, que entre otros grandes eventos sociales determinó la concentración de grandes masas trabajadoras en torno a organizaciones, cuya finalidad era la producción de bienes de consumo y de riqueza. Este fenómeno creó la necesidad social de control de los procesos de producción en términos de calidad y cantidad. Así nacieron grandes organizaciones burocráticas, en donde las decisiones se centralizaron en uno o varios dirigentes, que ejercían un poder casi omnímodo, sin contrapeso por parte de los dirigidos. Es en esta etapa donde surge la idea de un "líder" que conduzca a la masa traba-

jadora hacia la consecución del objetivo central: aumentar la producción.

Las contradicciones del sistema productivo crearon una serie de problemas comunes entre los que vendían su fuerza de trabajo y los dueños de los medios de producción. Como consecuencia, surgen las organizaciones obreras, que comienzan a ejercer una gran presión social en la búsqueda de mejores condiciones laborales y de seguridad. Como contrapartida, y como respuesta a la convulsión social, aparecen en las empresas los investigadores que intentaron mediatizar los conflictos, cuyo origen era atribuido a problemas derivados de las técnicas de trabajo.

A comienzos de este siglo aparecen Taylor y Fayol; ellos se ocuparon de investigar temas tales como el tiempo, el método, los sistemas de control de costos, etcétera. Taylor sostenía como filosofía el analizar y descubrir el método con el cual se pudiera lograr la tarea más eficaz y económicamente posible, por medio de la eliminación de los movimientos innecesarios en la ejecución de la misma; todo esto con el fin de incrementar la producción, en la creencia de que esto permitiría aumentar el nivel salarial de los trabajadores.

Desde una perspectiva histórica, estos dos teóricos contribuyeron al desarrollo de una administración basada en estudios sistemáticos, dejando de lado la práctica intuitiva hasta entonces utilizada. Luego de

casí tres decenios se hizo evidente que muchos de los problemas administrativos se debían a múltiples factores de orden socioeconómico, político, etcétera, no atribuibles exclusivamente a cuestiones mecánicas.

La mayor consolidación de las organizaciones obreras que se unieron para obtener mejores condiciones laborales, hizo aumentar la preocupación por determinar la génesis del fenómeno del liderazgo, como elemento social presente en todas las organizaciones y responsable de ejercer influencia en la orientación de grupos.

En las primeras teorías sobre liderazgo se planteaba la existencia de factores genético-hereditarios como determinantes de ciertas aptitudes y conformación mental que hacían que algunas personas tuvieran la capacidad para dirigir a los grupos.

Primariamente, se concibió que estas características eran de índole física, luego se les atribuyeron algunos factores de tipo psicológico (como la audacia, el don de mando, prestancia, autoridad, etc.), que hacían referencia principalmente a cualidades personales.

Sin embargo, la observación empírica caracterológica de diferentes líderes hizo que estas hipótesis fueran rechazadas, ya que la experiencia demostraba que había tantos perfiles conductuales como líderes, haciendo imposible una generalización.

En 1913, y a raíz de múltiples problemas, se introduce la psicología industrial, indicándose estudios de la productividad con variables conductuales tales como equipo de trabajo, participación, unión y compañerismo. En la medida que fueron profundizándose estos estudios, los recursos humanos comenzaron a jerarquizarse como una variable muy importante en la determinación del aumento de la productividad, dando así lugar a la introducción de la Escuela de las Relaciones Humanas en la administración de la empresa. Así surge un tipo de dirigente al que se denominó líder paternalista, modelo que estaba fuertemente influido por una ideología altruista y humanista, que reconocía los derechos de los trabajadores en el orden teórico, pero que en los hechos seguía manteniendo un control hegemónico y autocrático sostenido por un discurso demagógico.

Posteriormente, en el decenio de 1950, se toman los aportes de la escuela conductista, fundamentalmente los resultados de los experimentos realizados por Elton Mayo y Roethlisberger, quienes demostraron que el trato que se le dé al individuo, las relaciones interpersonales entre los integrantes del grupo de trabajo, el clima industrial, etcétera, tienen mayores influencias sobre la eficacia y productividad, que factores ambientales (p. ej., mayores períodos de descanso dentro de la jornada de trabajo, mejor sistema de iluminación o remuneración).

Durante esa misma época, se hace una tipología de los estilos de liderazgo; se habla entonces de estilo autocrático, democrático y de no intervención (*laissez faire*).

El estilo autocrático se caracteriza por centralizar la toma de decisiones en una persona cuya autoridad emana exclusivamente de los niveles formales de la institución. Este tipo de dirección no admite la participación del grupo, salvo en la ejecución de la decisión, usando como motivación la técnica de premio o castigo, partiendo de una premisa básica: el hombre genéricamente rechaza el trabajo; por lo tanto, el control restrictivo sobre los grupos humanos asegura el incremento de la producción sobre la base del miedo al castigo. En este estilo de dirección también podemos incluir el paternalismo, que representa una forma de autocracia que utiliza estrategias diferentes, pero que fundamentalmente se basa en la misma concepción de conducción y persigue iguales objetivos.

El modelo democrático estaría representado por características como la participación del grupo en la toma de decisiones, sin abandonar la responsabilidad en la misma, promoviendo dentro de la organización un clima que favorezca las relaciones interpersonales, la satisfacción y la creación como elemento motivador, con un sistema de comunicación expedito y eficiente que permita al grupo un desarrollo de la tarea con mayor gratificación.

La descripción del estilo *laissez faire* correspondería a aquellos líderes permisivos que no establecen sistemas de control alguno, pero que tampoco le imprimen a la tarea algún elemento que estimule en el grupo el interés o el compromiso con ella. Esta clasificación de estilos tuvo su correlato en la denominación de líderes con iguales características, es decir, que al igual que las clasificaciones anteriores, esta tipología responde a modelos basados en caracteres personales que no dan cuenta del fenómeno de dirección globalmente.

A medida que se fueron profundizando estos estudios, y la psicología y la sociología fueron ampliando sus marcos teóricos, en administración se introdujeron los nuevos enfoques. De este modo, se traslada el estudio de los estilos a las cualidades individuales, y se comienza a hablar de líderes situacionales, es decir, la figura del líder se vincula con las necesidades del grupo que se está dirigiendo, por una parte, y las exigencias de tipo social o ambiental, por otra.

Esta idea se desarrolla en el entendido de que un líder puede ejercer su autoridad en determinadas condiciones y para algunas tareas, lo que conduce a afirmar que en un grupo todos los integrantes eventualmente pueden asumir el papel de líder, dependiendo

de la situación a la que se enfrenta el grupo. Los teóricos de esta escuela interaccionista, representada principalmente por Lewin, no sólo se limitaron al estudio de liderazgo, sino que se extendieron a otras actividades que asumen los integrantes dentro del grupo, profundizándose en la llamada dinámica de grupo.

Actualmente, los investigadores en administración han ido incorporando el concepto de líder situacional para dar cuenta de la dinámica interna de los grupos, con el fin de abordar la dirección con un enfoque más global.

En este sentido, en los grupos coexisten las dos funciones: por un lado, la del líder situacional y, por otro, el dirigente. Mientras el dirigente desempeña su función en forma relativamente permanente, el líder situacional circula dentro del grupo, pudiendo asumirlo cualquier integrante y, por consiguiente, el dirigente formal del grupo de trabajo.

Más allá de la evolución teórica del proceso de liderazgo-dirigencia, sostenemos que este mismo se ha distorsionado, quedando limitado a los caracteres de personalidad y relaciones interpersonales en el grupo. Mediante una concepción sistemática, los diferentes niveles de la organización van interpretando y retroalimentando las políticas que se llevan a cabo. Es necesario vincular estos aspectos generales e institucionales con los personales y los de grupo, de cuya interacción resultará un estilo de *dirección predominante*.

En el análisis de cada situación concreta pesará más un componente que otro, condicionando el estilo del dirigente.

#### BIBLIOGRAFIA

Fayol H. *Administración industrial y general*, Edit. Atenco, Buenos Aires, 1956.

## Proceso de toma de decisiones

---

Eugenia Becerra  
Alicie Cabrera  
Silvia Santana

Siendo la toma de decisiones uno de los elementos centrales de la dirección, entenderemos por tal a un conjunto sistematizado de acciones intelectivas y ejecutivas que toman como base los pasos del método científico. Comienza con la recopilación de datos respecto del problema, el análisis de los mismos seguido de una síntesis que permita elegir los cursos de acción, seleccionando aquellas alternativas que resulten más viables. De esta definición se desprende que este proceso tiene una fase cognoscitiva, que precede a la acción, cuyo producto es la decisión.

Cualquiera que sea el tipo de organización en estudio, la toma de decisiones adquiere un papel preponderante en el entendido de que las decisiones adoptadas conforman un indicador para analizar la filosofía y la política que se desarrolla en aquella.

Difícilmente en el ámbito práctico encontraremos un problema que tenga una sola solución; lo habitual es que las causas que lo originan sean múltiples, y generalmente están relacionadas con otros subsistemas que lo rodean.

Particularmente en enfermería, los problemas en los cuales deben tomarse decisiones tienen un carácter altamente complejo, ya que en ellos está involucrada una multiplicidad de factores intervinientes. La constatación de esta situación hace que el área de en-

fermería tienda a incluir con mayor frecuencia métodos que le permitan tomar decisiones más científicas en su ámbito de competencia. En el proceso de toma de decisiones debe haber una correspondencia entre los recursos, o sea los medios, y los fines u objetivos, para ello se tendrán en cuenta algunos factores:

- a) *Sistema socioeconómico.* El sistema de salud sustenta un modelo asistencial condicionado por el sistema socioeconómico. Este, a su vez, determina las políticas que se llevan a cabo a nivel institucional, favoreciendo o no a la ejecución de las mismas, ya que a veces no permite la transformación de estructuras que favorezcan el desarrollo de los objetivos planteados por las instituciones.
- b) *Doctrina y política institucional.* La toma de decisiones tendrá directa relación con el marco filosófico y la estructura organizativa de la institución. En este sentido se determinará un proceso de toma de decisiones centralizado en los altos niveles de la organización o desplegado a lo largo de la estructura administrativa, conformando niveles. Este proceso se relaciona con la estructura organizativa, es decir, con el grado de centralización y descentralización en los diferentes niveles de administración del sistema, en concordancia con las

políticas y normas que condicionan la ejecución de las actividades.

**Descentralización.** "Es un proceso por el cual los niveles superiores transfieren a los niveles inferiores el poder decisorio y resolutivo, y los recursos necesarios para respaldarlo." Para que la descentralización como estructura organizativa pueda ser viable, deberá contar con buenos canales de comunicación, para que la información se despliegue a lo largo de toda la organización. De tal manera que una vez que se opte por una estructura descentralizada con áreas de decisión y responsabilidad bien definidas, puede hacerse efectiva a través de una información indispensable y oportunamente obtenida.

La descentralización va ligada a una serie de importantes beneficios, pero sobre todo, favorece y fortalece la participación real, en tanto las decisiones se toman cada vez más cerca de los niveles operativos, determinando que se responda con mayor eficacia a las necesidades de éstos. Por otra parte, la descentralización también involucra la participación en todas las etapas del proceso en su conjunto, partiendo de la planificación. El problema más frecuente de una descentralización compulsiva es quizá la pérdida de control; entonces es fundamental analizar ésta en relación dialéctica y complementaria con la centralización.

- c) **Características de los recursos.** En el proceso de toma de decisiones, los recursos juegan un papel importante en la selección de la decisión más viable, para que se puedan cumplir las condiciones de eficacia y eficiencia de acuerdo con los objetivos trazados.

Si bien es cierto que en nuestra función como directivos no es característico manejar directamente las finanzas, esto no implica que dejemos de considerar el sentido de costo-beneficio que nuestra gestión promueve para la institución. Por ejemplo: es necesario estimar el costo de los recursos financieros, porque nos va a permitir tener los fundamentos necesarios para llevar a cabo las etapas de reclutamiento, selección, etcétera.

- d) **Naturaleza y tiempo.** Estos dos aspectos de la decisión están generalmente muy relacionados, ya que una vez establecido el tipo de problema, el tiempo determinará los límites en relación con el desarrollo del proceso y de la decisión misma.

A modo de ejemplo analizaremos dos problemas que en el ámbito de enfermería se presentan corrientemente. Tenemos el problema x (paro cardiorrespiratorio) y el problema z (ausentismo laboral). El problema x puede responder a la hipótesis x'

que expresa: "el paro cardiorrespiratorio (PCR) se origina por una caída del gasto cardíaco debido a hemorragia"; la naturaleza la podemos tipificar de orgánica. El problema z puede responder a la hipótesis z' que expresa: "el estrés causado por el doble empleo es una de las causas de ausentismo en nuestro medio"; la naturaleza responde a factores de índole socioeconómica. Ahora bien, si analizamos el factor tiempo en ambos casos podemos llegar a las siguientes conclusiones: el problema x (PCR) exige, por tratarse de una situación de urgencia, el procedimiento y puesta en práctica de decisiones en fracción de minutos (los estudios científicos al respecto han permitido cuantificar en tres minutos el lapso aceptable entre el diagnóstico y el inicio de las maniobras de reanimación). El problema z (j), ausentismo laboral, necesariamente determinará un plazo mayor en su abordaje. Se podrán establecer decisiones de urgencia, por ejemplo, las tendientes a paliar el ausentismo imprevisto, llegando a diseñar un estudio de investigación donde el problema z se transforme en objeto de investigación.

### Etapas del proceso de toma de decisiones

Las etapas básicas sobre las cuales se deberá procesar la toma de decisiones, independientemente de la naturaleza del problema u otros factores situacionales que demandarán mayor o menor rigurosidad del proceso en su conjunto, son:

- 1) **Definición del problema.** Según Tamayo y Tamayo, la definición sería:

"Todo problema aparece a raíz de una dificultad, la cual se origina a partir de una necesidad, en la cual aparecen dificultades sin resolver."

La definición del problema requiere de la información que se obtenga a través de la recopilación de datos preliminares, de donde surgirá la determinación clara y precisa del mismo.

Se ha de tener en cuenta que muchos de los problemas que aparecen son demasiado complejos y poco susceptibles de cuantificación; además, no todos los problemas requieren de una investigación para ser resueltos.

En enfermería, el establecimiento de estándares podría ser una forma de identificación de problemas, en tanto éstos determinan la calidad del producto.

- 2) **Análisis del problema.** Para el análisis del problema tendremos que conocer el máximo posible acer-

ca de él; este conocimiento se puede abordar a través del estudio sistémico, que permitirá un enfoque multicasual que haga posible el establecimiento de hipótesis o un diagnóstico de la génesis del mismo, lo que se someterá a control a medida que se avance en el proceso.

- 3) *Establecimiento de alternativas.* Esta es una etapa muy importante, ya que permitirá visualizar posibles caminos de solución mediante la búsqueda de alternativas, para materializar los objetivos. Para esta búsqueda se deberá tener en cuenta el factor costo-tiempo. Es decir, se incorporarán en la valoración de cada alternativa los recursos humanos, materiales y financieros, el tiempo de implementación a la luz del concepto de eficacia y eficiencia expresada en los objetivos. Cada alternativa deberá concluir en un pronóstico, cuyo estudio facilitará el proceso de selección.

El avance científico-técnico proporciona al dirigente una serie de técnicas e instrumentos para el estudio de las alternativas y la selección de la más viable. Un ejemplo de éstos es la introducción de modelos matemáticos basados en indicadores estadísticos, que han permitido aumentar la precisión del pronóstico y acceder a decisiones de máxima eficiencia. Otras técnicas pueden ser el cambio crítico, algoritmo de decisiones, etcétera.

Conceptualmente entenderemos por modelo la representación abstracta de la realidad que nos ocupa, por lo que es un nexo o eslabón intermedio entre nosotros y el objeto.

- 4) *Selección de alternativas.* Esta etapa implica escoger del conjunto la alternativa que más se ajuste a los resultados esperados; dicho de otra manera, a nuestro modelo teórico. Esta fase puede tener una gran complejidad, no sólo referida al número de alternativas planteadas o a la naturaleza del problema, sino que también al grado de responsabilidad y compromiso que le demanda al dirigente. La selección de la alternativa tendrá en cuenta la viabilidad y factibilidad de la misma, culminando en un producto. La decisión debe contar por lo menos con dos requisitos: 1) aceptación por parte del grupo, lo que requiere de la participación, comunicación y orientación a lo largo de todo el proceso, y 2) la calidad de la decisión en términos de eficiencia y eficacia.
- 5) *Iniciar e impulsar la aplicación de la decisión.* Una vez que la decisión fue tomada, antes de la puesta en marcha, hay una interfase que corresponde a la comunicación y difusión de la misma por parte del nivel directivo. Como un modo de asegurar y mantener el grado de participación en la decisión tomada, ésta debe comunicarse a lo

largo de toda la estructura administrativa por los canales formales que la institución posee, para evitar las confusiones e interpretaciones erróneas que puedan surgir con el fin de contrarrestar la resistencia natural que aparece ante la posibilidad de un cambio.

- 6) *Evaluación de la toma de decisiones.* Dentro del proceso de la toma de decisiones se integra la evaluación de la alternativa elegida, de tal manera que los resultados configuren el círculo de retroalimentación indispensable, que haga posible la conservación del equilibrio dinámico del sistema.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alberti RM., Caballero M., Villar H. *Administración*. Edit. UNFA, Madrid, 1983.
- Afanasyev VG. *Dirección científica de la sociedad*. Edit. Progreso.
- Bauleo A. *Sujeto - Institución: una relación imposible*. Montevideo, CEUP, 1982, pp. 65, 70.
- Bauleo A. *Ideología, grupo y familia*, Edit. Kargienman, Buenos Aires.
- Barguán CM. *Dirección de Hospital*, 5a ed. Nueva Editorial Interamericana, México, 1985.
- Berchianfy L. *Teoría general de sistemas*.
- Bion WR. *Una revisión de la dinámica de grupo*, Edit. Paidós, Buenos Aires, 1965.
- Brusi De JC. *Algunas consideraciones sobre la formación de ideologías en el aprendizaje grupal*, (En: *Lo grupal 1*-Montevideo, CEUP, 1980) p. 21-40.
- Carnota I.O. *Curso de dirección para dirigentes*, cap. 2, pág. 118.
- Cucto AM., Fernández AM. *El dispositivo grupal*, (En: *Lo grupal 2*, Montevideo, CEUP, 1980) pp. 13-56.
- Chávez Alvarez E. *El sistema de dirección y planificación de la economía en la empresa*, Edit. Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1981.
- Fernández E. *Objeto y método de la dirección científica de la sociedad*, Revista cubana de administración de salud, Vol. 4, No. 1, enero-marzo 1978.
- Goffman. *Internados*, Edit. Amorrortu, Buenos Aires, 1970.
- Haiman-Scott. *Dirección y gerencia*, Edit. Hispano Europea, 1975.
- Kesselman H. *El misterio de la dinámica grupal*, (En: *Lo grupal 2*, CEUP, Montevideo, 1980) pp. 103-122.
- Koontz O. *Administración*, Edit. McGraw-Hill, 8a ed. México, 1987.
- Krnn T. *Liderazgo y administración de enfermería*, Nueva Editorial Interamericana, México.
- Murriel R. *La empresa Socialista*, Edit. Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1978.
- Marriner A. *Manual para administración de enfermería*, Nueva Editorial Interamericana, México, 1986.
- Moccio F. *Creatividad y grupo* (En: *Lo grupal 2*, CEUP, Montevideo, 1980) pp. 41-50.

- Pavlovsky E. *Lo fantasmático social y lo imaginario grupal*, (En: Lo grupal I, Montevideo, CEUP, 1980).
- Pichón Riviere E. *Del psicoanálisis a la psicología social*, Edit. Nueva Visión, Buenos Aires, 1987. 1988.
- Saidón C. *Propuesta para un análisis institucional de los grupos*, (En: Lo grupal I, Montevideo, CEUP, 1980) pp. 87-112.
- Sikula AF. *Administración de recursos humanos en empresas*, Edit. Limusa, México, 1979.
- Scherzer A. *Acerca de los grupos humanos*, (En: Lo grupal 2, Montevideo, CEUP, 1980) pp. 57-72.
- Shuederberk P. CH Kefalas A. *Sistemas administrativos*, Edit. Ateneo, 1980.
- Tamayo Tamayo M. *El proceso de la investigación científica*, Edit. Limusa, 2a. ed. México, 1987.
- Watzlawick P. *Teoría de la comunicación humana*, Edit. Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1976.

**S E C C I O N**

**5**

**ADMINISTRACION  
DE LOS RECURSOS  
MATERIALES  
EN UN SERVICIO  
DE SALUD**

---

## Instrumentación

Lic. Teresa G. Báez

### CONCEPTO Y PROPOSITO

Al analizar la organización de los servicios de salud, encontramos funciones y programas esenciales como la atención de la salud y programas de apoyo para dichos servicios. Dentro de esos programas se ubican los subprogramas de administración de recursos humanos, materiales y financieros.

• La administración de recursos materiales es un sistema inmerso dentro de un sistema institucional mayor, cuyo objetivo básico es prestar apoyo a instituciones de salud, a través de programas que permitan un flujo constante de insumos que faciliten los planes globales de las mismas.

En general se refiere al área de compras, siendo ésta un subsistema o subprograma de la administración de recursos materiales, ya que constituye un verdadero proceso de materiales que fluyen desde el mercado hacia los lugares de recepción y consumo. Esto implica desde trámites para el abastecimiento hasta la distribución en sí, y se basa en una planeación de cantidades adecuadas, control de calidad, métodos de adquisición y almacenamiento, organización de almacenes, redistribución de artículos sobrantes o anticuados y desecho de artículos inservibles o caducos.

El Uruguay carece de un órgano central normativo que regule el funcionamiento de los suministros. Se dispone de normas legales que se refieren a la regulación de aspectos contables.

### Programación de suministros

La programación de suministros se basa en las evaluaciones de los sistemas o programas en cuanto a niveles de calidad de atención alcanzados, programas docentes y de investigación cumplidos, dentro de una política, normas técnicas, administrativas y principios que interesen al sistema.

Se prepara así un programa que incluirá cantidad y calidad de los recursos materiales requeridos para afrontar las necesidades de los programas, teniendo en cuenta períodos, fechas, momentos oportunos en que se deben colocar los suministros, incluyendo normas de compras, almacenamiento y distribución.

Además de servir de apoyo a los sistemas, contribuye a evitar el deterioro, la pérdida y la sobreexistencia de los suministros. La administración de los mismos debe considerar:

- a) Cuándo pedir (tiempo)
- b) Cuánto y qué pedir (calidad y cantidad)
- c) Casos no previstos (flexibilidad)

Estos factores ayudan a que se cuente con niveles adecuados de materiales en los almacenes, basados en el estudio de necesidades, costos de almacenamiento, períodos de abastecimiento, etcétera.

Cuando se prevé la posibilidad de que los recursos materiales sean insuficientes, en relación con las necesidades, se requiere considerar las acciones priori-

tarias y adecuar a ellas la administración de los recursos materiales. Deberá contarse con una apropiada comunicación y coordinación entre los diversos sistemas de un servicio de salud, lográndose un presupuesto que respalde los programas a realizar.

### Principios generales, especialmente económicos, que deben tenerse en cuenta cuando se administra el sistema

- a) Determinar tipos de bienes necesarios y calidad de los mismos.
- b) Evitar sobreinversiones y escasez.
- c) Seleccionar proveedores responsables.
- d) Obtener precios razonables.
- e) Pagar a los proveedores en los plazos y condiciones convenidos.
- f) Establecer políticas de destino para excedentes y rezagos.
- g) Reducir costos de operación del sistema (Barquín).

### SUBSISTEMAS

El sistema de administración de recursos materiales es el resultado de la integración coordinada de sus subsistemas. Estos tienen el orden del proceso general de administración del sistema. Según Berterretche\*, se pueden identificar los siguientes subsistemas:

#### Normalización

**Generalidades.** Si se observan las existencias de los almacenes de una institución, es frecuente encontrar un considerable número de artículos que sirven a un mismo fin, con precios diferentes. Al revisar las tarjetas de inventario pueden observarse existencias de varios tipos de antibióticos, tefas similares para uniformes, así como instrumental quirúrgico. Esto, además de mantener una reserva o existencia de cada tipo de material, demanda espacio y aumenta la inversión, multiplicando los riesgos de obsolescencia y complicando la administración de los recursos materiales.

Al seleccionar los artículos que se utilizan en todas las dependencias de una institución, se realiza el llamado proceso de normalización o uniformidad.

**Definición.** Es el procedimiento mediante el cual se selecciona (por razones técnicas, económicas o funcionales) un tipo de bien determinado, entre otros de la misma especie, clase o modelo (Barquín). Este bien será adoptado para satisfacer necesidades comunes en la administración y se denominará "bien de uso o consumo común".

A través de la normalización se logra:

- Comprar grandes cantidades de una sola vez, lo cual reduce costos y trámites.
- Simplifica las instrucciones de uso para usuarios y personal.

El proceso de normalización debe ser una labor conjunta del departamento de suministros y de los departamentos o unidades técnicas interesadas, constituyendo comisiones que elaboran listados de los materiales que requieren las diversas unidades, indicando su calidad y requisitos (especificaciones), con el objeto de:

- 1) Evitar duplicaciones o multiplicaciones innecesarias.
- 2) Recomendar sustituciones en bienes similares.
- 3) Establecer una nomenclatura precisa para artículos de uso corriente, o bien escoger el principio básico, si se trata de medicamentos.
- 4) Revisar las especificaciones de cada artículo y repararlas para aquellos que no las poseen.

Toda esta información derivada del proceso de normalización deberá proporcionarse a la dirección de la institución.

#### Identificación

Consiste en describir un bien, en forma completa, con indicación de sus partes componentes y las especificaciones físicas, químicas, estructurales y técnicas que definen el bien (DiVincenti).

#### Catalogación

Es la agrupación sistematizada de bienes normalizados e identificados mediante número, nombre y unidad de medidas en que se expresará (Hainmann).

**Asignación de número.** Tiene por objeto otorgar a cada bien un número que permita su fácil ubicación en

\* La autora desea expresar su agradecimiento a T.A. Raúl Berterretche, Director Asistente del Hospital de Clínicas, por el asesoramiento brindado.

el universo de bienes. Este número o codificador estará compuesto de una parte significativa y una secuencial.

La parte significativa se forma de tres subpartes: La primera discrimina el bien según su carácter jurídico. La segunda corresponde al género, es decir, la categoría superior a la cual pertenece el bien. La tercera indica la especie o categoría dentro del género a la cual corresponde el bien (cuadro 16-1).

La parte secuencial se forma mediante la numeración natural que corresponde al bien, según un orden preestablecido (alfabético, creciente, etcétera).

#### Ejemplo:

Significativa: Clase: 2 materiales y suministros  
Género: 2.6-productos químicos  
Especie: 2.64 productos medicinales

Secuencial: 01 ATB  
02 Analgésicos  
03 Antidiarreicos

Se asignará además un nombre (denominación propia), una unidad de medida y una asignación de referencia para los bienes "inducidos", que complementan la función de un bien principal (p. ej., pinceles, aguarrás, espátulas, bienes inducidos, complementan otro bien principal, en este caso la pintura).

### Estimación cuantitativa

Está formada de varias etapas.

- 1) **Determinación de la demanda.** Consiste en programar las cantidades de cada bien que se estimen necesarias para un ejercicio económico-financiero dado.

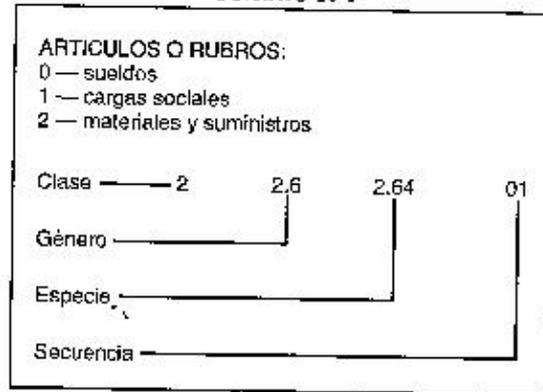
Antes de proseguir desarrollando el subsistema, definiremos los bienes.

*Bienes de uso* son los bienes durables, impercederos en el corto plazo. Incluyen:

- Inmuebles:
  - tierras
  - edificios
- Equipos:
  - para la asistencia
  - para el funcionamiento general

Se estiman en función de programas de: a) incremento y b) reposición.

CUADRO 16-1



*Bienes de consumo* son aquéllos que pierden total o parcialmente sus atributos, luego de los primeros usos. Se estiman mediante: a) conocimiento de consumos históricos; b) establecimiento de estándares de consumo, y c) por analogía. Teniendo como marco de referencia lo acaecido en otras instituciones respecto al consumo de bienes (p. ej., institución que comienza un ejercicio).

- 2) **Determinación del nivel o margen de seguridad.**

Consiste en determinar las reservas necesarias para no interrumpir el abastecimiento a los programas sustantivos, cuando se presentan las siguientes alternativas: a) demora en las entregas por parte de los proveedores; b) demora en la recepción definitiva de los materiales, y c) aumento en el ritmo de consumo (excepción).

- 3) **Determinación del costo del nivel de seguridad (NS).**

Sólo diremos que para el mismo se aplican fórmulas que se relacionan con los costos de posesión diaria de cada bien y con el tiempo (duración en días de la gestión).

- 4) **Determinación de las cantidades a adquirir.**

Se establecen las cantidades que es necesario adquirir, teniendo en cuenta: a) la demanda estimada del bien, basada en las necesidades; b) el tiempo que media entre la iniciación del trámite de compra y la recepción definitiva; c) las existencias acumuladas, y d) las recepciones pendientes.

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados, la determinación de las cantidades se efectúa a través de los siguientes pasos.

- 4.1. **Determinación del requerimiento básico (RB).** Se realiza calculando las cantidades a

adquirir sin considerar las existencias acumuladas.

$$RB = \frac{CE \times (TG) + (TO)}{360}$$

CE = cantidades estimadas

TG = tiempo de gestión. Tiempo en días para el cual se calcula la provisión

TO = tiempo de obtención. Tiempo que media entre la iniciación del trámite de compra y la recepción definitiva

**Ejemplo:** CE = 36 000 jeringas  
 TO = 180 días  
 TG = 360 días  
 $RB = \frac{36\ 000 \times (360 + 180)}{360}$   
 RB = 54 000

4.2. *Determinación del requerimiento anual (RA).* Es el cálculo de las cantidades a adquirir, considerando las existencias (acumuladas y pendientes) y el nivel de seguridad.

$$RA = RB + NS \left( \frac{ER}{\text{existencias reales}} + \frac{EP}{\text{existencias pendientes}} \right)$$

4.3. *Adecuación de los requerimientos anuales a la disponibilidad presupuestaria.* Antes de detallar los métodos que se emplean para conciliar los aspectos presupuestarios con los requerimientos anuales (en general estos últimos siempre superan las capacidades presupuestarias), es importante hacer énfasis en que estos aspectos deberán ser considerados a nivel directivo en la toma de decisiones a la luz de la política institucional.

### Métodos de adecuación de RA y disponibilidad presupuestaria

a) Reducir los requerimientos en función del porcentaje que representa el valor de cada bien.

**Ejemplo:**

Bien	Importe
001	\$ 100 representa el 52% de 190
003	\$ 30 " " 16% de 190
019	\$ 60 " " 32% de 190
	\$ 190
	\$ 150 - asignación presupuestaria
	\$ 40 - reducción

Si aplicamos los mismos porcentajes de 52, 16 y 32% a \$40 (la reducción) tenemos:

52% de \$40	\$ 20.8
16% de \$40	6.4
32% de \$40	\$ 12.8
	\$ 40.0

Estas reducciones en porcentajes significan, en este ejemplo, que tendremos para restar:

para el bien 001	\$ 100 - \$ 20.8 = \$ 79.2
para el bien 003	\$ 30 - \$ 6.4 = \$ 23.6
para el bien 019	\$ 60 - \$ 12.8 = \$ 47.2
	\$ 150.00

(lo que tenemos asignado, considerando la reducción)

Con este método se corre el riesgo de reducir requerimientos en función de la inversión que representan, y no en función de la importancia de los bienes en sí, como apoyo a los programas o funciones primordiales.

b) Reducir los requerimientos en función de los programas.

Hay otro medio para determinar las cantidades a comprar: el método de las cantidades físicas o máximas. Consiste en establecer para cada bien tres niveles de existencias.

*Nivel mínimo.* Igual al consumo mensual promedio por el número de meses que transcurren entre la preparación del pedido y la recepción de los bienes.

*Nivel máximo.* Tres veces mayor que el mínimo. En general se estima según niveles de consumo estandarizados, facilidades de almacenamiento, fondos o disponibilidad financiera, etcétera.

*Nivel de alarma o punto de pedido.* Corresponde el 50% o más del nivel mínimo.

Cuando se utiliza este procedimiento, los trámites comienzan en el nivel máximo; cuando los bienes acumulados en almacenes llegan al punto de alarma se solicita un nuevo pedido. Si se llega al nivel mínimo sin recibir los artículos, deberá plantearse la compra directa de urgencia, además de acelerar los trámites por lo ya solicitado o entregas a cuenta (parciales).

*Determinación cualitativa.* Es un aspecto importante a considerar en todas las fases del proceso de administración de recursos materiales. Lo vimos ya en la etapa de normalización, donde la calidad constituye uno de los aspectos de más peso en la selección de los bienes.

De la determinación de la calidad dependerá una cotización adecuada, pues cuando no se estipula previamente la calidad de un artículo, hay grandes diferencias en los precios de los diversos proveedores; muchas veces se tiende a escoger el de menor precio, aún cuando esto signifique que el producto será de menor calidad. En ocasiones se asocia el precio elevado con una mejor calidad. Según Hodges, el precio se considera una vez que se ha determinado definitiva y científicamente cuál será la calidad adecuada. Esta última se da y se determina mediante la finalidad específica de cada bien.

Una calidad superior a la que se necesita para el bien o servicio aumenta los costos; una calidad inferior no permitirá cumplir con la finalidad deseada y aumentará las ganancias sólo transitoriamente, puesto que los costos reales pueden resultar altos debido al número de rechazos que se producirán al utilizar el bien, o a su total inutilización.

"La calidad deseada tiene que expresarse en el pedido de compra o en las especificaciones que lo acompañan. Es un aviso dirigido al vendedor respecto a las necesidades requeridas y representa las normas en las que el comprador basará su inspección al recibir los materiales." (Hodges.)

**Especificaciones.** Comprenden los acuerdos escritos referentes a la calidad, e incluyen materiales, tipos, dimensiones, colores, etcétera. La preparación de las normas de calidad es una tarea conjunta de las unidades técnicas que utilizan los bienes y los diferentes sectores o departamentos que constituyen la administración de recursos materiales, especialmente el de compras. Al igual que en todas las etapas del proceso de administración, todos los informes deberán dirigirse a la dirección general de la institución. Cuando los registros del departamento de mantenimiento están al día, constituyen una aportación valiosa acerca de la calidad de los bienes, especialmente maquinarias y equipos.

Antes de que se generalizara el empleo de las especificaciones, se acostumbraba pedir una marca determinada de los artículos deseados, lo cual simplificaba las operaciones de compra e inspección, pero aumentaba los favoritismos y reducía la competencia entre proveedores, incrementando los costos.

Además de las especificaciones, hay otros procedimientos para determinar la calidad.

**Características físicas o químicas.** La exactitud hace posible conseguir cotizaciones competitivas y facilita las inspecciones hechas con precisión. Plantea el inconveniente de excluir la competencia de aquellos vendedores que cuentan con buenas fórmulas, que cumplen con los requisitos y son menos costosas; además tiene la ventaja de determinar con bastante fidelidad lo que

se desea comprar. Por ejemplo, en la adquisición de gasa o algodón podrán detallarse todas las características de tipo de malla, absorbencia, etcétera.

**Materiales y métodos de producción.** Este procedimiento supone que el comprador es quien determina los materiales y procedimientos que cumplen con los requisitos y normas establecidos. Implica la disponibilidad de análisis que permitan corroborar las especificaciones.

**Finalidad o uso.** Al contrario del paso anterior, el comprador sabe lo que se desea comprar, pero es el vendedor quien deberá aportar los bienes que cumplan con la finalidad requerida. Esto es muy común cuando se compra maquinaria, tela para manoplas de incubadoras, tónicas desechables, etcétera.

**Muestras.** En este procedimiento, el mayor inconveniente es que muchas veces la muestra difiere de los artículos suministrados. Las muestras deberían ser revisadas (verificadas) antes de procesar el pedido de compra.

No puede establecerse que exista un método exclusivamente recomendable, sino que en general se utilizan combinaciones de los anteriormente citados en distintos momentos de la gestión.

## Programación y presupuesto

Hasta aquí hemos observado que en el tránsito por el proceso de administración de los recursos materiales, éstos se determinan cuantitativa y cualitativamente, constituyendo un programa de suministros que sirve de apoyo a los programas sustantivos de los servicios de salud, sean estos exclusivamente asistenciales, educativos o de investigación.

También observamos que este programa de suministros que comprende básicamente rubros para aumentar, conservar, disminuir o prever situaciones extraordinarias, en un tiempo dado, deberá cuantificarse en el presupuesto general de la institución y adecuarse a las asignaciones presupuestales, o sea, las autorizaciones para gastos que se fijan en el presupuesto, siguiendo algunos de los métodos antes referidos.

Los pasos a seguir para elaborar el presupuesto de compras son los que se establecen en el presupuesto general, y los veremos al analizar los aspectos contables en el subsistema *Contabilidad presupuestal*.

Por último, señalemos que el costo de los bienes de uso varía según los programas establecidos. No obstante, en países desarrollados, donde la manufactura de equipo se realiza en el propio país, el equipar las unidades de atención médica representa un 30 a 40% del costo del edificio. En los países subdesarrollados, este gasto puede exceder el 50% del costo de la construcción, debido a que parte de los equipos es

de importación. Cuando se exceden estos porcentajes, se afecta la provisión de otros bienes.

Muchas veces, dichos porcentajes derivan de una falta de racionalización de los recursos. Es decir, al contar con un sistema nacional de salud que, entre otras cosas racionalizaría los recursos, se evitaría la duplicación de equipos (como tomógrafos, ecógrafos, etcétera), cuya existencia no surge de un estudio de necesidades a nivel nacional, sino que constituye una verdadera duplicación proveniente de considerar el aspecto mercantil de la salud, sobre la concepción de la misma como un derecho fundamental de los seres humanos.

Respecto a materiales de consumo se puede decir que este gasto adquiere diversas magnitudes, según la institución y su política, en relación con los medicamentos. Cuando se proporcionan medicamentos a la población asistida, este renglón significa un 25% del costo de operación del sistema y aumenta, incluyendo otros renglones de bienes de consumo, hasta un 30 o 40% del presupuesto total.

## Adquisiciones

*Clasificación para la obtención de los bienes.* Según el grado de participación de los proveedores y el monto de la operación, se emplean normalmente las siguientes modalidades:

**Licitación pública.** Se usa para contrataciones por montos elevados. Se llama a ofertar a los proveedores mediante publicación en órganos de información del país y, en algunos casos, del extranjero. Incluye plazos determinados y una compleja y larga tarea administrativa; asimismo, requiere una serie de especificaciones y controles para que se obtengan buenos precios y buena calidad.

**Licitación privada.** En este caso se restringe el número de proveedores, a quienes se solicitaron cotizaciones. Se conserva lo referente a especificaciones y controles de calidad. Se utiliza para compras de montos intermedios y requiere trámites administrativos y plazos imprescindibles en toda licitación.

**Concurso de precios.** Se emplea para montos menores, y concurre a cotizar un menor número de proveedores que aquellos indicados en licitación privada. Se eliminan algunas operaciones consideradas imprescindibles en la licitación. Las mutualistas emplean este sistema o la *concertación* para el caso de ofertas monopólicas u oligopólicas. Se forma un comité que convoca a los proveedores de determinados bienes para concertar la compra-venta, fijando un precio máximo y negociando por debajo de éste.

**Compra directa.** Se recurre a ella sólo en casos especiales, ya sea por urgencias, únicos proveedores o cuando la falta de especificaciones y de normas de calidad conduce a comprar productos de marcas de reconocido prestigio.

Sea cual sea la modalidad adoptada o la combinación de más de una, las adquisiciones se relacionan con la programación de suministros. Se consideran entre otros aspectos los referidos a provisiones, provisiones, cantidades, plazos y disponibilidades del recurso (p. ej., consecuencias que podrían derivarse de la falta total de vitamina K, en una unidad de partos y asistencia a recién nacidos).

**Registro de proveedores.** Es el conjunto de datos que permite conocer los antecedentes y la actitud de los proveedores. Tiene como objetivo proporcionar información sistemática referida a la fuente de obtención de bienes y servicios, calidad y capacidad de los mismos.

Debe ser centralizada e incluir: a) capacidad de los proveedores; b) tipos de productos que se proveen, y c) operaciones cumplidas y cumplimiento realizado.

En el Uruguay, a nivel de la Contaduría General, hay registros parciales que no especifican capacidad de los proveedores.

También se cuenta con registros de la Universidad, de hospitales, de las mutualistas, pero no hay una coordinación sistematizada entre ellos que permita compartir la información. En general, se dispone de los llamados "registros positivos", los cuales no señalan los incumplimientos por parte de los proveedores. Si alguno de estos últimos es sancionado por ese motivo, puede ofertar en otra institución o ministerio, desconociéndose su actitud negativa anterior.

## Almacenamiento

Se refiere a la administración de almacenes. En general, en la actualidad, se considera necesario que los almacenes formen parte del mismo servicio o departamento que el de suministros, ya que hay una relación estrecha entre compra, distribución y almacenamiento de suministros.

En otros casos, los departamentos de compras son independientes de los almacenes. Cualquiera que sea el grado de dependencia de dichos departamentos, creemos necesario que exista una dirección general de administración de los recursos materiales, así como un control contable central con una flexibilidad operativa, a nivel de cada departamento o servicio, asegurando un doble control humano y material.

El almacén cumple las siguientes funciones:

- 1) Recepción e inspección de materiales.
- 2) Custodia y almacenamiento.
- 3) Control de existencias.
- 4) Salida de los materiales para su utilización.

El número de locales de almacenamiento y el emplazamiento de los mismos dependerá de la naturaleza, el valor y el movimiento de los productos de que se trate.

El control de las existencias es fundamental (Hodges), no sólo porque asegura el flujo normal de los materiales que se requieren, sino porque evita pérdidas, deterioro y detecta roturas de los mismos. Este control se facilita con el uso de registros que permitan:

- 1) Conocer en forma precisa la cantidad de artículos almacenados.
- 2) Conocer todos los bienes de consumo que entran y salen del almacén.
- 3) Iniciar investigación de las causas que originan el uso lento o muy acelerado de algunos materiales.
- 4) Conocer la existencia de artículos obsoletos, caducos, averiados.
- 5) Recomendar la normalización y sustitución de materiales.
- 6) Obtener información sobre consumos y costos.
- 7) Ajustar los planes de requerimientos, según necesidades, y transformarlos en estimaciones de compras.
- 8) Preparación del presupuesto para abastecimiento.

En general, los almacenes tienen una tarjeta en la cual se registran:

- Código y nombre del bien.
- Entradas y salidas.
- Saldo o existencia real.
- Mínimos y máximos.
- Cantidades pendientes de entrega.
- Niveles de seguridad.

Estas tarjetas tienen columnas donde se registran las veces que se solicita el producto no entregado. La contaduría o servicio contable que controla el almacén lleva esta información, así como el costo de los bienes.

De todas las formas de registro, la de entradas y salidas, y su comparación con la existencia inicial, es una de las primordiales, pues constituye la base para el conocimiento de los consumos históricos. Se denomina inventario perpetuo y su uso es universal.

Cuando el número de entradas y salidas es muy elevado, conviene pensar en la mecanización del re-

gistro, lo cual permite conocer automáticamente las existencias, máximos y mínimos, y planear el reabastecimiento adecuado. El control de las existencias se verifica por medio de inventarios físicos que luego se confrontan con el perpetuo. En el Hospital de Clínicas se utiliza el inventario rotativo. El hospital compra, por ejemplo, 20 000 artículos, este número se divide entre 252 días hábiles del año. Esta da un determinado número de tarjetas a controlar diariamente. Contaduría reparte a cada funcionario del almacén un cierto número de dichas tarjetas. El funcionario verifica si la información anotada en esas corresponde a la existencia real. Esto evita detener el movimiento del almacén para realizar inventarios anuales.

### Contabilidad

Se refiere al aspecto contable presupuestal y patrimonial que permita ubicar los pasos del presupuesto de recursos materiales dentro del presupuesto general institucional. Todas las compras a realizarse deben tener un respaldo económico para poder hacerlas efectivas.

### Etapas del gasto

1) *Habilitación del crédito presupuestal.* Esta le otorga el máximo órgano de gobierno que regula la institución.

Nos habilita a gastar una determinada cantidad. Hay dos mecanismos, a nivel público, que modifican la asignación presupuestal:

- a) Revaluaciones de acuerdo con el índice de la inflación, cada cuatro meses.
- b) Estados financieros anuales (rendición de cuentas).

2) *Afectación preventiva del gasto.* Al iniciarse el año de ejercicio se hacen las autorizaciones correspondientes para gastos de una parte del presupuesto. Se adecuan los requerimientos a las asignaciones presupuestales en las formas ya vistas (reducción de requerimientos en función del porcentaje de cada bien o reducción por programas).

3) *Compromiso.* Una vez obtenida la autorización para gastos, se llama a licitaciones o a las diferentes formas de compra ya expuestas, y se estudian las ofertas hasta la adjudicación final que genera un compromiso y una orden de compra que se formaliza en un contrato.

- ④) *Liquidación.* El proveedor recibe la orden de compra, selecciona y prepara la mercancía además de facturarla.
- ⑤) *Pago.* Mediante el mismo se cancela la deuda. Es importante destacar que en los contratos se especificarán aquellos aspectos referidos a fechas de entrega, lugar, seguros contra determinados riesgos, multas por incumplimiento de los plazos establecidos, e incluso la rescisión del contrato por incumplimiento de cualquiera de las partes.

### Determinación y destino de rezagos y excedentes

*Rezagos.* Son todos los bienes dados de baja por no cumplir, o cumplir parcialmente, la finalidad para la cual fueron adquiridos.

*Excedentes.* Son todos los bienes que han tenido movimiento proporcionalmente inferior a lo estimado, por obsolescencia o baja del propio bien o del objetivo principal al cual estaban destinados.

Las causas más comunes que determinan la baja de los rezagos son: desgaste, rotura u obsolescencia. En general, se procede a venderlos o desecharlos, así como a redistribuir o vender excedentes.

La información que determina la política a seguir con los bienes de uso y de consumo, se obtiene de los inventarios rotativos o perpetuos utilizados en los almacenes.

### Control

Permite determinar el grado de cumplimiento del programa implementado para los recursos materiales dentro del marco de las políticas institucionales, sus objetivos, y especialmente la calidad de atención a brindar.

El control deberá ser cualitativo y cuantitativo, analizando el alcance de su función de apoyo a los programas o funciones sustantivas institucionales, para corregir las desviaciones producidas.

En lo externo, los controles se refieren a auditorías, rendiciones de cuentas, controles de la Contaduría

General, etcétera y dependen del sistema público o privado de cada institución.

En lo interno, el control abarca la evaluación del personal, la organización y funcionamiento dentro del sistema, así como de todas las etapas del proceso de administración de los recursos materiales. La evaluación de los sistemas de estimación cuantitativa apuntan hacia el análisis de las necesidades que dieron lugar a determinar el RA, el RB y el NS; además, se evalúan los sistemas utilizados para determinar la calidad de los bienes.

Los controles de contaduría o los subsistemas de contabilidad a almacenes permiten observar el comportamiento de las estimaciones a través de los estudios de consumo y realizar las correcciones de los valores utilizados.

En los almacenes se confrontan los saldos con los registros y se analizan las diferencias, asimismo se revisan las técnicas empleadas para recepción y distribución interna de los bienes, costos de almacenamiento, etcétera.

Se verifican altas, bajas y salidas de bienes de rezago y se consideran los excedentes para los próximos requerimientos anuales.

El control del presupuesto de suministros es algo más que una comprobación del balance de ingresos y egresos, pues muestra cómo se utilizaron los recursos dentro de una política general presupuestal, por lo que constituye un medio para una evaluación de tipo económico de la tarea realizada.

### BIBLIOGRAFIA

- Barquín CM. *Dirección de hospitales*, 5a ed. México, 1985. p. 204.
- DiVicenti M. *Administración de los servicios de enfermería*, Editorial Limusa, México, 1981
- Hainmann y Scott. *Dirección y Gerencia*, Editorial Hispano-Europea, 1975.
- Hodges HC. *Abastecimiento. La Ciencia moderna de las compras*, Centro Regional de Ayuda Técnica, México, 1992.
- Manual de compras y suministros*, Consejo Federal de Inversiones, Argentina, pp. 7-11-12.

**S E C C I O N**

**6**

**CONTROL**

## *El control como proceso*

Lic. Elizabeth Bozzo

### CONCEPTO

Para estudiar el proceso administrativo lo hemos analizado por etapas, llegando así a la última de ellas. Debemos recordar que, cuando estudiamos un proceso, las etapas no se dan en forma sucesiva, sino que hay una permanente relación e interacción entre cada una de ellas y el conjunto. Así, el control interactúa desde el comienzo con la planificación, la organización, la dirección y, al final, el proceso. Antes de analizarlo recordemos la evolución de la administración en la vida del hombre, para comprender el concepto contemporáneo del control.

La administración como disciplina es joven, aunque el hombre siempre la aplicó desde sus orígenes, basándose en lo empírico. El ser humano apareció en el planeta, vivió solo, en compañía y en sociedad, puso en práctica diversas formas de vida y varios sistemas socioeconómicos para satisfacer sus necesidades. Al pensar y hacer, el hombre necesitó ver y comprobar si su idea era válida, si servía o si le traía un beneficio, es decir, aplicó el control. Por lo tanto, éste siempre existió, lo que se ha modificado es su finalidad y los métodos.

En el siglo XIX se comenzó a acentuar la administración como ciencia. Se encauzó en la producción; primero, enfatizando la cantidad y, luego, la calidad. Así el control es vital para esta finalidad.

A principios del siglo XX, Taylor retoma la preocupación de los antecesores y dirige su atención no

sólo a la producción, pues considera que el rendimiento de ésta se relaciona con el rendimiento de los trabajadores. Señala que para que el trabajador rinda, se le deben mejorar ciertas condiciones económicas y prepararlo para su labor. Se continúa trabajando con este enfoque hasta mitad del siglo, cuando Henry Fayol (1949) establece que "el control consiste en verificar que todo ocurra de acuerdo con el plan que se haya adoptado, a las instrucciones emitidas y a los principios que se haya establecido. Tiene por objeto señalar puntos débiles y errores, para rectificarlos y evitar su recurrencia. Opera sobre todo cosas, personas y acciones". Así llegamos a nuestros días y vemos que el control no sólo sirve para verificar lo establecido, evidenciar "puntos débiles y errores" para evitarlos o rectificarlos, sino que "es un proceso dirigido a observar y registrar la eficacia de los programas con el fin de mantener una comparación entre lo planificado y lo ejecutado, aplicando medidas correctivas para verificar desviaciones o mejorar el proceso" (Haimann).

Debemos entender que el control garantiza el rendimiento mediante los elementos que lo integran, sobre las etapas del proceso administrativo y sobre el producto, es decir, retomando el enfoque sistémico, actúa sobre las entradas, procesador y salidas.

Tiene acción correctiva, pues detecta desviaciones, modifica y corrige donde es necesario y sobre quien recae la responsabilidad.

Recordando lo anterior tenemos que el control es un proceso y su finalidad es "observar y registrar la

Para que sea factible la retroalimentación debe haber "indicadores" que den a conocer el grado de eficacia relacionado con su medio ambiente y sus procesos internos.

De esta manera, identifica la desviación en el logro de las metas, indica las acciones correctivas y señala sobre quién recae la responsabilidad y autoridad en la toma de decisiones, y dónde debe aplicarse. Por lo tanto, corrige y repara; pero al entrar la información de este control, se retroalimenta el sistema, ya que puede prever desviaciones potenciales.

Cuando decimos *desviación* significa que la acción (presente o futura) sale de lo programado; por lo tanto, puede darse por encima de lo esperado (+) o por debajo (-).

Para que el proceso de control sea eficaz debe responder a dos prerrequisitos:

- 1) La existencia de un plan concreto, completo e integrado, donde los objetivos al ser retomados en el control, se conviertan en las normas y patrones de medida sobre los cuales se valoran las acciones.
- 2) La existencia de una estructura organizadora transparente (clara, definida e integrada), para saber sobre quién recae la autoridad para implementar la acción correctiva y a quiénes involucra (responsables).

En este proceso se distinguen tres etapas básicas que siempre se dan independientemente del instrumento que se utilice y del objeto de estudio del control. Estas son:

- 1) Fijación de unidades de medición (patrones, criterios, normas o estándares).
- 2) Comprobación del rendimiento o desempeño.
- 3) Adopción de medidas correctivas para verificar, mejorar o conservar la ejecución.

Así, podemos aplicar la siguiente fórmula: si la etapa 1 es igual a U, la etapa 2 es R, y la etapa 3 es D, es decir:

$$U - R = D.$$

Las analizaremos partiendo de la primera etapa.

### ***Fijación de unidades de medición***

El control se logra por medio del control del personal, abarcando no sólo parte de los recursos humanos, sino a todos. Para ello, cada uno debe saber qué hacer, cómo hacerlo, dónde, cuándo y por qué. Es a

través de unidades de medida que se sabrá qué y cómo hacerlo. Esta etapa se relaciona principalmente con la planificación y la organización.

El control es posible si los planes establecen los objetivos y propósitos generales, quedando así establecidos los criterios generales de control. Los objetivos en la organización, al sistematizar, se desglosan en otros más específicos como son las normas, estándares e indicadores. No sólo el personal sabe qué hacer y cómo efectuarlo, sino que la organización (a través de la estructuración e implementación) establece a quién o quiénes involucra, delimitando la autoridad y responsabilidad de quien lo ejerce y define cuál es el objeto de ese control.

En general se establecen normas que se utilizan para medir el desempeño real o el esperado. Teniendo en cuenta que es imposible observar todas las actividades del sistema, se establecen unidades de acción variadas que guían a quienes actúan y dirigen. Se establecen puntos de atención especiales que traducen el desempeño sin necesidad de observar toda la actividad. Estos puntos especiales o normas traducen cómo se desarrollan los planes. Así, el dirigente puede administrar mayor número de personal, lo que lo lleva a un incremento del área de mando, o a utilizar el tiempo en asuntos complejos o críticos de los cuales sólo él puede ocuparse. Para ello debe contar con un sistema adecuado de comunicaciones.

Estas normas o estándares críticos o estratégicos deben seleccionarse con cuidado, ya que son la base del control.

Las normas o estándares deben reunir ciertos requisitos o pautas, entre otros: 1) ser oportunos, es decir, aplicables sin tener que esperar el producto para comprobar; 2) permitir una observación económica, esto es, no sólo mostrar lo monetario, sino conocer el esfuerzo de las personas que trabajan, el tiempo, etcétera; 3) deben tener una cobertura amplia y equilibrada, es decir, que la norma que se aplica debe evidenciar el momento de concentración de varias actividades específicas, y 4) partir de la base de que si sólo se pone énfasis en un aspecto pueden descuidarse otros y ser perjudiciales, por ejemplo, si se controla la cantidad de servicio quizá disminuya o se desvirtúe la calidad de la atención y el rendimiento del personal.

En esta etapa se fijan las expectativas del sistema en forma cuantitativa, cualitativa y mensurable.

### ***Comprobación del rendimiento o desempeño***

En esta etapa se determina el desempeño o rendimiento. Para ello, *primero*: se obtiene información

Para que sea factible la retroalimentación debe haber "indicadores" que den a conocer el grado de eficacia relacionado con su medio ambiente y sus procesos internos.

De esta manera, identifica la desviación en el logro de las metas, indica las acciones correctivas y señala sobre quién recae la responsabilidad y autoridad en la toma de decisiones, y dónde debe aplicarse. Por lo tanto, corrige y repara; pero al entrar la información de este control, se retroalimenta el sistema, ya que puede prever desviaciones potenciales.

Cuando decimos *desviación* significa que la acción (presente o futura) sale de lo programado; por lo tanto, puede darse por encima de lo esperado (+) o por debajo (-).

Para que el proceso de control sea eficaz debe responder a dos prerrequisitos:

- 1) La existencia de un plan concreto, completo e integrado, donde los objetivos al ser retomados en el control, se conviertan en las normas y patrones de medida sobre los cuales se valoran las acciones.
- 2) La existencia de una estructura organizadora transparente (clara, definida e integrada), para saber sobre quién recae la autoridad para implementar la acción correctiva y a quiénes involucra (responsables).

En este proceso se distinguen tres etapas básicas que siempre se dan independientemente del instrumento que se utilice y del objeto de estudio del control. Estas son:

- 1) Fijación de unidades de medición (patrones, criterios, normas o estándares).
- 2) Comprobación del rendimiento o desempeño.
- 3) Adopción de medidas correctivas para verificar, mejorar o conservar la ejecución.

Así, podemos aplicar la siguiente fórmula: si la etapa 1 es igual a U, la etapa 2 es R, y la etapa 3 es D, es decir:

$$U - R = D.$$

Las analizaremos partiendo de la primera etapa.

### ***Fijación de unidades de medición***

El control se logra por medio del control del personal, abarcando no sólo parte de los recursos humanos, sino a todos. Para ello, cada uno debe saber qué hacer, cómo hacerlo, dónde, cuándo y por qué. Es a

través de unidades de medida que se sabrá qué y cómo hacerlo. Esta etapa se relaciona principalmente con la planificación y la organización.

El control es posible si los planes establecen los objetivos y propósitos generales, quedando así establecidos los criterios generales de control. Los objetivos en la organización, al sistematizar, se desglosan en otros más específicos como son las normas, estándares e indicadores. No sólo el personal sabe qué hacer y cómo efectuarlo, sino que la organización (a través de la estructuración e implementación) establece a quién o quiénes involucra, delimitando la autoridad y responsabilidad de quien lo ejerce y define cuál es el objeto de ese control.

En general se establecen normas que se utilizan para medir el desempeño real o el esperado. Teniendo en cuenta que es imposible observar todas las actividades del sistema, se establecen unidades de acción variadas que guían a quienes actúan y dirigen. Se establecen puntos de atención especiales que traducen el desempeño sin necesidad de observar toda la actividad. Estos puntos especiales o normas traducen cómo se desarrollan los planes. Así, el dirigente puede administrar mayor número de personal, lo que lo lleva a un incremento del área de mando, o a utilizar el tiempo en asuntos complejos o críticos de los cuales sólo él puede ocuparse. Para ello debe contar con un sistema adecuado de comunicaciones.

Estas normas o estándares críticos o estratégicos deben seleccionarse con cuidado, ya que son la base del control.

Las normas o estándares deben reunir ciertos requisitos o pautas, entre otros: 1) ser oportunos, es decir, aplicables sin tener que esperar el producto para comprobar; 2) permitir una observación económica, esto es, no sólo mostrar lo monetario, sino conocer el esfuerzo de las personas que trabajan, el tiempo, etcétera; 3) deben tener una cobertura amplia y equilibrada, es decir, que la norma que se aplica debe evidenciar el momento de concentración de varias actividades específicas, y 4) partir de la base de que si sólo se pone énfasis en un aspecto pueden descuidarse otros y ser perjudiciales, por ejemplo, si se controla la cantidad de servicio quizá disminuya o se desvirtúe la calidad de la atención y el rendimiento del personal.

En esta etapa se fijan las expectativas del sistema en forma cuantitativa, cualitativa y mensurable.

### ***Comprobación del rendimiento o desempeño***

En esta etapa se determina el desempeño o rendimiento. Para ello, *primero*: se obtiene información

sobre la actividad, ya sea: a) en forma directa, a través de la observación personal donde la cobertura del control es mayor, porque pueden considerarse la cantidad y calidad del trabajo, los métodos utilizados y el ambiente de trabajo, y b) en forma indirecta, mediante diferentes informes verbales o escritos. *Segundo:* se evalúa la producción relacionándola con eficacia y eficiencia. *Tercero:* se compara lo observado, rendimiento real con los estándares, normas, es decir, el rendimiento esperado. De ello resultan informes que indicarán el valor del rendimiento, y si hay o no desviación.

En esta etapa, el control se relaciona con la planificación y la organización, es decir, se basa en la programación. Para llevar a cabo el primer paso, el que controla debe conocer la actividad y el procedimiento, para saber qué se va a observar y conocer el grado de responsabilidad del que lleva a cabo la acción (aquí el control se relaciona con la organización).

El segundo y el tercer pasos se relacionan con la planificación y la organización, pues para evaluar el rendimiento y la producción deben conocerse los fines del sistema, las normas, etcétera.

En general, esta etapa se efectúa una vez realizada la actividad (cuando se haya obtenido el producto), aunque se hagan varios controles durante el curso de la acción. Esto puede colocar al control como un proceso, esto es, si se lleva a cabo al final, tiene carácter de información tardía. Debemos recordar que la información se almacena y sirve para prever dificultades similares por el carácter de retroalimentación. Para evitar un control tardío, la comprobación debe ser previa a la producción, es decir, que si se basa en la información almacenada sobre el mismo aspecto y controlando los puntos críticos que precisan vigilancia, se pueden prever desviaciones que alterarían la producción y así actuar antes de obtener el producto.

En esta etapa se conoce el alcance de los objetivos, ya que se detecta: a) si todo se lleva a cabo como estaba señalado, y b) si hay desviación con respecto a lo planificado. Debe establecerse si es de carácter positivo o negativo, quién es el responsable y a quién compete la toma de decisión de la acción correctiva.

Además nos encontramos nuevamente con la información que entra para que se desencadene la etapa siguiente y continuar el proceso de control, y con la información que sale para retroalimentar el sistema.

### **Acción correctora**

Se realiza cuando hay desviación presente o futura. Se investigan las razones de la desviación y luego se adopta la acción apropiada. Se buscan las causas

de la misma, relacionándola con las características de los recursos y del medio ambiente. Así, sabremos si la desviación se relaciona con los recursos, con el proceso administrativo (con planes ambiciosos, dirección ambigua o control ineficaz, etc.), con los resultados o con el medio ambiente.

La desviación se corrige a través de una acción apropiada, por parte de quien tiene la responsabilidad y autoridad de llevarla a cabo. Esta corrección hace que el rendimiento se ajuste a las expectativas, y nuevamente se relaciona con la planificación.

Aquí la información sale y entra al sistema para controlar la corrección aplicada.

### **Pautas básicas del sistema de control**

Para que el control actúe como un proceso debe contemplar ciertas pautas generales, independientes del tipo de control que se utilice. Deben estar orientadas a las personas, a la actividad que realizan, y estar acordes con las necesidades de eficiencia y eficacia. Para ello deben:

- 1) Ser ejercidas por el personal responsable y autorizado para hacerlo; por lo tanto, deben reflejarse en la organización a través de la estructuración, donde cada uno sabe el lugar que ocupa, y a través de la sistematización saber qué le compete, según la descripción de cargos.
- 2) Corresponder a los planes, para saber cómo se está llevando la acción.
- 3) Ser de fácil comprensión, es decir, que el vocabulario sea sencillo, concreto, pues deben entenderlo todos los integrantes de los niveles involucrados.
- 4) Ser flexibles para permitir adaptarse a las circunstancias que controla, es decir, ante situación imprevista, el control debe funcionar teniendo en cuenta el contexto.
- 5) Conducir a la acción correctiva, es decir, señalar la acción concreta.
- 6) Ser objetivas, basadas, en normas o criterios que puedan verificarse.
- 7) Señalar las excepciones, es decir, que quien controla dirigirá su atención a "asuntos" que requieren de su interés y no a la totalidad del proceso administrativo. Son los denominados puntos críticos o emergentes.
- 8) Ser económicas, esto es, que el sistema de control implementado justifique su costo y beneficio.
- 9) Deben corresponder a cada aspecto diferente, controles diferentes. Es decir, unos medirán calidad, otros cantidad, uso del tiempo, beneficios, etcétera.

- 10) Deben detectar las desviaciones de los planes anticipadamente, para permitir una acción correctiva efectiva.
- 11) Estar respaldadas por un sistema de información (registros) que se ajuste a las necesidades administrativas, para así obtener la información precisa, apropiada y oportuna.
- 4) *La forma* en que se instrumenta el control. Se cuenta con varios sistemas; los más frecuentes son:
- La observación directa o indirecta a través de la inspección.
  - La valoración mediante registros, estado del paciente, etcétera.
  - La auditoría, que se puede referir a los aspectos contables y a la calidad de la atención.

### **Tipos de control**

Para que el control sea eficaz deben usarse métodos y medios que sean aceptados (entendidos, esperados) por los involucrados; en consecuencia, debe existir en el equipo un interés verdadero para alcanzar los objetivos del sistema. En caso contrario, puede haber rechazo y discusiones en los diferentes niveles que desvirtúen el control. Debido a que este último es un proceso dentro de un proceso mayor —el proceso administrativo— si no es aceptado o es mal interpretado, puede desencadenar reacciones en las otras etapas del proceso.

Se trata de comprobar si se hace lo previsto, lo planificado y en qué forma y grado. Para ello, los controles deben dar información sobre áreas claves del proceso, abarcando todas en conjunto y cada una de ellas. Así, nos encontramos con diferentes tipos de control, según se tenga en cuenta:

- El área del sistema en estudio*, es decir, si abarcan la totalidad son controles totales; si abarcan una parte (sector, unidades, subprogramas) son controles parciales.
- El tiempo* referido al momento en que se lleva a cabo, esto es:
  - Previo, cuando se aplica como prueba al inicio de la acción y poder; por ejemplo, saber si los recursos humanos, o todos, son los adecuados para llevar a cabo la planificación.
  - Continuos, cuando se realizan con periodicidad regular, en el momento y lugar que se lleva a cabo el control; por ejemplo, al realizar la supervisión de la atención diaria en el servicio. Aquí puede establecerse una relación directa o indirecta con quien es responsable de la acción.
  - Final, se controla el producto conseguido y la toma de decisiones adoptadas en el proceso, un ejemplo son las auditorías.
- El sujeto* que es objeto de medición (controles aplicados al recurso humano). Aquí habrá tantos tipos diferentes como niveles jerárquicos existentes en la institución (jefes, supervisores, supervisados).

También pueden clasificarse los tipos de control, según se tomen los diferentes aspectos del *proceso administrativo*:

- La cantidad*. Dirigido a que el producto o el servicio se efectúe en forma ordenada y adecuada. Nos indica cuánto se produce y cuáles son los servicios más requeridos (p. ej., los inventarios, el número de consultas, etcétera).
- La calidad*. Se refiere a cómo se da el servicio, si es eficaz, eficiente, si es mínimo, bueno, satisfactorio u óptimo (p. ej., la auditoría).
- El tiempo*. Dirigido a si el tiempo que se utiliza es acorde con las responsabilidades de cada uno de los integrantes y si es adecuado (p. ej., se detecta si el tiempo de la enfermera se utiliza para brindar servicios de enfermería o ser mensajera, secretaria, asistente social, etcétera).
- El costo*. Dirigido a cuánto representa en dinero la inversión efectuada (p. ej., costo de mano de obra, de materia prima, de cama por día, paciente/enfermera).
- Beneficios*. Los controles dirigidos a los diferentes recursos humanos, nos indicarán en qué medida satisfacen sus necesidades laborales individuales y de grupo, etcétera.

Todo administrador utiliza métodos directos e indirectos.

### **Técnicas de control**

En administración las más usadas son, entre otras:

#### **Presupuesto**

Todo presupuesto expresa los planes, objetivos y programas de la institución en términos numéricos, convirtiéndose en estándares, a través de los cuales se mide el progreso conseguido al comparar el rendimiento real con el esperado. De ello resulta si hay desviación en la calidad o costo del servicio. Se define la medida correctora y la responsabilidad de la aplicación en concordancia con el problema y donde se originó.

Es importante entender que el presupuesto no es un control de restricción ni un medio de presión. No debemos adoptar una actitud defensiva, al contrario, cuando sabemos el costo de la atención, de los recursos materiales, de la utilización de los recursos humanos y de la disponibilidad presupuestal de la institución, podemos medir el costo real. Así, el presupuesto se convierte en una guía para nuestra actividad, que autocontrola nuestra acción considerando el valor monetario que implica. Se brindará calidad a un costo adecuado, satisfactorio y necesario.

Los presupuestos pueden ser globales (que abarcan toda la institución) o parciales (parte de ella). En general se utilizan ambos. Pueden ser de mano de obra, de recursos materiales, de programas, etcétera.

### **Información estadística**

Esta puede acompañar al control presupuestal. Ofrece información sobre gran variedad de aspectos del sistema, puede ser de carácter histórico o de pronóstico. Para que sea comprendida se utilizan en general diferentes tipos de gráficas; otras formas pueden ser a través de barras, o en términos numéricos solamente.

### **Análisis del punto crítico (o de equilibrio)**

Dicho análisis establece la relación entre las ventas y los gastos, el servicio y su costo, es decir, toma en cuenta las actividades y la calidad. El nivel en que ambos aspectos se encuentran es el punto de equilibrio. Este último es variable, pues depende de las decisiones de la dirección.

### **El Pert (técnica de evaluación y revisión de programas)**

Utilizado para la planificación y el control, da a conocer el cronograma y las diversas actividades que se llevarán a cabo. A través de él se enfoca la atención en componentes claves, se revelan áreas donde puede haber dificultades potenciales, se da información inmediata sobre lo que se efectúa y se facilita la toma de decisiones.

### **Revisión intensa o auditoría**

Se lleva a cabo a través de un grupo de especialistas. Evalúa si las normas resultan efectivas, si el personal lleva a cabo tales normas y si la calidad del pro-

ducto (servicio) es la establecida. Tiene una finalidad de asesoramiento. Puede ser interna (cuando el grupo de estudio es de la propia institución) o externa (cuando los especialistas son de otras instituciones o sistemas).

### **Controles directos o indirectos**

Actualmente, el control de calidad se ejerce cuando mejora el desempeño del personal involucrado, a través de su actividad técnico-profesional, modificando procedimientos o estableciendo nuevas políticas. Esta mejora en las actividades puede hacerse mediante controles directos o indirectos.

El control indirecto consiste en localizar a los individuos responsables de los resultados insatisfactorios, para corregir esos errores. Estas fallas pueden deberse a diferentes causas (p. ej., falta de conocimientos, de experiencia, de criterio, suposiciones, etcétera).

El control directo se basa en que si el personal es capacitado para sus actividades, logrará un producto de calidad adecuada, esperada, minimizando así los errores. De esta manera, se pueden descubrir las posibles deficiencias y preparar programas específicos de entrenamiento (capacitación). Este tipo de control acelera y hace más efectiva la acción correctiva; estimula el autocontrol, y evita costos inútiles, pues no requiere de diversos tipos de controles indirectos. El control directo disminuye o elimina la sensación de que se controla subjetivamente, según la personalidad del que controla, ya que cada uno sabe lo que se espera de otro y del grupo, pues conoce sus responsabilidades.

Además considera que la calidad, cantidad y costo de la atención, dependen de las personas que interactúan en el proceso, y aplica controles con carácter formativo por excelencia. En el caso de servicios de salud, la calidad de los recursos humanos incidirá en la calidad de atención al usuario, logrando así una asistencia continua, adecuada, oportuna, eficaz y eficiente.

Otra forma de control es la valoración del rendimiento del dirigente a través del desempeño del personal en quien delega actividades. Este método es muy nuevo pero eficaz; sale de lo tradicional por lo menos en el campo de la industria, y sería un método diferente de evaluación. En enfermería es posible utilizarlo, ya que al evaluar al personal (en su desempeño), se valora cómo se le organizó, la toma de decisiones, es decir, cómo se aplicó el proceso administrativo. En resumen, se evalúa al dirigente del grupo, la enfermera.

Recordemos que el control es un proceso del proceso administrativo. Su finalidad es verificar la eficacia de los programas. Esto es posible mediante un sis-

tema que consiste en: 1) fijar unidades de medición (patrones, normas, estándares); 2) comprobar el rendimiento, y 3) adoptar la medida correctiva para corregir, mejorar o conservar la acción.

Este proceso es posible si se cuenta con un plan concreto, completo integrado y si la organización es definida, estructurada. Además, siempre se produce independientemente del tipo de control que se utilice.

El control se rige por varias pautas. Entre ellas: a) deben ser ejercidas por personas que tienen autoridad para hacerlo; b) deben ser de fácil comprensión, flexibles, objetivas, rápidas, económicas en costo y tiempo, conducir la acción correctiva, predecir desviaciones potenciales y estar respaldadas por un sistema de registros.

En enfermería, esas pautas se dirigen a valorar la calidad de atención, se centran en la valoración del desempeño de los recursos humanos (evaluando a di-

rigentes y dirigidos). Entre los controles más utilizados están la inspección, la evaluación, la auditoría. Debemos tener claro que el sistema de control será eficaz si éste es entendido por todos los involucrados, ya que el carácter fundamental debe ser su finalidad formativa, orientadora, pues así se llegará a brindar atención eficaz y eficiente, con beneficio tanto para quienes la reciben como para quienes la dan.

#### BIBLIOGRAFIA

- Haimann y Scott. *Dirección y gerencia*, Editorial Hispano-Europea, 3ra. ed. Barcelona, 1975.
- DiVicenti. *Curso de Nivelación de ATS. Administración*, UNED, Area 2, Madrid, 1981.
- Koontz O'Donell. *Curso Administración Moderna*, Editorial McGraw-Hill, México, 1987.

# INDICE ALFABETICO

- Administración científica, introducción a la, 1
  - bases de la, 3
  - desarrollo de la, en diferentes formaciones socioeconómicas, 3
    - comunidad primitiva, 3
    - sociedad, capitalista, 5
      - esclavista, 4
      - feudal, 4
      - socialista, 5
  - desarrollo histórico de la, 7
    - estudio del trabajo, 7
    - Frederick Winslow Taylor, 7
    - Gvishiani, 7
    - Henry Fayol, 8
- Administración, como ciencia, 5
  - de recursos materiales en un servicio de salud, 103
    - concepto y propósito, 105
    - instrumentación, 105
    - principios generales para administrar al sistema, 106
    - programación de suministros, 105
  - en el sistema de salud, 28
- Ambiente, 52
- Autoridad, funcional, 52
  - organizacional, 48
    - autoridad, 48
    - delegar, 48
    - responsabilidad, 48
- Caracteres de un plan efectivo, 33
- Comunicación, 90
  - escrita, 92
  - formal, 92
  - introducción, 89
  - proceso de, 89, 91
- Concepto de, administración, 27
  - salud, 28
  - sistema, 10
    - propiedades, 11
- Conceptos fundamentales, 27
- Control, 113
  - como proceso, 115
  - concepto, 115
- Cursograma o fluxograma, 61
- Delimitación operacional de un sistema, 12
  - definición, 12
  - elementos, endógenos, 12
  - exógenos, 12
- Desarrollo de personal, 77
  - educación continua, 78
    - concepto, 78
    - determinación de la, necesidades de aprendizaje, 79
    - actividades de aprendizaje-enseñanza, 79
    - diversidad de técnicas pedagógicas, 80
    - evaluación del aprendizaje, 81
    - objetivos, 78
    - problemas centrales de la, 79
  - orientación, 77
    - características de los programas de, 77
    - contenido, 77
    - evaluación y ajustes al programa, 78
    - objetivos, 77
    - técnicas, 78
- Descentralización y centralización, 47
- Dirección, 87
- Elementos de un sistema, 13
- Era de los sistemas y su influencia, 10
  - Charles Morris, 10
  - cibernética, 10
  - estilos de, 96
    - autocrático, 97
    - democrático, 97
    - "laissez faire", 97
  - Norbert Wiener, 10
  - símbolo, 10
  - símbolo-lenguaje, 10
  - Suzanne Langer, 10
- Estilos, 71
  - Blake y Mouton, 71, 72
  - Brown, 71
  - Grid administrativo, 72
  - Knowles, 71
  - Likert, 71
  - Mac Gregor, 71, 72
- Estimación cuantitativa, 107
  - métodos de adecuación y disponibilidad presupuestaria, 108
- Estructura y relaciones, 13
- Estudio de relaciones, 53
- Etapas, de la información, 54
  - comparación y decisión, 54
  - procesamiento de datos, 54
  - recopilación de datos, 54
  - del proceso de planificación, 35
    - análisis situacional, 35
    - determinación de, alternativa, 38
      - prioridades, 37
    - evaluación, 40
    - selección y elaboración de un plan de programas, 39
- Evaluación de personal, 81
  - concepto, 81
  - propósitos, 81

- Fases de la organización, 49
  - estructurar, 49
  - departamento por, cliente, 50
    - desventajas, 50
    - ventajas, 50
  - especialidad, 51
  - proceso, 51
    - desventajas, 51
    - ventajas, 51
  - producto, 50
    - desventajas, 50
    - ventajas, 50
  - servicios, 51
    - desventajas, 51
    - ventajas, 51
  - territorio, 50
    - desventajas, 51
    - ventajas, 50
- Fases del desarrollo del subsistema de evaluación, 81
  - elaboración del marco conceptual, 81
  - desarrollo de instrumentos, 82
  - diagnóstico, 81
- Horizontes de tiempo del plan, 35
- Información, 53
- Instalar, 54
- Instrumento, 82
  - aplicación del, 83
  - registro de resultados, 83
  - selección de técnicas, 83
- Métodos, de análisis, 34
  - de balance, 35
  - para la planificación de salud, 34
- Modelos, conceptuales y estilos de dirección, 71
  - de la planificación, 35
- Motivación, 93
  - José Bleger, 94
  - Karl Lewin, 94
  - Maslow, 93
- Niveles de organización de los servicios en el sistema, 23
- Organigrama, 60
- Organización, 41
  - ámbito de, 47
    - área de responsabilidad, 47
    - equilibrio entre centralización y descentralización, 47
    - responsabilidad absoluta, 47
  - autoridad, 45
  - concepto, 42
  - definición, 42
    - acepciones, 42
    - definiciones, 42
  - delegar, 45
    - continuidad de mando, 45
    - disciplina, 46
    - equidad, 46
    - espíritu de grupo, 46
    - estabilidad, 46
    - justa retribución, 46
    - orden, 46
    - unidad de, dirección, 46
      - mando, 45
  - formal, 43
  - informal, 43
  - introducción, 41
  - principios de la, 44
    - correspondencia necesaria, 45
    - división del trabajo, 44
    - racionalidad económica, 44
  - propósitos o fines, 43
  - responsabilidad, 45
- Pautas básicas del sistema de control, 118
  - tipos de control, 118
- Personal, en la administración, 63
  - concepción sistémica, 65
  - concepto, 65
  - introducción, 65
  - subsistema de, 66
  - importancia del, 69
  - integración del, 74
    - reclutamiento de la, 74
      - abierto, 74
      - cerrado, 74
    - ubicación de la, 75
- Planificación, 29
  - capacidad, 29
  - factores limitantes y condicionantes del esfuerzo
    - de, 32
  - instrumento, 29
  - principios de la, 30
    - accesibilidad, 30
    - atención médica integral, 31
    - clima de trabajo, 32
    - cobertura, 30
    - coherente, 32
    - coordinación, 31
    - creativa, 32
    - flexible, 32
    - precisa, 32
    - realista, 32
    - regionalización, 31
  - proceso, 29
  - propósitos y objetivos de la, 30
- Proceso, administrativo, 25
  - de toma de decisiones, 99
    - descentralización, 100
    - etapas del, 100
      - análisis del problema, 100
      - definición del problema, 100
      - establecimiento de alternativas, 101
      - evaluación de la toma de decisión, 101
      - inicio e impulso de la decisión, 101
      - selección de alternativas, 101
  - del control, 116
    - acción correctora, 118
    - comprobación del rendimiento o desempeño, 117
    - fijación de unidades de medición, 117
- Programación y presupuesto, 109
  - adquisiciones, 110
  - almacenamiento, 110
  - contabilidad, 111
  - control, 112

- determinación y destino de rezagos y excedentes, 112
- etapas del gasto, 111
- Recursos, financieros, 58
  - humanos, 54
    - etapas de la instalación de, 57
    - modelo de dotación de personal, 55
    - trabajo, 54
  - materiales, 57
    - condiciones de trabajo, 58
    - planta física, 57
- Regionalización de la atención, 23
  - Centro de Asistencia del Sindicato Médico de Uruguay, 23
- Relaciones de, 13
  - ambiente, 16
  - asesoría, 52
    - desventajas, 52
    - ventajas, 52
  - causales, 14
    - condición, contribuyente, 14
      - necesaria, 14
      - suficiente, 14
  - coordinación, 15
  - espacio y tiempo, 13
  - personal de línea y asesores, 51
  - subordinación, 15
- Salud y seguridad, 84
  - modelo conceptual, 84
  - subprograma, 84
- Selección, 74
  - concurso, 75
  - entrevistas, 75
  - examen médico, 75
  - pruebas (tests) psicológicas, 75
- Sistema de salud, 21
  - Capote-Villar, 21
  - definición, 21
  - principios del, 22
    - continuidad, 22
- integralidad de las acciones, 22
- participación social, 22
- sistematización, 22
- universalidad, 22
- Sistema, en la administración, método para el estudio de un 16
  - entradas del, 16
    - factores, contribuyentes, 16
      - productivos, 16
    - objeto del sistema, 16
  - equilibrio de un, 18
    - desequilibrio, 19
    - equilibrio cuasi-estable, 18
    - estabilidad o equilibrio estable, 18
      - inestabilidad o equilibrio inestable, 18
  - procesador del, 17
  - salidas del, 17
    - finalidad, 17
    - información, 17
    - recursos, 17
- Sistemas locales de salud (SILOS), 24
- Sistematizar, 58
- Subsistemas, 106
  - normalización, 106
- Sueldos, salarios y compensaciones, 83
  - compensaciones, 84
  - concepto, 83
  - importancia y características, 83
- Técnicas de control, 119
  - análisis del punto crítico, 120
  - controles directos o indirectos, 120
  - el Pert, 120
  - información estadística, 120
  - presupuesto, 119
  - revisión intensa o auditoría, 120
- Teoría de sistema y la administración, 10
- Tipos de planes, 33
  - en la perspectiva institucional, 33
  - en relación con la duración de los planes, 34
  - planificación según el área de actividad, 34
  - según el nivel de la estructura de un sistema, 33
  - según los recursos, 34

Esta obra se terminó de imprimir en Marzo de 1998 en Programas Educativos, S.A. de C.V. Calz. Chabacano No. 65-A Col. Asturias Delegación Cuauhtémoc C.P. 06850 México, D.F. Empresa Certificada por el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. bajo la Norma ISO-9002 1994/NMX-CC-004: 1995 con el Núm. de Registro RSC-048

La edición consta de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.