

**WDS**

**LIBRO**

# TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

*MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN  
EN SISTEMAS DE SALUD*

*PRIMER CUATRIMESTRE*

---

## Marco Estratégico de Referencia

---

### ANTECEDENTES HISTORICOS

Nuestra Universidad tiene sus antecedentes de formación en el año de 1979 con el inicio de actividades de la normal de educadoras “Edgar Robledo Santiago”, que en su momento marcó un nuevo rumbo para la educación de Comitán y del estado de Chiapas. Nuestra escuela fue fundada por el Profesor de Primaria Manuel Albores Salazar con la idea de traer Educación a Comitán, ya que esto representaba una forma de apoyar a muchas familias de la región para que siguieran estudiando.

En el año 1984 inicia actividades el CBTiS Moctezuma Ilhuicamina, que fue el primer bachillerato tecnológico particular del estado de Chiapas, manteniendo con esto la visión en grande de traer Educación a nuestro municipio, esta institución fue creada para que la gente que trabajaba por la mañana tuviera la opción de estudiar por las tarde.

La Maestra Martha Ruth Alcázar Mellanes es la madre de los tres integrantes de la familia Albores Alcázar que se fueron integrando poco a poco a la escuela formada por su padre, el Profesor Manuel Albores Salazar; Víctor Manuel Albores Alcázar en septiembre de 1996 como chofer de transporte escolar, Karla Fabiola Albores Alcázar se integró como Profesora en 1998, Martha Patricia Albores Alcázar en el departamento de finanzas en 1999.

En el año 2002, Víctor Manuel Albores Alcázar formó el Grupo Educativo Albores Alcázar S.C. para darle un nuevo rumbo y sentido empresarial al negocio familiar y en el año 2004 funda la Universidad Del Sureste.

La formación de nuestra Universidad se da principalmente porque en Comitán y en toda la región no existía una verdadera oferta Educativa, por lo que se veía urgente la creación de una institución de Educación superior, pero que estuviera a la altura de las exigencias de los jóvenes que tenían

intención de seguir estudiando o de los profesionistas para seguir preparándose a través de estudios de posgrado.

Nuestra Universidad inició sus actividades el 18 de agosto del 2004 en las instalaciones de la 4ª avenida oriente sur no. 24, con la licenciatura en Puericultura, contando con dos grupos de cuarenta alumnos cada uno. En el año 2005 nos trasladamos a nuestras propias instalaciones en la carretera Comitán – Tzitol km. 57 donde actualmente se encuentra el campus Comitán y el Corporativo UDS, este último, es el encargado de estandarizar y controlar todos los procesos operativos y Educativos de los diferentes Campus, Sedes y Centros de Enlace Educativo, así como de crear los diferentes planes estratégicos de expansión de la marca a nivel nacional e internacional.

Nuestra Universidad inició sus actividades el 18 de agosto del 2004 en las instalaciones de la 4ª avenida oriente sur no. 24, con la licenciatura en Puericultura, contando con dos grupos de cuarenta alumnos cada uno. En el año 2005 nos trasladamos a nuestras propias instalaciones en la carretera Comitán – Tzitol km. 57 donde actualmente se encuentra el campus Comitán y el corporativo UDS, este último, es el encargado de estandarizar y controlar todos los procesos operativos y educativos de los diferentes campus, así como de crear los diferentes planes estratégicos de expansión de la marca.

## **MISIÓN**

Satisfacer la necesidad de Educación que promueva el espíritu emprendedor, aplicando altos estándares de calidad Académica, que propicien el desarrollo de nuestros alumnos, Profesores, colaboradores y la sociedad, a través de la incorporación de tecnologías en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

## **VISIÓN**

Ser la mejor oferta académica en cada región de influencia, y a través de nuestra Plataforma Virtual tener una cobertura Global, con un crecimiento sostenible y las ofertas académicas innovadoras con pertinencia para la sociedad.

## VALORES

- Disciplina
- Honestidad
- Equidad
- Libertad

## ESCUDO



El escudo de la UDS, está constituido por tres líneas curvas que nacen de izquierda a derecha formando los escalones al éxito. En la parte superior está situado un cuadro motivo de la abstracción de la forma de un libro abierto.

## ESLOGAN

“Mi Universidad”

## ALBORES



Es nuestra mascota, un Jaguar. Su piel es negra y se distingue por ser líder, trabaja en equipo y obtiene lo que desea. El ímpetu, extremo valor y fortaleza son los rasgos que distinguen.

---

## Teoría de la Administración

---

### Objetivo de la materia:

Permite estudiar, analizar, aplicar y relacionar adecuadamente las teorías sobre la administración, y el funcionamiento de los sistemas públicos y de salud. Fomentando la solución de problemas administrativos, sociales y económicos que se prestan en los servicios de salud, siendo capaces de dirigir, crear e innovar métodos para ofrecer servicios de calidad.

### **UNIDAD I. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

- 1.1 Antecedentes de la administración
- 1.2 Concepto de la administración
- 1.3 Elementos de la administración
- 1.4 Importancia de la administración
- 1.5 Características de la administración
- 1.6 Administración Pública y Privada
- 1.7 Proceso administrativo

### **UNIDAD II. TEORÍAS O ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

- 2.1 Ideas generales de la administración pública
- 2.2 Concepto de la Administración Pública
- 2.3 La Administración Pública y el Estado
- 2.4 Políticas Públicas
- 2.5 Gestión Pública

### **UNIDAD III. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE SALUD**

- 3.1 Orígenes de la Administración de los sistemas de salud
- 3.2 Evolución de la Administración en México del sistema de salud.
- 3.3 Generalidades de la Administración del sistema de salud.
- 3.4 Administración del sistema de salud.

## INDICE

### UNIDAD I. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

1.2 Antecedentes de la administración	9
1.2 Concepto de la administración	15
1.3 Elementos de la administración	18
1.4 Importancia de la administración	19
1.5 Características de la administración	22
1.6 Administración Pública y Privada	23
1.7 Proceso administrativo	28

### UNIDAD II. TEORÍAS O ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

2.1 Ideas generales de la administración pública	43
2.2 Concepto de la Administración Pública	47
2.3 La Administración Pública y el Estado	54
2.4 Políticas Públicas	57
2.5 Gestión Pública	62

### UNIDAD III. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE SALUD

3.1 Orígenes de la Administración de los sistemas de salud	65
3.2 Evolución de la Administración en México del sistema de salud.	69
3.3 Generalidades de la Administración del sistema de salud.	79
3.4 Administración del sistema de salud.	87

<b>BIBLOGRAFIA</b>	94
--------------------	----

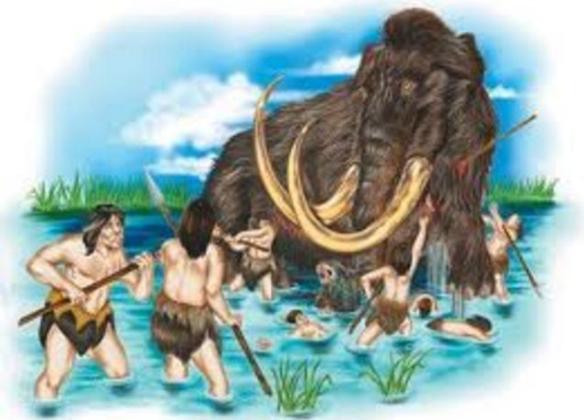
# UNIDAD I. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

## I.1 Antecedentes de la administración.

Desde que el hombre apareció en la tierra ha trabajado para subsistir, tratando de lograr en sus actividades la mayor efectividad posible; para ello, ha utilizado en cierto grado a la administración.

### *Época primitiva.*

En esta época, los miembros de la tribu trabajaban en actividades de caza, pesca y recolección. Los jefes de familia ejercían la autoridad para tomar las decisiones de mayor importancia. Existía la división primitiva del trabajo originada por la diferente capacidad de los sexos y las edades de los individuos integrantes de la



sociedad. Al trabajar el hombre en un grupo, surgió de manera incipiente la administración, *como una asociación de esfuerzo para lograr un fin determinado que requiere de la participación de varias personas.*

### *Periodo agrícola*

Se caracterizó por la aparición de la agricultura y de la vida sedentaria. Prevalció la división del trabajo por edad y sexo. Se acentuó la organización social de tipo patriarcal. La caza, pesca y recolección pasaron a tener un lugar de importancia secundaria en la economía agrícola de subsistencia.

*El crecimiento demográfico obligo a los hombres a coordinar mejor sus esfuerzos en el grupo social y, en consecuencia, a mejorar la aplicación de la administración.*

Con la aparición del Estado, que señala el inicio de la civilización, surgieron la ciencia, la literatura, la religión, la organización política, la escritura y el urbanismo. En Mesopotamia y Egipto, estados representativos de esta época, se manifestó el surgimiento de clases sociales. El control del trabajo colectivo y el pago de tributos en especie eran las bases en que se apoyaban estas civilizaciones, lo que obviamente exigía una mayor complejidad en la administración. Los precursores de la administración moderno fueron los funcionarios encargados de aplicar las políticas tributarias del Estado y de manejar a numerosos grupos humanos en la construcción de grandes obras arquitectónicas.



### *Antigüedad grecolatina*

En esta época apareció el esclavismo; la administración se caracterizó por su orientación hacia una estricta supervisión del trabajo y el castigo corporal como forma disciplinaria. El esclavo carecía de derechos y se le ocupada en cualquier labor de producción. Existió un bajo rendimiento productivo ocasionado por el descontento y el trato inhumano que sufrieron los esclavos debido a estas medidas



administrativas. Esta forma de organización fue en gran parte la causa de la caída del Imperio Romano.

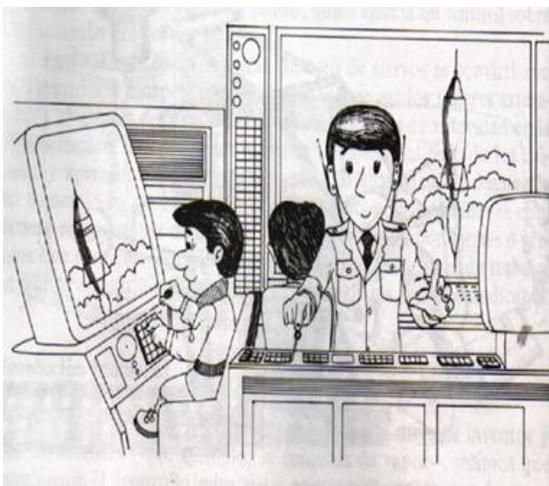
### *Época feudal*

Durante el feudalismo, las relaciones sociales se caracterizaron por un régimen de servidumbre. La administración interior del feudo estaba sujeta al criterio del señor feudal, quien ejercía un control sobre la producción del siervo.

Al finalizar esta época, un gran número de siervos se convirtieron en trabajadores independientes, organizándose así los talleres artesanales y el sistema de oficios con nuevas estructuras de autoridad en la administración.

### *Revolución Industrial*

Esta época se caracterizó por la aparición de diversos inventos y descubrimientos, como la máquina de vapor, mismos que propiciaron el desarrollo industrial y, consecuentemente, grandes cambios en la organización social. Desaparecieron los talleres artesanales y se centralizó la producción, lo que dio origen al sistema de fábricas en donde el empresario era dueño de los medios de producción y el trabajador vendía su fuerza de trabajo. Surgió la especialización y la producción en serie. La administración seguía creciendo de bases científicas; se caracterizaba por la explotación inhumana del trabajador (horarios excesivos, ambiente de trabajo insalubre, labores peligrosas, etc.) y por ser una administración de tipo coercitivo, influida por el espíritu liberal de la época, que otorgaba al empresario gran libertad de acción.



### *Siglo XX*

Se caracterizó por un gran desarrollo tecnológico e industrial y consecuentemente, por la consolidación de la administración. A principio de este siglo surge la administración científica, siendo Frederick Winslow Taylor su iniciador; de ahí en adelante, multitud de autores se dedican al estudio de esta disciplina.

La administración se torna indispensable en el manejo de cualquier tipo de empresa, ya que a traes de aquella se logra la obtención de eficiencia, la optimización de los recursos y la simplificación del trabajo.



de alcanzar una meta común mediante la implementación de un programa o método de trabajo.

En todo tipo de organización humana existe de alguna forma la administración. En las últimas décadas las investigaciones científicas han hecho aportaciones sin precedentes a la sociedad han contribuido en la formación de nuevas compañías para la explotación, transformación y distribución de bienes o servicios, aunado al vertiginoso crecimiento de la población que ha tenido como consecuencia el surgimiento de diferentes giros de actividad y de una división del trabajo más compleja.

Con el afán de que la complejidad de las empresas no ocasione que éstas queden fuera de su control, el hombre ha desarrollado técnicas, sistemas, métodos y procedimientos para administrar adecuada y ventajosamente todos los recursos que la integran (humanos, materiales, técnicos y económicos).

La administración parte de la base de la existencia de un grupo social con metas y fines definidos, envolviendo una serie de actividades que deben desarrollarse adecuada y oportunamente.

La palabra "administración", se forma con los prefijos ad: "hacia, y ministratio; el segundo proviene de minister: vocablo compuesto de minus, comparativo de inferioridad y del sufijo ter: que funge como término de comparación.

La etimología del vocablo minister es diametralmente opuesta a la de magister: de magis: comparativo de superioridad, y de ter: si magister (magistrado) indica una función de preeminencia o autoridad (el que ordena y dirige a otros en una función), minister expresa lo contrario: subordinación u obediencia, el que realiza una función bajo el mando de otro, el que presta un servicio a otro).

Así, la etimología de administración indica que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otra, de un servicio que presta. Servicios y subordinación son los elementos principales obtenidos.

Se dice comúnmente que “administración es hacer algo a través de otros”, pero es necesario dar una definición de la administración como disciplina, para tener un concepto más formal de ésta.

## **1.2 Concepto de la administración.**

El análisis detallado de cada una de las definiciones nos llevara a penetrar en la verdadera naturaleza de la administración y sus propiedades. Cómo tales, las definiciones son válidas para toda clase de administración (privada, publica, mixta, etc.), y para todo organismo (social, industrial, comercial o de servicio).

A continuación, se presentan algunas definiciones de administración:

“Proceso integral para planear, organizar e integrar una actividad o relación de trabajo, la que se fundamenta en la utilización de recursos para alcanzar un fin determinado”

La administración también se puede definir como el proceso de crear, diseñar y mantener un ambiente en el que las personas laboren o trabajen en grupos, y alcancen con eficiencia metas seleccionadas. Con administración, las personas realizan funciones de planeación, organización, integración de personal, dirección y control.

La administración se aplica en todo tipo de corporaciones:

- La utilizan los administradores en todos los niveles de una corporación.
- Es la meta de todos los administradores en todos los niveles de la corporación.

- La administración se ocupa del rendimiento; esto implica eficacia y eficiencia.

Sin importar lo que se considere primordial dentro de esta ciencia, lo cierto es que en la actualidad es indispensable, no solo para las empresas sino para cualquier tipo de organización, incluso para que las mismas personas tengan éxito en lograr sus objetivos.

De las definiciones dadas por los principales autores de la administración, podremos deducir sus elementos básicos:

- V Clushkov:

“Es un dispositivo que organiza y realiza la transformación ordenada de la información; la recibe del objeto de dirección, la procesa y la transmite bajo la forma necesaria para la gestión, realizando este proceso de manera continua.”

- Guzmán Valdivia I:

“Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”

- E. F. I. Brech:

“Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular de manera eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado.”

- J. D. Money:

“Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana. Y contrapone esta definición con la que da sobre la organización como: la técnica de relacionar los deberes o funciones específicas en un todo coordinado.”

- Peterson y Plowman:

“Es una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular”

- Koontz y O'Donnell:

“Es la dirección de un organismo social y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes”

- Henry Fayol:

Considerado por muchos como el verdadero padre de la administración moderna, dice que: “administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”.

- F. Morstein Marx la concibe como:

“Toda acción encaminada a convertir un propósito en realidad positiva (...) es un ordenamiento sistemático de medios y el uso calculado de recursos aplicados a la realización de un propósito”

- F. M. Fernández Escalante:

“Es el conjunto de principios y técnicas, con autonomía propia, que permite dirigir y coordinarla actividad de grupos humanos hacia objetivos comunes”

- Agustín Reyes Ponce:

Es un conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las maneras de estructurar y manejar un organismo social.

- José A. Fernández Arena.

“Es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado”.

- W. Jiménez Castro.

"Es una ciencia compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que no se pueden lograr de manera individual".

- American Management Association.

"Es la actividad por la cual se obtienen determinados resultados mediante el esfuerzo y la cooperación de otros".

En suma, es el modo de aprovechar al máximo los recursos de la empresa, para lograr sus objetivos de la mejor manera, planeando, organizando, dirigiendo y controlando todas las actividades del organismo.

### 1.3 Elementos de la administración.

En cualquier organización en la que esté presente la administración siempre se encontrarán los siguientes elementos:

1. **Objetivo.** La administración está enfocada en lograr fines o resultados.
2. **Eficacia.** Consiste en lograr los objetivos satisfaciendo los requerimientos del producto o servicio en cantidad y tiempo.
3. **Eficiencia.** Aprovechar los recursos al máximo para reducir costos.
4. **Grupo social.** Siempre debe existir un grupo de personas para que la administración sea posible.
5. **Coordinación de recursos.** Es necesario combinar y analizar los diferentes recursos que intervienen en el logro de resultados.
6. **Productividad.** Es la relación entre la calidad de los productos y los insumos utilizados. Es la obtención de máximos resultados con el mínimo de recursos empleados.

## **1.4 Importancia y utilidad de la administración**

La importancia que tiene la aplicación de la administración en cualquier empresa para el logro de sus objetivos, se debe a que:

1. Se da dondequiera que existe un organismo social, aunque evidentemente será más necesaria cuanto más grande y complejo sea éste.
2. El éxito de cualquier empresa depende, directa y rápidamente de su buena administración y sólo a través de ésta, de los elementos materiales, humanos, técnicos, financieros y de información que tiene el organismo.
3. Para las grandes empresas la administración técnica o científica es indiscutible y elementalmente esencial, debido a que por su magnitud y complejidad simplemente no podrían actuar si no fuera sobre la base de una administración totalmente técnica. Es en ésta donde, quizá, la función administrativa puede aislarse mejor de las demás.
4. También para las empresas pequeñas y medianas tal vez su única posibilidad de competir con otras es mediante el mejoramiento de su administración, es decir, alcanzar una mejor coordinación de sus elementos: maquinaria, mercado, calificación de mano de obra, etc., sectores en los que, indiscutiblemente, son superadas por sus grandes competidoras.
5. Elevar la productividad, preocupación de mayor importancia actualmente en el campo económico-social que depende de la adecuada administración de las empresas, porque si cada célula de esa vida económica-social es eficiente y productiva, la sociedad misma, formada por ellas, tendrá que serlo.
6. En especial para los países que están en desarrollo, uno de los requisitos sustanciales es mejorar la calidad de su administración, porque para crear la capitalización, desarrollar la calificación de sus empleados y trabajadores, etc. [bases esenciales de su desarrollo], es indispensable la más eficiente técnica de coordinación de todos los elementos, la que viene a ser, por ello, como el punto de partida de ese desarrollo.

Así como se discute si la administración es o no una ciencia, también está a discusión si la administración debe ser o no una profesión.

Algunos países, como Japón, consideran que la administración no es una profesión, puesto que el hecho de aprobar un mapa curricular sobre temas de administración no garantiza que el profesional en dicha área se convierta en buen administrador. Este no es el caso del médico, del matemático o del químico.

Una empresa, o más generalmente, una organización, no evalúa a los administradores por lo que saben, sino más bien por los resultados que entregan, porque se sabe que buenos financieros son ingenieros de profesión, buenos administradores de hospitales son médicos de profesión y buenos teóricos de la administración han sido matemáticos, sociólogos, psicólogos, economistas o abogados de profesión, ¿Que tienen estos profesionistas para ser buenos administradores? Se podrían asumir varios supuestos:

- 1) Que después de haber terminado su respectiva carrera cursaron un posgrado en administración,
- 2) Que son administradores porque genéticamente están predeterminados.
- 3) Que son autodidactas teóricos de la administración.
- 4) O que aprendieron administración con la práctica.

Independientemente de cual sea la razón, lo cierto es que el buen administrador despliega una serie de características que no fueron evaluadas en las pruebas académicas de la carrera de administración, tales como:

- ° Sus percepciones
- ° Actitudes
- ° Personalidad
- ° Filosofía sobre la Vida y el trabajo
- ° Liderazgo
- ° Sabiduría
- ° Tolerancia a la frustración

A las organizaciones les interesan que las cualidades del administrador se adapten a su filosofía, principios y prioridades, las cuales finalmente deben repercutir en la meta suprema de las organizaciones lucrativas, que es crear riqueza para los accionistas.

Según Daniel L. Katz: “el éxito de un administrador depende más de su desempeño, de cómo trata a las personas y cómo se comporta en los distintos escenarios; es decir, el administrador es mejor visto por lo que logra y no por lo que es. El buen administrador es el que transforma la teoría en acción.”

De acuerdo con este enfoque son tres las habilidades importantes que un buen administrador deberá adquirir:

- 1) Conceptuales, que necesita el alto directivo en cuanto a generación de nuevas ideas y conceptos.
- 2) Humanas, propias de los mandos medios (gerentes) para relacionarse tanto con el personal operativo como con la alta dirección.
- 3) Técnicas, para el manejo de dispositivos técnicos.

Es necesario resaltar la importancia que tienen los conocimientos administrativos sistematizados tanto para quienes no son profesionales como para quienes sí lo son.

En la actualidad vemos que las instituciones de educación superior tienen su mayor matrícula de posgrado precisamente en las áreas de administración e incluso las empresas más prestigiadas motivan y becan a su personal para que cursen maestrías en el área de negocios. Lo mismo sucede en las escuelas de México, ya que el mayor porcentaje de su matrícula es el de los estudiantes que vienen de cursar una carrera técnica.

También puede observarse que resulta evidente el cambio de actitudes y aptitudes del profesionista que estudia administración, porque al iniciar su programa, lo hacen con un perfil y este es muy diferente cuando terminan sus estudios. Su estructura mental y su

calidad de análisis mejora, su cosmovisión es diferente y esto se lo deben a la preparación formal en administración.

## 1.5 Características de la administración

Partamos de que la administración es un conjunto de conocimientos ordenados y sistematizados para explicar el comportamiento y actuación de las organizaciones, entendidas estas últimas como:

Unidades sociales (o agrupaciones humanas) deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos.

Según A. Etzioni: “Se piensa que la administración nació como una necesidad de querer que las organizaciones operen con óptima eficiencia”

Las características de la administración son el conjunto de atributos o valores que permiten a esta el cumplimiento organizado y efectivo de sus distintas funciones.

El hecho de que la administración cuente con distintas cualidades o características facilita su labor de gestión y cumplimiento de obligaciones.

Dicha misión es realizada respondiendo a las siguientes virtudes:

- **Universalidad:** El conocimiento administrativo es entendible o aplicable a cualquier campo o sector. Es decir, a cualquier organización, independientemente de su naturaleza, ya que es multifacética.
- **Especificidad:** Pese a su gran aplicabilidad, la administración es una ciencia social en sí misma y cuenta con herramientas propias.
- **Unidad temporal:** Las fases de la administración son desarrolladas o ejecutadas de manera simultánea y dinámica en la realidad de las organizaciones.

- **Unidad jerárquica:** El correcto funcionamiento de una administración exige la existencia de una jerarquía o estructura organizacional. A través de la cual será posible establecer las distintas obligaciones y procesos administrativos.
- **Flexibilidad:** La ciencia administrativa es ampliamente aplicable gracias a su rasgo de adaptabilidad a los pormenores de cada organización o institución.
- **Interdisciplinariedad:** La administración, pese a tener su propio peso como ciencia, precisa de la interrelación con otras disciplinas como la contabilidad o las relaciones laborales, por ejemplo.
- **Valor instrumental:** Los conocimientos administrativos son fácilmente aplicables y aprovechables en todo tipo de proyectos, sociedades u organizaciones.

Además, y atendiendo a la distinta literatura en materia de ciencias empresariales o de las organizaciones, existen otros muchos rasgos.

En su mayoría, estos responden a las nuevas necesidades planteadas por las nuevas tendencias económicas y la revolución tecnológica contemporánea.

## 1.6 Administración pública y privada

La administración se define de diversas maneras y todas encuentran su respectiva validez y confiabilidad en sus expresiones. Ahora, iniciemos aceptando que administración es la capacidad para alcanzar los objetivos en las organizaciones con el esfuerzo de los demás.

Utilicemos también los conceptos y principios fundamentales del enfoque clásico de la administración, en cuanto a que todas las organizaciones llevan a cabo seis funciones:

- ° Técnicas
- ° Comerciales
- ° De registro

- ° Seguridad
- ° Financieras
- ° Administrativa

Por su parte, algunos de los 14 principios generales de la administración para el Fayolismo son:

- ° La división del trabajo
- ° La autoridad
- ° La responsabilidad
- ° La disciplina
- ° La unidad de mando
- ° La convergencia de esfuerzos
- ° La estabilidad del personal
- ° La remuneración adecuada según las capacidades de cada trabajador

Centrémonos, por ahora, solo en las funciones y principios administrativos que son, finalmente, resultado de las aportaciones que dieron distintas ciencias y que forman parte de la teoría general de la misma en tanto que las funciones se desprenden de esa teoría general para atender cuestiones específicas de la administración, de tal suerte que ahora tenemos:

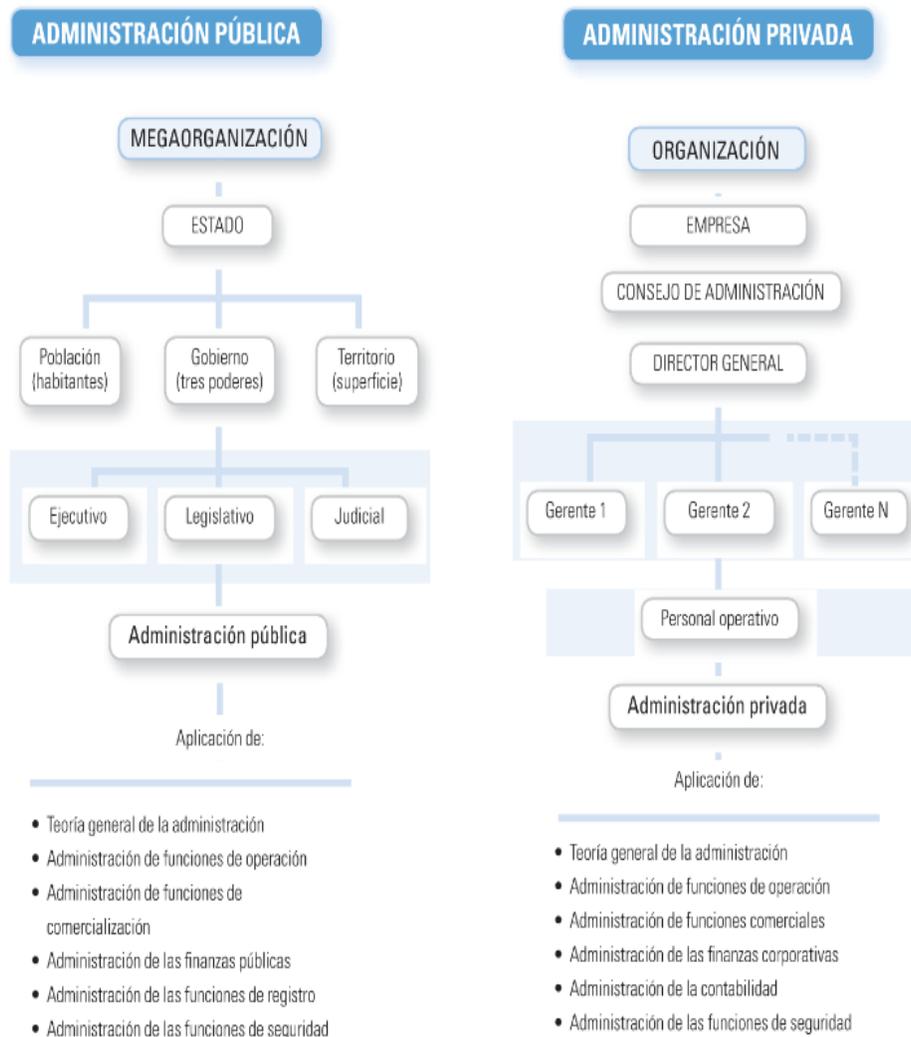
- ° Administración de las operaciones
- ° Administración financiera
- ° Administración de la comercialización
- ° Administración de la seguridad
- ° Administración de los registros
- ° Y las propiamente dichas funciones administrativas

A Ahora bien, se puede observar que existen tres ramas de administración que corresponden a:

- La administración pública
- La administración privada (negocios)
- La administración de las organizaciones no lucrativas, que pueden ser tanto públicas como privadas.

Por consecuencia, podemos deducir que existe solo una administración que se aplica a todas las organizaciones, sean estas de carácter privado o público; sin embargo, existen algunas semejanzas y diferencias.

Comencemos por ilustrar las estructuras tipo de la administración pública y de la privada.



Se puede distinguir que, efectivamente, el cuerpo general de la administración se usa y aplica en ambos tipos de administración. Tanto una como la otra siguen los principios de división del trabajo, autoridad, responsabilidad, entre otros; así como también, los dos lados cumplen las seis funciones (administrativas, de producción, financieras)

El poder ejecutivo (presidencia de la Republica), el poder legislativo (la Cámara de Diputados y la de Senadores) y el poder judicial (el Poder judicial de la Federación) se rigen por los principios administrativos y realizan estas funciones administrativas, Los tres poderes tienen que coordinar sus acciones, llevar a cabo grandes campañas mercadotécnicas, manejar sus recursos financieros y llevar, de manera ordenada, todos los registros de la vida nacional. De las organizaciones privadas, ni que decir, pareciera que la administración está hecha para ellas; sin embargo, si bien existen semejanzas entre ambos tipos de administración, también se encuentran grandes diferencias.

### **Semejanzas**

- ° La administración pública y la privada hacen uso y aplican todos los principios y todas las teorías de la administración.
- ° En ambos casos trabajan con base en diseños estructurales organizacionales.
- ° Sin lugar a dudas en las dos tienen lugar los llamados procesos organizacionales como:
  - El ejercicio del poder
  - La toma de decisiones
  - El aprendizaje individual y organizacional
  - El cambio y la resistencia al cambio
  - El liderazgo
  - La innovación

### **Diferencias**

- ° Por alguna razón se habla, se trabaja y se estudia de manera separada lo que es la administración pública y lo que es la administración privada.

° Seguramente esta división se da por las diferencias que existen entre ambas y que son motivo para estudiarlas por separado.

Con estas premisas resulta evidente que es necesario disponer de perfiles diferentes de quienes presiden o dirigen estas administraciones. El perfil del administrador público requiere más de dotes de político, en tanto que el administrador privado debe ser más empresario, de tal suerte que del empresario que se dedica a la política se puede prever que tendrá una administración desastrosa y lo mismo sucedería a la inversa, cuando un político se vuelve empresario.

<b>Diferencias entre la administración pública y la privada</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Administración pública</b>	<b>Administración privada</b>
Fines	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De rectoría, de bien común</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rentabilidad, productividad, competitividad</li> </ul>
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo organizaciones privadas</li> </ul>
Efectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las decisiones afectan a todos los habitantes del país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las decisiones solo afectan principalmente a socios y empleados</li> </ul>
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para el beneficio de la sociedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para el funcionamiento de la organización</li> </ul>
Riesgo financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muy difícil la figura de quiebra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Susceptible de quiebra</li> </ul>
Impuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobra impuestos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No puede cobrar impuestos</li> </ul>
Cuerpos de contención y represión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalmente autorizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No autorizado para manejar estos cuerpos</li> </ul>
Bienes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiedad de la Nación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiedad de particulares</li> </ul>
Diseño administrativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseños estructurales según el particular</li> </ul>

Por otro lado, los conceptos, principios, prioridades, teorías, métodos y modelos de carácter general requieren de la adecuación pertinente, según sea el caso donde se estén utilizando, es decir, las finanzas privadas persiguen una rentabilidad y hacen lo necesario para alcanzarla, ya sea por medio de las ventas, de su financiamiento, de su estructura financiera o de su estructura de capital; en tanto que en las finanzas públicas, dado que su finalidad no

es el lucro, la administración financiera no busca optimizar su costo de capital, sus ventas o su capital de trabajo, más bien busca cómo optimizar la captación de impuestos para disponer de recursos y canalizarlos a las prioridades que deben atender el bienestar social.

## 1.7 Proceso Administrativo

Un proceso es el conjunto de pasos o etapas necesarias para llevar a cabo una actividad.

El proceso administrativo es un proceso dinámico y sus etapas o actividades están íntimamente relacionadas, didácticamente pueden analizarse por separado, aun cuando en la práctica se realizan de manera simultánea.

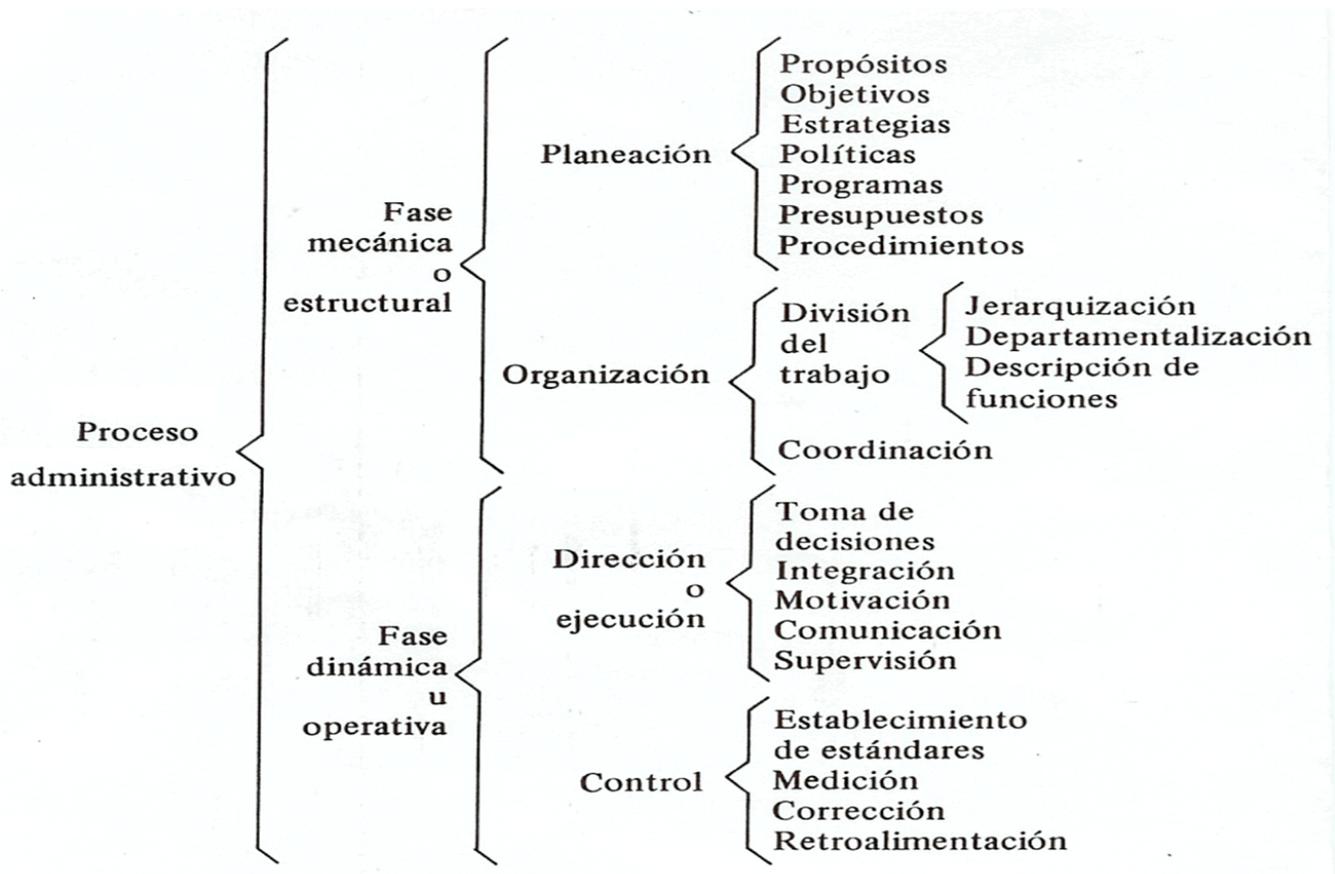
A continuación se presenta el diagrama que ejemplifica las fases que integra dicho proceso y las preguntas que responde cada fase para realizar un proceso adecuado.



Cuando se administra cualquier empresa u organización, existen dos fases:

La estructural, en la que a partir de uno o más fines se determina la mejor forma de obtenerlos, y la operativa, en la que se ejecutan todas las actividades necesarias para lograr lo establecido durante el periodo de estructuración.

A estas fases, Lyndall F. Urwick les llama: *Mecánica y dinámica de la administración*. Para este autor la mecánica administrativa es la parte teórica de la administración en la que se establece lo que *debe hacerse*, es decir, se dirige siempre hacia el futuro. Mientras que la dinámica se refiere a *cómo manejar de hecho* el organismo social.



## I. PLANEACIÓN

La planeación constituye una función básica para los administradores, ya que da origen y determina las subsiguientes etapas del proceso administrativo. Es decir, un administrador organiza, coordina al personal, dirige y controla sus actividades para asegurar que se alcancen los objetivos de acuerdo con lo planeado.

La planeación requiere una definición de los objetivos de los diversos departamentos que integran la organización, así como de la organización, y también, la determinación de los medios para alcanzarlos. Una buena planeación estará determinada por la consideración del ámbito futuro en el cual deberán operar las decisiones y las acciones planeadas.

Planear es decidir por anticipado lo que se va a hacer. Comprende la prevención, la cual permite estudiar simultáneamente varias alternativas y decidir aquella con la cual se debe trabajar para obtener el objetivo.

*Definiciones de planeación:*

"Escoger, relacionar hechos para prever y formular actividades propuestas que se suponen necesarias para lograr resultados deseados". George R. Terry

"El proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer determinaciones políticas y lograr los objetivos". Wilburg Jiménez Castro

"La planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación del tiempo y números necesarios para su realización". Agustín Reyes Ponce

La planeación consiste en la determinación del curso concreto de acción que se habrá de seguir, fijando los principios que lo presidirán y orientarán, la secuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo, y la fijación de tiempos, unidades, etc., necesarias para su realización.

### *Importancia de la planeación*

En las empresas es importante planear, porque:

1. Propicia el desarrollo de la empresa al establecer métodos de utilización racional de los recursos.
2. Reduce los niveles de incertidumbre que se pueden presentar en el futuro, mas no los elimina.
3. Prepara a la empresa para hacer frente a las contingencias que se presenten.
4. Mantiene una mentalidad futurista teniendo más visión del porvenir, y un afán de lograr y mejorar las cosas.
5. Condiciona a la empresa al ambiente que lo rodea.
6. Establece un sistema racional para la toma de decisiones.
7. Reduce al mínimo los riesgos y aprovecha al máximo las oportunidades.
8. Las decisiones se basan en hechos.
9. Al establecer un esquema o modelo de trabajo, se establecen las bases sobre las cuales operará la empresa.
10. Promueve la eficiencia al eliminar la improvisación.
11. Proporciona los elementos necesarios para lograr el control.
12. Disminuye al mínimo los problemas potenciales y proporciona al administrador magníficos rendimientos de su tiempo y esfuerzo.
13. La moral se eleva sustancialmente al conocer todos los miembros de la empresa hacia donde se dirigen sus esfuerzos, maximiza el aprovechamiento del tiempo y los recursos en todos los niveles de empresa.

La planeación es importante ya que al planear se precisan los objetivos principales y se jerarquizan, la dirección puede afrontar situaciones futuras de incertidumbre, la planeación obliga a tener preparadas varias soluciones, en lugar de que se responda con la simple relación subconsciente o natural, permite la coordinación ayudando a reducir los costos y mejorar la productividad, todos los recursos son aprovechados, y sirve como herramienta de control.

### *Principios de la planeación*

En la planeación se deben tomar en cuenta los siguientes principios:

1. Principio de precisión. Los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, debido a que ésta es la que regirá las acciones concretas.
2. Principio de flexibilidad. Todo plan debe dejar margen para los cambios que surjan en éste, ya en razón de la parte imprevisible, ya de las circunstancias que hayan variado después de la previsión.
3. Principio de la unidad. Los planes deben ser de tal naturaleza que pueda decirse que existe uno solo para cada función, y todos los que se aplican en la empresa deben estar coordinados e integrados de forma que sólo exista un plan general.
4. Principio de factibilidad. Lo que se planea debe ser realizable; la planeación debe adaptarse a la realidad y a las condiciones objetivas que actúan en el medio ambiente.

### *Etapas de la planeación*

La planeación está integrada por las siguientes etapas:

- **Propósitos.** Son los fines esenciales o directrices que definen la razón de ser, naturaleza y carácter, de cualquier grupo social. Su determinación es una función reservada a los altos funcionarios de la empresa.

La diferencia entre los objetivos y los propósitos es que son: básicos o trascendentales porque constituyen el fundamento de los demás elementos; genéricos o cualitativos, ya que no se expresan en términos numéricos; permanentes, ya que su periodo de vida es vigente durante la vida de la organización; y semipermanentes, ya que pueden abarcar un periodo determinado.

Los propósitos deben reunir las siguientes características: evitar que la dirección pierda el tiempo en aspiraciones erróneas, deben darse a conocer a todos los miembros de la empresa, deben estar acordes con los valores institucionales del grupo social, deben utilizarse para bien de la organización y no para intereses personales, y deben implantarse.

- **Investigación.** Es un proceso que, mediante la aplicación del método científico, procura obtener información relevante y fidedigna con el fin de explicar, describir y predecir la conducta de los fenómenos. La investigación aplicada a la planeación consiste en la determinación de todos los factores que influyen en el logro de los propósitos, así como de los medios óptimos para seguirlos.

La investigación está constituida por:

1. Definición del problema. Se determina el problema que se va a resolver.
2. Obtención de información. Se recopila el mayor número de datos para visualizar el problema y darle solución; la información se recopila mediante la observación, experimentación, encuesta (recopilación de datos por medio de la aplicación de cuestionarios) y muestreo (se aplica a determinada parte de la población o universo).

- **Premisas.** Son suposiciones que se deben considerar ante aquellas circunstancias o condiciones futuras que afectarán el curso en que va a desarrollarse el plan. De acuerdo con su naturaleza pueden ser: internas (se originan dentro de la empresa) y las externas (son factores o condiciones cuyo origen es externo a la empresa).
- **Objetivos.** Éstos representan los resultados que la empresa espera obtener, son los fines por alcanzar, establecidos cuantitativamente y determinados para realizarse transcurrido un tiempo específico.

- **Estrategias.** Son cursos de acción general o alternativas que muestran la dirección y el empleo general de los recursos y esfuerzos, para lograr los objetivos en las condiciones más ventajosas.
- **Políticas.** Son guías para orientar la acción, sobre problemas que se repiten una y otra vez dentro de la empresa.
- **Programas.** Establecen la secuencia, las actividades específicas que se realizarán para alcanzar los objetivos, el tiempo requerido para efectuar las actividades.
- **Presupuestos.** Es un plan de todas o algunas de las fases de actividad de la empresa expresando en términos económicos la realización del plan.
- **Procedimientos.** Establecen el orden cronológico y la secuencia de actividades que deben seguirse en la realización de un trabajo repetitivo.

## 2. ORGANIZACIÓN

La necesidad de organizar los recursos ha existido desde los tiempos antiguos y en este proceso se ha tenido que crear una estructura administrativa que propicie, mantenga y perfeccione la forma en que los recursos van a ser aprovechados. Los responsables de organizarlos tienen que vigilar la formación de una atmósfera que estimule el trabajo de los colaboradores.

La organización es un agrupamiento de actividades necesarias para llevar a cabo los planes a través de unidades administrativas definiendo las relaciones jerárquicas entre los jefes y sus subordinados.

La palabra organización tiene tres acepciones. Una es etimológica y proviene del griego organón, que significa "instrumento"; otra se refiere a la organización como una entidad o grupo social, y otra más que se refiere a la organización como un proceso. La usamos como unidad funcional (que todas sus partes están tratando de llegar al mismo fin, además de que cada parte logre cubrir con su objetivo o función), como formas, como interacción constructiva (cada sección cumple con sus objetivos que están subordinados a los de la empresa).

La organización establece la disposición y correlación de tareas que el grupo social debe llevar a cabo para lograr sus objetivos, proveyendo la estructura necesaria a fin de coordinar eficazmente los recursos.

*Algunas definiciones de la organización*

“Organización es la estructura de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados”.

Agustín Reyes Ponce.

”Organizar es agrupar las actividades necesaria para alcanzar ciertos objetivos, asignar a cada grupo un administrador con la autoridad necesaria para supervisarlos y coordinar tanto en sentido horizontal como vertical, toda la estructura de la empresa”.

Harold Koontz y Cyril O’Donnell

“Es una ordenación de actividades necesarias para llevar a cabo los planes a través de las unidades administrativas, defendiendo las relaciones jerárquicas entre los jefes y los subordinados”.

Javier Laris Casillas

”Disposición, arreglo, orden”.

Encarta

*Los fundamentos básicos que demuestran la importancia de la organización son:*

- Es de carácter continuo; jamás se puede decir que ha terminado, dado que la empresa y sus recursos están sujetos a cambios constantes (expansión, contratación, nuevos productos, etc.), lo que obviamente redundaría en la necesidad de efectuar cambios en la organización.

- Es un medio a través del cual se establecen la mejor manera de lograr los objetivos del grupo social.
- Suministra los métodos para que se puedan desempeñar las actividades eficientemente, con un mínimo de esfuerzos
- Evita la lentitud e ineficiencia en las actividades, reduciendo los costos e incrementando la productividad.
- Reduce o elimina la duplicidad de esfuerzos, al delimitar funciones y responsabilidades.

*Existen nueve principios para establecer una organización, y están relacionados:*

**1. Del objetivo.** La organización debe relacionarse con los objetivos y propósitos de la empresa, es decir, la existencia de un puesto sólo se justifica si sirve para alcanzar realmente los objetivos.

**2. Especialización.** El trabajo de una persona debe limitarse hasta donde sea posible, a la ejecución de una sola actividad. Mientras más específico sea el campo de acción de un individuo, mayores serán su eficiencia y su destreza.

**3. Jerarquía.** Establece centros de autoridad de los que emane la comunicación necesaria para lograr los planes, en los cuales la autoridad y la responsabilidad fluyan en una línea clara e ininterrumpida, desde el más alto ejecutivo hasta el nivel más bajo.

**4. Paridad de autoridad y responsabilidad.** No tiene objeto hacer responsable a una persona por determinado trabajo si no se le otorga la autoridad necesaria para poder realizarlo; de la misma manera que resulta absurdo conceder autoridad para realizar una función a un empleado, si no se le hace responsable por los resultados.

**5. Unidad de mando.** Los subordinados no deben reportar a más de un superior, ya que si el empleado recibe órdenes de más de un jefe eso puede ocasionar fugas de responsabilidad, confusión e ineficiencia.

**6. Difusión.** Las obligaciones de cada puesto que cubren responsabilidad y autoridad deben publicarse y ponerse por escrito, a disposición de todos aquellos miembros de la empresa.

**7. Amplitud o tramo de control.** Un gerente no debe ejercer autoridad directa a más de cinco o seis subordinados, a fin de asegurar que no esté sobrecargado y que esté en la posibilidad de atender otras funciones más importantes.

**8. De la coordinación.** El administrador debe buscar el equilibrio adecuado en todas las funciones de la empresa, ya que cualquier fuente de deficiencia puede ocasionar serios problemas. Todas las funciones deben apoyarse y combinarse.

**9. Continuidad.** La estructura organizacional requiere mantenerse, mejorarse y ajustarse a las condiciones del medio ambiente.

### 3. DIRECCIÓN

Es la etapa del proceso administrativo llamada, también ejecución. Es una función importante. Incluso algunos autores creen que la administración y dirección son una misma, esto, debido a que al dirigir es cuando se ejercen representativamente las funciones administrativas, por eso todos los dirigentes se pueden considerar administradores.

*Para entenderlo mejor analizaremos algunos conceptos de autores diferentes:*

"Comprende la influencia interpersonal del administrado a través de la cual logra que sus subordinados obtengan los objetivos de la organización mediante la supervisión, la comunicación y la motivación".

Robert B. Buchele

"Consiste en coordinar el esfuerzo común de los subordinados, para alcanzar las metas de la organización".

Burt K. Scanlan

"Es la guía y supervisión de los esfuerzos de los subordinados, para alcanzar las metas de la organización".

"Es la ejecución de los planes de acuerdo con la estructura organizacional mediante la guía de los esfuerzos del grupo social a través de la motivación, la comunicación y la supervisión".

Lourdes Munch Galindo

### *Importancia de la dirección*

Es importante la dirección porque:

1. Pone en marcha todos los lineamientos establecidos durante la planeación y la organización.
2. A través de ella se logran las formas de conducta más deseables en los integrantes de la empresa.
3. La dirección eficiente es determinante en la moral de los empleados y, consecuentemente, en la productividad.
4. Su calidad se refleja en el logro de los objetivos, la implementación de métodos de organización, y en la eficacia de los sistemas de control.
5. A través de ella se establece la comunicación necesaria para que la organización funcione.

### *Principios de la dirección*

1. De la armonía del objetivo o coordinación de interés. La dirección será eficiente cuando se encamine hacia el logro de los objetivos generales de la empresa. Los objetivos organizacionales sólo podrán alcanzarse si los subordinados se interesan en ellos.
2. Impersonalidad de mando. La autoridad y su ejercicio (mando) surgen como una necesidad de la empresa para obtener resultados. Los subordinados y jefes deben

estar conscientes de que la autoridad que emana de los dirigentes surge como un requerimiento para lograr los resultados y no de su voluntad personal.

3. De la supervisión directa. Es el apoyo y comunicación que debe proporcionar el dirigente a sus subordinados durante la ejecución de los planes, para que se realicen con mayor facilidad.
4. De la vía jerárquica. Señala la importancia de respetar los canales de comunicación establecidos por la organización formal, para que al emitirse una orden se haga a través de los niveles jerárquicos correspondientes para evitar conflictos, fugas de responsabilidad, debilitamiento de autoridad de los supervisores inmediatos, así como pérdidas de tiempo.
5. De la resolución de conflictos. Señala la necesidad de resolver los problemas que surjan durante la gestión a partir del momento en que se den, el no hacerlo, por insignificante que parezca dicho problema, puede originar que éste se desarrolle y provoque conflictos graves colaterales.
6. Aprovechamiento del conflicto. El conflicto es un problema u obstáculo que se antepone al logro de las metas de la empresa, pero que, al obligar al supervisor a pensar en soluciones para el mismo, ofrece la posibilidad de visualizar nuevas estrategias y emprender diversas alternativas.

#### 4. CONTROL

El control es la última etapa del proceso administrativo, aunque en la práctica no suceda lo mismo debido a que el control está íntimamente ligado a la planeación, de tal manera que muchas veces el administrador difícilmente puede concretar si planea o controla. La información que se obtiene a través del control es fundamental para reiniciar el proceso de planeación.

Al control se le ha considerado hermano gemelo de la planeación, las dos funciones son muy difíciles de llevar a cabo y las más importantes en todo departamento de una empresa, desde las finanzas hasta la mercadotecnia.

En la actualidad los gerentes deben controlar entre su personal, las ventas, la calidad y los costos, entre otros. La función gerencial del control es la medición y corrección del desempeño con el fin de asegurar que se cumplan los objetivos de la empresa y los planes creados para alcanzarlos. Para entender este concepto, analizaremos las ideas de algunos autores sobre el control:

"Es determinar qué se está realizando, valorizándolo y, si es necesario, aplicar medidas correctivas, de manera que el desempeño tenga lugar de acuerdo con los planes"

George R. Terry y Stephen G. Franklin

"El proceso de monitorear de las actividades para asegurar que se cumplan como fueron planeadas y corregir cualquier desviación significativa"

Stephen P. Robbins

"Es la medición de lo logrado en relación con el estándar y la corrección de las desviaciones, para asegurar la obtención de los objetivos de acuerdo con el plan".

Harold Koontz y Heinz Wehrich

"El proceso de medir los actuales resultados en relación con los planes, diagnosticando la razón de las desviaciones y tomando las medidas correctivas necesarias"

Robert B. Buchele

"El control tiene como objeto cerciorarse de que los hechos vayan de acuerdo con los planes establecidos",

Burt K. Scalan.

"Implica la medición de lo logrado en relación con los planes, diagnosticando la razón de las desviaciones y tomando las medidas correctivas necesarias"

Harold Koontz y Cyril O'Donnel

Nosotros definimos al control como el proceso para verificar los resultados que se realizan conforme a lo planeado y corrigiendo las posibles desviaciones que se presenten en el proceso.

Aunque el control varía entre los diferentes niveles jerárquicos, todos tienen la responsabilidad de llevar a cabo los planes y, por consiguiente, el control.

### *Principios del control*

Para que el control se aplique de manera racional, es necesario tener en cuenta los siguientes principios:

- **De los estándares:** No se podrá aplicar el control si previamente no existen patrones precisos y cuantitativos. El control compara lo realizado con lo esperado, siendo muchas veces realizaciones anteriores, estimaciones empíricas, experiencias, etc., no podemos decir que se controla algo si el resultado no se valora y compara con algo. Por eso opera la regla de definir y mejorar los estándares para preparar el control.
- **De excepción.** El control es más eficaz y rápido cuando se concentra en los casos en que no se logró lo planeado, más que en los resultados obtenidos como se planeó. Aquí se aprovechan los beneficios que resultan al considerar como ordinario el desempeño de las previsiones, y a las desviaciones imposibles de evitar como lo nuevo. A estas desviaciones se debe dirigir toda la atención. Al aplicar el principio de excepción al área de factores estratégicos se obtienen valiosos resultados.
- **Del equilibrio.** Al asignársele responsabilidades a alguien debe proporcionársele el mismo grado de control. Al igual que la autoridad se delega, la responsabilidad se comparte. Es necesario establecer los mecanismos necesarios para verificar el cumplimiento de la responsabilidad dada y que la autoridad delegada se ejerza debidamente.
- **Del carácter medial del control.** El establecimiento de un sistema de control debe justificar el costo que éste represente. Un control deberá usarse si el trabajo, gasto, etc., se justifica ante los resultados que se esperan de él.

## *Importancia del control*

El control es fundamental porque en una empresa:

- Es el punto final en la cadena funcional de la administración.
- Verifica las actividades para asegurar que están realizándose de acuerdo con lo planeado.
- Cuando hay desviaciones significativas, se toman las medidas necesarias para corregirlas.
- Se aplica a todo: personal, ventas, productos, servicios, entre otros.
- Informa de la situación de la ejecución de los planes para reiniciar el proceso de planeación.
- Ayuda a reducir costos al ahorrar tiempos. o Racionaliza la administración logrando la productividad de todos los recursos. Proceso

## **UNIDAD II. TEORÍAS O ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

### **2.1 Ideas generales de la administración pública**

La armonía existe en la sociedad como en el universo, porque todo es una correlación forzada en el orden social, como en el físico. El hombre es un ser social por su naturaleza, y esta verdad está tan demostrada, atendida su simple organización, que no puede considerársele aislado de sus semejantes, sin suponerlo en el estado más violento.

La estructura de su cerebro, la flexibilidad y sensibilidad de sus órganos, sus sentidos, causas de sus sensaciones y de sus ideas, su debilidad natural y su fuerza relativa, la inclinación de un sexo al otro, el don de la palabra, esa facultad particular que le está concedida para comunicarse con sus semejantes; estas y otras muchas razones de igual peso convencen hasta la evidencia, que el hombre ha nacido para vivir en sociedad.

Es, pues, en la sociabilidad natural del hombre y en sus necesidades, que se encuentra la causa y origen de la sociedad; porque de aquella, como consecuencia de su organización, emanan todas las relaciones, que ligan a los hombres entre sí.

La primera sociedad que el hombre descubre está a pocos pasos de su cuna, que es la de sus padres o la sociedad conyugal, la cual advierte después que se hace extensiva a todos los individuos componentes de su familia. En seguida observa que no sólo existe ésta, sino que hay otras muchas de la misma especie ligadas entre sí como él lo está con la suya, y que bajo la dirección de un magistrado marcha con regularidad y orden esta asociación que se llama pueblo.

Nota, en fin, que habiendo llegado a ser muy numerosa esa población, ya fue preciso formar muchas de su clase, las cuales reunidas compusiesen un cuerpo bajo el nombre de nación o

Estado, dirigido por un jefe principal a quien se sometieran voluntarios todos los asociados, despojándose de una parte de sus derechos para conservar los demás a la sombra del orden, emanado de instituciones regularizadas.

Para ello, pues, debieron establecerse algunas reglas, que la experiencia y los progresos del entendimiento han ido perfeccionando; y he ahí lo que se llama ciencia administrativa, a saber, aquella que establece las relaciones entre la sociedad y los administrados, y los medios de conservar esas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y propiedades en todo lo que interesa al orden social, llevando siempre en consonancia el interés público con el privado.

Sin el gobierno instituido para velar sobre el Estado, y sin la administración creada por la acción del gobierno en cuanto al sostenimiento del orden, y la ejecución de las leyes y reglamentos, sería imposible concebir a la sociedad misma; pues que ella no sería más que la reunión casual y pasajera de miembros aislados, sin relaciones entre sí. En efecto, no podría concebirse Estado sin convenciones sociales, y por consiguiente, sin agentes subordinados al jefe que hiciesen ejecutar en su nombre y bajo su vigilancia esas mismas convenciones; porque no podría concebirse tampoco la gestión de negocios públicos sin funcionarios instituidos para administrar en cada localidad, y encargados de desechar así las relaciones de cada uno con la sociedad.

Era preciso, pues, que la sociedad determinase primeramente las condiciones generales según las cuales ella fuese regida, y que organizase la autoridad encargada de hacerlas ejecutar, antes de establecer las condiciones de interés privado, y de sancionar las penas para la infracción de estas dos clases de condiciones, fijando a la vez las formas según las cuales serían impuestas esas penas.

Por falta de conocimientos en esta materia, ignorándose aun los principios constitutivos de la administración, se introdujeron grandes errores y falsos principios, que trajeron el desorden en la organización del Estado: los jefes se desnaturalizaron, no atendiendo más que a sus pasiones e intereses personales; su poder, su autoridad y el ejercicio de ella, todo

fue un caos, quedando sumergidos en la mayor obscuridad. Establezcamos, pues, algunos principios generales antes de examinar la naturaleza y el objeto de la institución pública. “El hombre es social; su sociabilidad proviene de su organización, de la naturaleza de sus necesidades, y de la de sus relaciones con sus semejantes.” El estado social es natural, necesario y de todos los tiempos. “La familia y la propiedad resultan de este estado, y no podrán existir sin la sociedad.” Las necesidades y las relaciones necesarias de los hombres son causa de sociedad, y el interés público es el que los encadena. “El interés público no es otra cosa que la reunión de intereses privados para la ventaja común.” El objeto de la sociedad es la conservación física y moral de los hombres. “El Estado es la reunión de los hombres en asociación política, y sometidos a un mismo gobierno.” El gobierno es la autoridad pública establecida para gobernar el Estado; es también la administración suprema, y como tal es el principio de ella, considerada como institución particular. “La justicia es una consecuencia de la administración, como ésta lo es del gobierno.” Para comprender bien la materia administrativa es preciso saber primero lo que se entiende por gobierno, para ver en qué se diferencia de la administración, de la cual es el principio, y conocer después cuáles son sus relaciones necesarias y su influencia recíproca sobre la sociedad.

Después de la idea de Estado, la primera que se presenta en la organización social es la de gobierno, es decir, la autoridad creada para dar movimiento al cuerpo político, y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes, las cuales son la expresión de las necesidades y la regla de las relaciones sociales. Por la naturaleza de su institución, el gobierno es el alma del cuerpo político; por su objeto, él es la administración general del Estado. En este último sentido el gobierno es la acción que anima al Estado, el punto central hacia el cual revierten sin cesar los movimientos que imprime a todas las partes de la administración.

Es por él que se verifica el impulso, y que la administración en general recibe para la acción que ella comunica después a los administrados; es por él que las leyes reciben su ejecución, la cual no es otra cosa que la aplicación de las leyes (por la administración) a las personas, los bienes y las acciones de las cosas de interés general o privado.

El gobierno es la voluntad pública activa como el cuerpo legislativo es la voluntad pasiva. Como voluntad pública activa, él es la dirección y súper vigilancia establecida para la ejecución de las leyes y gestión de los negocios por medio de la administración y de la justicia. Es preciso distinguir la acción del gobierno en el Estado, de la del juicio (la justicia) porque la una constituye esencialmente la ejecución de las leyes de interés privado por medio de los tribunales civiles, y la de las leyes conservadoras del orden público por medio de los tribunales criminales: en una palabra, la administración ejecuta las leyes que conciernen a las personas como miembros del Estado, mientras que la justicia decide sobre los intereses particulares entre dos individuos. Administrar es la regla general; juzgar es la regla particular.

Sería pues contra todo principio de orden social, que el gobierno instituido para velar sobre todos, y que no debe ver a las personas sino en sus relaciones públicas y jamás aisladamente, pronunciase en los debates particulares que ellas pueden tener entre sí, o aplicase él mismo castigo en los delitos que ellas pudiesen cometer. Resultaría el despotismo más odioso, y atacaría al ciudadano en el único refugio que entonces le quedaba, a saber, la protección de las leyes. La administración es la cadena que liga todas las partes del Estado, y las pone en relación con el gobierno: obrar es su carácter propio.

La justicia es el ojo de la súper vigilancia que impide se rompan los eslabones, corrigiendo los vicios y reprimiendo los abusos; su carácter propio es el juicio. La justicia tiene por objeto castigar los delitos, la administración el prevenirlos. De aquí resulta la división de la policía en administrativa y judicial: ambas concurren a la tranquilidad y seguridad públicas; pero con la notable diferencia de que mientras mejor sepa la administración prevenir los delitos, menos tendrá la justicia que castigar.

Gobernar es dirigir, ordenar, supervigilar; mas administrar es obrar directamente. El gobierno es el pensamiento que dirige; la administración es el brazo que ejecuta; y así como el brazo no podrá obrar sin la voluntad que determine su acción; así la administración no

podrá obrar sin el gobierno que crea y dirige su acción. Es del gobierno que la administración recibe el movimiento e impulso, porque ella no podrá dárselos a sí misma.

En efecto, si fuese imposible que no hubiese gobierno en el Estado, la administración no podría existir. En tal caso, toda administración parcial vendría a ser un gobierno en su localidad, y habría tantos estados, cuantas administraciones [existieran]. ¿Cuál sería entonces el lazo común entre estas partes desmembradas? ¿No se disolvería el Estado? La administración es, pues, la autoridad ejecutante directa y local, pero no la autoridad superior ordenante; y cuando recibe el impulso del gobierno la comunica a los administrados, y de este modo es que él ejerce su influencia en todo el Estado. Las leyes de interés general estatuyen sobre las relaciones comunes necesarias de los administrados o especialmente sobre el Estado, de donde resulta la distinción de la gestión de negocios públicos en muchas direcciones según las necesidades mismas del Estado; o lo que es lo mismo, administración pública y administraciones especiales.

La administración pública general es la autoridad común que en todo territorio del Estado tiene la ejecución de las leyes, cuya atribución constituye su carácter esencial. Las administraciones especiales, al contrario, son brazos de la administración pública, y no tienen sino una sola dirección propia y determinada. La mayor seguridad en la ejecución de ciertas leyes, mayor celeridad en la acción, y una súper vigilancia más exacta, han exigido este desmembramiento de la administración general del Estado; pero su acción emana siempre del gobierno.

## **2.2 Concepto de la Administración Pública.**

No es sencillo definir a la administración pública. Es un campo de conocimiento y una práctica dinámica y plural en sus métodos y objetivos. Diferentes enfoques o modelos debaten permanentemente sobre su sentido y alcance teórico, ideológico, técnico y político.

La Administración Pública comprende el conjunto de órganos del sector público conformados para realizar la tarea de administrar y gestionar organismos, instituciones y entes del Estado, la cual viene a cumplir una función fundamental, tal función viene a ser la de establecer y fomentar una relación estrecha entre el poder político o gobierno y el pueblo. Los componentes principales de la Administración Pública son instituciones públicas y funcionarios.

*“La administración pública es un campo disciplinario y profesional, vivo y actuante; es un elemento indisoluble del Estado y es la herramienta fundamental con que cuentan los gobiernos para lograr incidir en un equilibrio social más justo. Sus transformaciones han sido espectaculares, aunque sus resultados no han ofrecido lo que al menos en términos de expectativa se esperaba de ellas. Sin embargo, no existe en el desarrollo social una mejor alternativa para lograr recortar la distancia entre los que tienen más y tienen menos. Lo que es necesario hacer es reconocer que solo la administración pública ofrece esta posibilidad”. María del Carmen Pardo.*

Hay que señalar que el concepto de Administración Pública depende fundamentalmente del enfoque de tratamiento con que esta se estudie. En primer lugar, esta es visualizada desde una óptica formal. Así procede del Gobierno o entidad que ha recibido el poder político, empleando todos los medios necesarios para lograr la satisfacción del bien común.

La otra perspectiva de concepción la visualiza desde un punto de vista material. Así es considerada en cuanto a su problemática de gestión.

Hay que tener presente que esta es una disciplina científica, la cual posee su propio objeto de estudio. Concebida así, se entiende como aquella que se encarga del manejo hábil de los recursos y tareas de los funcionarios públicos con el fin de satisfacer las expectativas del bien de todos los ciudadanos.

En otras palabras, cuando hablamos de administración pública no sólo nos referimos a la administración como técnica, sino como ejercicio de una función pública, esto es, ejercicio

del poder del Estado, y por tal razón debe sujetarse al principio de legalidad, el cual implica estricto cumplimiento de las atribuciones expresamente señaladas en la ley.

## CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública posee una serie de elementos que la identifican como tal.

- En primer lugar, en ella está la existencia del recurso humano que viene a ser el medio que enlaza el gobierno con la ciudadanía. Ellos pueden ser llamados funcionarios o personal administrativos.
- Así también, está presente el manejo de tributos. Sean estos impuestos, aranceles, tasas, etc. Provenientes de otros sectores de la economía y del pueblo.
- Puede distinguirse dos elementos identificativos adicionales. Esto son el fin y objetivo. Los cuales están llamados a consumarse en la satisfacción del interés colectivo.

Adicionalmente, podríamos destacar que con el avance tecnológico, la Administración Pública está cada vez más informatizada. Esto da lugar a una Administración Pública electrónica.

### Enfoques de administración pública

Si bien, de manera general, las respuestas a las preguntas qué es la administración pública —las organizaciones formales del sector público y la actividad que realizan— y cuál es su propósito —lograr los fines del Estado— son comúnmente aceptadas, la respuesta a cómo la administración pública debe actuar para lograr sus objetivos es materia de discusión permanente entre académicos y profesionales. Las diferentes respuestas a esta última pregunta han producido múltiples enfoques, escuelas y modelos que forman parte del desarrollo histórico de esta área de conocimiento y campo de acción.

Los enfoques de la administración pública más influyentes se han creado y difundido en función de necesidades y condiciones relacionadas con los cambios en el rol del Estado de

finales del siglo XIX a la actualidad. Así, el paso del Estado gendarme al Estado interventor o benefactor y, más recientemente, al Estado regulador, ha requerido de diferentes herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas para entender, analizar y prescribir el funcionamiento de la administración pública. Al respecto, Enrique Cabrero afirma:

[...] a lo largo de las últimas décadas se han formulado diferentes propuestas que han derivado en una orientación de la administración pública hacia una mayor flexibilidad y descentralización en la elaboración de las políticas; se ha convocado a un mayor número de actores como responsables del interés público; se ha transitado de una visión pura mente legalista hacia miradas multidisciplinarias fincadas en la eficiencia, la eficacia y la equidad, y paulatinamente las fronteras entre el mundo público y el privado se han ido desdibujando.

A continuación se presenta una síntesis de aspectos relevantes de los principales enfoques de la administración pública, los cuales, de forma esquemática y simplificada, se agrupan en tres categorías: administración pública clásica, nueva gestión pública y gobernanza.

#### *Administración pública clásica*

Para la administración pública clásica lo más importante es el cumplimiento de procedimientos y reglas formales para evitar la discrecionalidad de los servidores públicos. Se presupone que el gobierno es autónomo y autosuficiente en relación con la sociedad: sus recursos son suficientes para proveer los servicios directamente y promover el desarrollo social. Se puede representar a la administración pública como una estructura vertical, centralizada y legalista que debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera uniforme, tratándolos como sujetos pasivos.

##### - Aspectos relevantes:

Autonomía y autosuficiencia. El gobierno tiene la capacidad para funcionar de forma autónoma respecto a la sociedad y satisfacer los intereses públicos (seguridad, desarrollo económico y social); es decir, tiene los recursos y la capacidad suficientes

para hacerlo sin necesidad de que intervengan otros actores como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

Dicotomía política-administración. La administración pública debe ser imparcial, impersonal, profesional, despolitizada y meritocracia. En esta visión instrumental, las decisiones las toman los políticos y la administración pública sólo las implementa de forma neutral y eficiente.

Estructura jerárquica vertical y legalista. El poder está centralizado y se distribuye a través de la estructura. Quienes están en las esferas superiores ejercen el control directo dentro de la organización. Las normas y los procedimientos permiten controlar la discrecionalidad de los funcionarios y empleados.

Uniformidad de los servicios públicos. El gobierno debe dar el mismo trato a todos los ciudadanos.

Evaluación de desempeño institucional. Se debe enfocar en el cumplimiento de las leyes y los procedimientos, más que en los resultados y el impacto en el bienestar social.

Rendición de cuentas ascendente. La obligación de rendir cuentas debe fluir de abajo hacia arriba: de los funcionarios hacia los ministros, de los ministros a los legisladores. Los administradores rinden cuentas ante los políticos y los políticos ante la ciudadanía.

- Algunas consideraciones críticas:

Sobre la idea de neutralidad política. La administración pública no es políticamente neutral. Los recursos que controlan los funcionarios (información, conocimientos técnicos, presupuesto) les permiten influir en las decisiones políticas. También pueden sesgar las decisiones administrativas y la implementación de las políticas, por orientaciones o presiones políticas.

Sobre la idea de autonomía y autosuficiencia. Actualmente la complejidad de los fenómenos económicos y sociales hacen que los organismos públicos se vean muy limitados para satisfacer el interés público: se requiere la participación del sector privado y la sociedad civil.

Sobre el enfoque legalista. Éste puede hacer que se pierdan de vista la eficacia, la eficiencia, los resultados y el impacto en la satisfacción del interés público; es decir, que la administración pública se convierta en un fin en sí misma.

### *Nueva gestión pública.*

La Nueva gestión pública introduce enfoques del sector privado orientados a la privatización, la subcontratación, el redimensionamiento del aparato público y, en general, la aplicación de mecanismos de mercado. La administración pública se puede representar como una estructura horizontal y descentralizada, competitiva y flexible, la cual debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera diferenciada tratándolos como clientes.

#### - Aspectos relevantes:

Autonomía y autosuficiencia relativa. La administración pública sigue entendiéndose como autónoma con respecto a la sociedad, y autosuficiente, pero se relativiza al abrirse a la participación de las empresas privadas. Para lograr mayor eficiencia, los organismos del sector público no deben proveer los servicios de manera directa, sino permitir la intervención del sector privado mediante políticas de privatización, desregulación y subcontratación de servicios a proveedores externos.

Autonomía organizacional. Los organismos del sector público deben ser autónomos de los políticos y actuar como empresas. Deben tener libertad para diseñar e implementar políticas, y flexibilidad para contratar personal.

Dicotomía política-administración. Por una parte se mantiene la visión instrumental, la idea de la dicotomía, es decir, que la administración pública es una actividad técnica, políticamente neutral y que no hay diferencia determinante entre la administración pública y la administración de empresas. Sin embargo, se fortalece a los administradores de primer nivel (gerentes) permitiéndoles participar en la toma de decisiones sobre diseño de políticas: el qué hacer (que en el enfoque de la administración pública clásica es exclusivo de los políticos).

Estructura horizontal y descentralizada, competitiva, flexible y estratégica. Para fomentar la competitividad, la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, los organismos públicos deben introducir mecanismos de mercado, lo cual implica reducir la participación del Estado en la economía, especialmente eliminar los monopolios estatales, y ampliar la libertad de gestión y autonomía de los organismos públicos que producen bienes y servicios, para que actúen como empresas privadas y amplíen el margen de flexibilidad e innovación en su operación, sus procesos y sus servicios. Además, los organismos públicos no deben limitarse a aplicar la ley, sino que también deben planear estratégicamente para obtener resultados de valor público.

Diferenciación de los servicios públicos: concepto de cliente. Los ciudadanos, considerados como clientes del sector público, desean diferentes tipos de productos y servicios, por lo cual deben poder elegir. Por ejemplo, en lugar de proveer servicios directamente el Estado puede distribuir vales que permitan elegir entre diferentes proveedores (subsidio a la demanda).

Evaluación de desempeño institucional por resultados. Con base en criterios de eficacia, eficiencia y satisfacción de los usuarios de los servicios (o clientes), el desempeño de los organismos públicos debe medirse mediante indicadores cuantificables de resultados y de calidad.

- Algunas consideraciones críticas:

Sobre la excesiva atención en el enfoque costo-eficiencia de la administración pública. Pueden descuidarse otros valores administrativos y políticos importantes para la eficacia de los objetivos de gobierno y la confianza social.

Sobre las consecuencias de las políticas de ajuste. Las medidas para hacer más eficiente el desempeño de la administración pública, como la privatización, la cancelación de programas y la reducción de estructuras, en algunos casos redujeron poderes, capacidades, recursos y alcances de los gobiernos en materia de seguridad, crecimiento económico y desarrollo social.

Sobre el riesgo de fragmentación administrativa del gobierno. El aumento de organismos descentralizados y orientados a brindar servicios específicos a poblaciones objetivo particulares puede dar lugar a acciones fragmentadas y falta de coherencia en las políticas públicas y en la acción gubernamental como un todo.

### **2.3 La Administración Pública y el Estado.**

Debido al cambio político experimentado en México o Latinoamérica recientemente –aunado a una crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad de los gobiernos en todos los órdenes, originada por varios factores, pero la mayoría asociados con la carencia de buenos equipos de gobierno–, se vuelve imperativo disponer de recursos humanos formados y capacitados para emprender los cambios necesarios, no sólo hacia la modernización de las estructuras estatales, sino sobre todo hacia la redefinición de lo que significa gobernar para darle respuesta efectiva a las demandas ciudadanas.

Para lograr buenos gobiernos en la práctica, es oportuno romper algunos paradigmas sobre lo que significa gobernar y, más aún, posicionar en los altos dirigentes la referida idea de que se necesitan gerentes públicos de carrera, lo cual implicaría por necesidad una revolución educativa que debe ser llevada a cabo a través de un liderazgo contundente, en un espacio diseñado especialmente para ello. Así, las escuelas de gobierno surgen para llenar esta necesidad y ocupar el espacio que otras organizaciones han dejado vacante,

fundamentalmente convencidas de la urgencia de contar con mejores gobernantes, para construir mejores sociedades, pues como lo advierte la Escuela Superior para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburg (1972): ...los centros o institutos de Administración Pública tienen por finalidad el mejoramiento de la capacidad de gobierno, adiestrando a individuos con capacidad administrativa y personal, para que planifiquen y gerencien los servicios públicos nacionales, regionales y locales; así como el perfeccionamiento de los conocimientos e instalaciones que contribuyan a ese fin.

En este mismo orden de ideas, Carlos Matus, principal propulsor de las llamadas escuelas de gobierno en toda Latinoamérica, afirma que éstas son: ...centros de formación de alto nivel para jóvenes que deseen desarrollar su vocación política o tecno-política, donde de igual manera los actuales dirigentes políticos puedan recogerse a renovar sus experiencias y conocimientos; donde los individuos puedan reunirse para estudiar y desarrollar en común las Ciencias y Técnicas de Gobierno, fortaleciendo sus valores democráticos, así como renovar su identidad y personalidad culturales.

Ahora, si bien es cierto que muchas universidades mantienen programas permanentes de gestión pública, es necesario señalar, sin embargo, que esto no es lo mismo que especializarse en ciencias y técnicas de gobierno.

De hecho, el gerente público debe poseer la habilidad de alcanzar objetivos de interés colectivo, a través de la adecuada administración de recursos de diverso tipo (humanos, materiales y financieros, en dicho sector); mientras que el experto en tecno-política (especializado en las ciencias sociales y técnicas respectivas) supera tal definición, al ser ...un híbrido entre el intelectual, el político y el gerente, que practica el juicio cuasirrational... un científico social preocupado por la acción, sin complejos para explorar el futuro difuso e incierto, preparado para comprender un mundo complejo con múltiples recursos escasos y variados criterios de eficiencia y eficacia, a la par que preocupado por la planificación de la acción en cualquier ámbito.

El profesional del gobierno constituye un apoyo fundamental a la administración pública, ya que su formación en ciencias y técnicas de gobierno lo convierten en un soporte de la calidad de la gestión gubernamental, a lo que se suma el manejo de los elementos teóricos de la academia y los beneficios derivados del olfato del político de oficio, lo cual ha de cambiar la forma de hacer política.

En síntesis, las escuelas de gobierno –en concordancia con ese nuevo liderazgo que deben asumir ante la crisis económica, social, cultural, pero principalmente política que atraviesa la mayoría de los países latinoamericanos– deben tener como misión principal elevar la capacidad de gobierno, es decir, el caudal de conocimientos, herramientas, técnicas y experiencias que conformen la experiencia necesaria para una gestión de éxito en todos sus niveles (local, regional y nacional), y lograr mejores ejercicios públicos por el bien de la ciudadanía. En este sentido, la sociedad mexicana ha venido demandando un nuevo liderazgo político, que sea capaz de responder a las complejidades de los problemas sociales en aras del bienestar colectivo.

Desde este punto de vista, una voz que ha sonado casi al unísono señala que es necesario prepararse para gobernar, y por ello, deben existir organizaciones que se dediquen a formar a los líderes del mañana. Dichas organizaciones deben ser las escuelas de gobierno. Pero no sólo es el gobierno en sus diferentes niveles el que reclama este tipo de profesionistas. Diferentes organismos como los partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y empresas paraestatales e incluso privadas, demandan profesionales en Administración y Políticas Públicas. Los ciudadanos han tomado conciencia de que deben ejercer sus derechos y convertirse en actores de los procesos políticos del país.

Las organizaciones civiles, los partidos políticos y los grupos de presión son hoy en día cada vez más participativos e interactúan con estructuras políticas complejas, en un contexto de operación en flujo constante. La profundización de la democracia parece ser una meta posible.

## 2.4 Políticas Públicas.

Las Políticas Públicas y la reforma del Estado En México, el enfoque disciplinario de Políticas Públicas es producto del cambio de rumbo registrado en los ochenta, a fin de establecer en el país los postulados del “Consenso de Washington” signado por las potencias mundiales encabezadas por Estados Unidos e Inglaterra durante los ochenta y que significaron en América Latina el fin del modelo de desarrollo conocido como del Estado de bienestar o Estado social de derecho, y pasar a uno llamado Estado regulador o neoliberal.

La influencia de muchos académicos que durante este periodo se formaron en universidades de estos países desarrollados trajo el modelo para enseñarse primero en universidades mexicanas privadas y aplicarse en primera instancia en los aparatos de decisión del gobierno federal mexicano. A partir de esto, muchos de los investigadores sociales interesados por el tema y políticos conscientes de este hecho criticaron el enfoque y lo tildaron de ideologizado y no propio para la realidad que estaba viviendo el país.

En cierta forma la crítica era justificada, ya que la forma de decidir las políticas públicas no correspondía a la realidad norteamericana en la que había nacido el enfoque en los años cincuenta, pues la complejidad de actores e intereses y mecanismos de decisión y vinculación democrática, como la que presuponía el sistema político de Estados Unidos, no existía en México, donde más bien se tenían políticas gubernamentales en pocos centros de decisión (sistema político presidencialista “vertical”) que para nada tenían carácter de “públicas”.

Por su parte, Luis F. Aguilar, en su estudio introductorio al tomo uno de su antología de políticas públicas (El estudio de las políticas públicas) identifica el momento por el que está pasando el país a finales de los ochenta y principio de los noventa, como uno de democratización basado en un achicamiento del Estado y la búsqueda de la racionalidad. Ese redimensionamiento (del papel) del Estado estaba relacionado con su adelgazamiento, y en la redefinición de lo que debía y podía hacer el gobierno. Aguilar criticaba al ansien régimen priista en la forma de hacer políticas verticales y monopolizadoras del espacio público, aquél

donde el ámbito estatal y el aparato gubernamental-burocrático se desbordaban en paralelo con la decrecida del autoritarismo.

En los años ochenta, a partir de la crisis económica, se había descubierto el Estado y el gobierno limitados. Para Luis F. Aguilar el tamaño del Estado tenía implicaciones cualitativas, es decir, políticas. El Estado posrevolucionario tenía una alta forma centralizada de hacer política (*politics*) y hacer políticas (*policies*) a través del gobierno federal, sin los contrapesos de los estados y los municipios, y sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de las ideas en la opinión pública, cosa en la cual sin duda tenía razón y compartía incluso con sus críticos. De hecho, esa es la razón principal por la que el interés de la ciencia política mexicana nunca se había mostrado por la forma de hacer las políticas en el sistema político. Pero la visión de Aguilar que sólo la privatización, desincorporación, desregulación, liberalización y apertura eran los mecanismos para regresarle al gobierno su función original al parecer se ha quedado limitada, pues muestran su carácter parcial e ideologizado.

El propio Aguilar reconoce en su segundo estudio introductorio aparecido en *La hechura de las políticas* que la disciplina de las políticas públicas apareció de hecho en un contexto en el que el Estado benefactor estaba en su punto más álgido de legitimidad. El que el gobierno atendiera cada vez más asuntos hacía necesario un enfoque que se preocupara por entender cada uno de los problemas y los dimensionara en su justo punto, ya que cada uno tenía sus propias implicaciones políticas, económicas y sociales.

La “Ciencia de Políticas”, como la llamó Harold D. Lasswell en 1951, no buscaba otra cosa que el uso de la racionalidad en el diseño de las políticas públicas, pero no esa racionalidad meramente técnica, instrumental y procedimental (como la visualizaba la antigua disciplina de la Administración Pública), sino refiriéndose al uso de las herramientas intelectuales de las Ciencias Sociales que permitirían entender esa complejidad en las decisiones públicas, pero también para mejorar las políticas en un sentido de contenido al preocuparse por los asuntos que “permitan la realización más completa de la dignidad humana”.

La visión (neo) liberal es sólo una desde la cual se pueden observar los fenómenos de las políticas públicas, no la única. La tradición de la filosofía y la teoría política liberal-elitista fue

la que arrinconó el enfoque de las políticas públicas de los setenta y ochenta en una postura donde sólo los especialistas podían decidir lo mejor para el resto de la sociedad; incluso llevó a algunos de ellos a asaltar el poder en nuestro país y reemplazar a la élite política tradicional.

Hay varios lentes desde los cuales puede contrarrestarse esta percepción, una de ellas es del filósofo John Rawls, quien a partir de su teoría de la justicia social nos plantea una buena alternativa para ir reconfigurando el modelo para hacer políticas públicas en países como el nuestro, donde las desigualdades son aberrantes.

### *Puntos de encuentro*

Como se dijo antes, la disciplina de las políticas públicas (Ciencia de Políticas) también es en esencia “normativa”, al buscar el diseño de decisiones públicas que busquen la dignificación del hombre, es decir, tal y como las llama Lasswell, éstas sean Policy Sciences of democracy. Es por esto último que la disciplina debe basar su análisis en postulados teóricos y filosóficos propios.

El alcance práctico de la postura de Rawls está esencialmente en los estudiosos, quienes transmitirían a quienes toman decisiones la esencia de la justicia social en el diseño de políticas. No es ingenuidad el pensar en que los analistas de políticas puedan sostener sus recomendaciones a partir de premisas que tengan un sustento valorativo “democrático”, pues esa responsabilidad recae, en última instancia, en el propio analista.

El primer punto de encuentro entre la disciplina de las ciencias políticas y la teoría de la justicia social planteada por John Rawls está en ese punto precisamente, en su carácter normativo que intenta de aterrizar en lo prescriptivo para mejorar las políticas en su contenido. Con esto también está ligado el segundo punto de encuentro, el carácter pragmático. Rawls estaba convencido que su filosofía política podía ofrecer una teoría del hombre además de delinear instituciones, políticas y prácticas deseables. El tercer punto de

encuentro entre Policy Sciences y theory of justice es, pues, su interés por los casos prácticos.

Las políticas públicas que se piensen y se diseñen en México, aparte de ser racionales, deben tener un plus valor: justicia social. Estamos en una nueva coyuntura, la de la crisis del Estado neoliberal, en la que filosofía, ciencia y “políticas” pueden ir de la mano. El positivismo en la elaboración de políticas había despolitizado las decisiones técnicas, al presentarlas como objetivas y, por ende, buenas.

Pero los resultados de las políticas neoliberales han estado cargados de valores todo el tiempo, con resultados políticos específicos, favoreciendo a élites políticas concretas.

La teoría política de Rawls es esencialmente operativa, desprovista de premisas filosóficas con intenciones de totalización de la realidad, es sólo la defensa de un procedimiento para llegar a acuerdos básicos mediante la liberalización pública. Y esto último es lo que más une a la teoría de Rawls con el análisis de políticas, al ser los dos instrumentos para la discusión pública a través de la argumentación.

La gobernabilidad democrática requerida en la actualidad, según Norbert Lechner, es la referida al desarrollo de las “capacidades institucionales y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política”. Las instituciones políticas propias de la gobernabilidad serán todas aquellas reglas (mecanismos formales e informales), rutinas y valores (percepciones y creencias) que relacionadas entre sí “adecuadamente” en un momento determinado configuran ese estado de equilibrio del sistema. Y si la gobernabilidad designa una propiedad o cualidad que nos indica “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad, y aunado sobre todo en los tiempos actuales de transición de los sistemas políticos latinoamericanos a principios del siglo XXI, el tipo de instituciones que le darán significado positivo a la gobernabilidad serán nada más las más apegadas al paradigma democrático. La gobernabilidad se explica a partir de que los gobiernos hagan lo correcto y trabajen en la puesta en práctica de las acciones que se proponen, y en las que se esperan deben cumplir.

En concreto, dentro de un régimen democrático, una buena decisión política –o legítima– será aquella que muestre el respeto a dos puntos fundamentales: que todos los actores apropiados y sus intereses fueron tomados en cuenta en el proceso de tomar la decisión; y que el liderazgo político existe y que ha sido ejercido de manera apropiada, de acuerdo con los valores y las normas de la institución.

La calidad de la acción gubernamental estará determinada no tanto por los resultados, sino por la forma adecuada del cómo se tomaron las decisiones políticas, con la inclusión cada vez mayor de los actores involucrados en la cuestión y, más ampliamente, de la ciudadanía.

La acción del gobierno y su eficacia, tanto en la gestión como en la prestación de los servicios públicos necesarios, también es importante para lograr de niveles más altos de legitimidad democrática. El ejercicio cotidiano del poder se ve sometido a una fuerte presión de demandas sociales, en ese sentido los gobernantes actuales deben ser eficaces al tratar de satisfacer esas demandas, muchas veces con una capacidad limitada en términos administrativos para hacerlo –recursos, estructuras y marcos reglamentarios y regulatorios.

El mantenimiento del grado adecuado de gobierno sobre la sociedad será el ejercicio eficaz y eficiente de la acción política por parte de aquél. El sistema también será más gobernable en la medida en que se posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios del entorno nacional e internacional, económico, social y político.

La estabilidad política es la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. Aunque es necesaria la consideración de esa interdependencia con el contexto también es un problema para mantener el equilibrio gobernable del sistema, dado el incremento de la interacción global, la capacidad de decisión de los gobiernos nacionales tiende a estar acotada por límites más estrechos; la expansión de las fuerzas y organizaciones transnacionales han reducido la influencia particular para que los gobiernos puedan ejercer sobre las actividades de sus ciudadanos. Es hora de que las políticas tengan un contenido de “valor” y que la ciudadanía intervenga en el proceso de elaboración de políticas públicas.

## 2.5 Gestión Pública.

El enfoque de la Nueva Gestión Pública para México

El carácter de las instituciones políticas, y en general de sus organizaciones, en tanto sistemas de reglas y estructuras de significado, desempeñan un papel esencial en la construcción e instauración de una cultura de la gerencia pública en los sistemas políticos contemporáneos. En México, y en general en Latinoamérica, deben adecuarse estos aprendizajes, pues es ahí donde la gerencia pública tiene mucho por hacer.

La identidad necesaria para arraigar la Nueva Gestión Pública debe estar dirigida a crear marcos institucionales donde la cultura de la responsabilidad, la transparencia y la apertura democrática sea el principal eje para la consolidación de estructuras organizacionales y políticas más sólidas y coherentes con esos valores y principios. El grado alcanzado por las estructuras organizativas políticas y gubernamentales por los países desarrollados es totalmente diferente con respecto al de los países en vías de desarrollo.

En estos últimos, la profesionalización, formalización de procesos, rigidez normativa y estructural propia del paradigma burocrático de la modernidad, ni siquiera han llegado a consolidarse ampliamente en sus estructuras, pareciera que la posmodernidad y sus exigencias hacia la forma de estructurar las organizaciones y su funcionamiento (agilidad y flexibilidad) ha tratado de alcanzar nuestras propias estructuras organizacionales sin todavía haber asumido y alcanzado los anteriores compromisos de racionalidad, formalización y sistematización.

Los países desarrollados comparten no sólo contextos de complejidad social sino libertad individual, maduración de sus sistemas económicos, sociales y políticos, además del impulso al desarrollo humano y cultural como un derecho consagrado.

Pero aun así, el compromiso en los países en vías de desarrollo no es primero consolidar estructuras rígidas y formalizadas, sino saber sortear el doble compromiso de consolidar instituciones y estructuras organizacionales acordes con los nuevos retos que plantea el proceso de globalización.

Se exigen, además, procesos innovadores, pero para ellos se requieren otros impulsos renovadores básicos, como lo es la existencia de dirigentes culturalmente comprometidos con una renovación democrática de la administración pública. Los gerentes públicos son quienes deben ser los detonadores del cambio institucional profundo; la difusión de valores democráticos y la implantación de procesos abiertos, transparentes y flexibles.

El acento se debe poner en la capacitación y formación de funcionarios comprometidos con esos valores. Las estructuras y los procesos formales deberán seguir el influjo que le impone entornos exigentes en esos aspectos. La particularidad está en la consideración en nuestros propios referentes institucionales políticos, particularmente en las tradiciones culturales y simbólicas de nuestros contextos; si se deja de lado esto estaremos errando la estrategia y los procesos de reforma gubernamental seguirán siendo “huecos” y sin efectos profundos en la democratización de la sociedad.

De la Nueva Gestión Pública a un enfoque de Gobernanza La NGP enfatiza las ventajas de promover una administración pública orientada a resultados y en la creación de valor público, a diferencia de la orientación tradicional que hace hincapié en los procedimientos y los procesos de gestión. La construcción de una administración pública dirigida a resultados es uno de los pilares esenciales de la reforma del Estado.

Uno de los presupuestos de tal idea consiste en que dirigir la gestión hacia resultados, genera dinámicas positivas que redundan en un mejor desempeño y una apertura hacia la sociedad. La orientación hacia los resultados va más allá del control de los recursos públicos y de la legalidad, pretende entender por qué las cosas han ocurrido de ese modo y por qué ha sido posible alcanzar lo que se buscaba. Lo anterior se logra con la instauración de sistemas de

evaluación de la gestión que se preocupen por el uso eficiente de los recursos, la calidad de los productos y servicios que ofrece, la satisfacción de las necesidades de los usuarios, y la efectividad en el logro de sus objetivos.

Pero por otro lado se ha llegado a un momento en que lo anterior se ha visto también rebasado —en el sentido de considerarlo insuficiente por una exigencia de “democratizar la Administración Pública”. Esto sólo se logra al estructurar formas de dirección de la sociedad o de gobierno más horizontales, interactivas y asociativas.”

El enfoque de Gobernanza pues, hace énfasis en la coordinación y la cooperación entre sociedad, Estado, privados, procurando que los arreglos institucionales aseguren la rendición de cuentas y el control de la discrecionalidad en la acción pública, en una configuración del sistema político donde la sociedad será siempre la beneficiada. La evaluación en la gestión pública figura en la agenda de la reforma del Estado de la mayoría de los países de nuestro continente, principalmente con la intención de reforzar el papel de la sociedad civil. A la evaluación se le concibe como instrumento político de modernización del Estado, de consolidación de la institucionalidad, de fortalecimiento de la democracia, todo ello en términos de responsabilización (responsiveness), control y transparencia de la gestión, así como de rendición de cuentas (accountability). Incluso, también se le ve como contribución a la generación de ciudadanía, sobre todo mediante procedimientos que involucren a la sociedad en la formulación de los objetivos, la operación de las políticas y en la evaluación de los resultados de las acciones del gobierno.

Para que la evaluación se convierta en un verdadero mecanismo de transparencia, aprendizaje y cambio en un contexto marcado por la deslegitimación del rol del Estado, el clientelismo y la fragmentación de los sujetos y las prácticas sociales, se requieren nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil para buscar materializar los valores sociales.

## UNIDAD III. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE SALUD

### 3.1 Orígenes de la Administración de los sistemas de salud.

La administración es considerada una de las actividades más antiguas en la tierra, ya que es una necesidad humana que se ha utilizado desde el origen de los grupos primitivos, cuando el hombre se dedicaba a cazar en grupo, por ejemplo, al prepararse para matar a un mamut, las tribus planeaban el acto antes de actuar, es decir cómo y quién haría cada una de las actividades; con el tiempo el grupo humano cambió su vida nómada por sedentaria, de cazador a agricultor, con la domesticación de animales, la vida de la comunidad adquirió una organización social más avanzada. Al día de hoy, la administración como ciencia y sus diferentes enfoques son imprescindibles en las organizaciones sociales, para fortalecer la capacidad de satisfacer las necesidades humanas con responsabilidad social y con creatividad e innovación, en contextos cada vez más complejos.

La administración contiene principios, técnicas, herramientas que deben ser integradas en la organización de todo organismo social productivo, estas herramientas pueden dirigirse a los sistemas de salud, hacia el logro de objetivos y metas planeadas, desarrollando una visión prospectiva, para optimizar recursos humanos, materiales, técnicos y económicos.

Esto conlleva a guiar al sistema de salud a un estado de crecimiento y eficiencia, así como orientar al mismo hacia una sustentabilidad centrada en el cuidado de los factores ambientales-ecológicos de cada comunidad relacionados con el proceso de salud enfermedad.

En la actualidad se presenta un elevado incremento en la demanda de la población, para recibir servicios de salud, esto implica una mayor complejidad, representando un reto constante para los sistemas de salud.

Un sistema de salud se establece para satisfacer una función social, manifestada por necesidades y demandas de servicios de atención en salud. Estos sistemas son una interrelación de la organización y de la administración, tanto de los recursos humanos, como los materiales. De esta forma los sistemas de salud deben contar con una administración eficaz y eficiente, teniendo como objeto principal cumplir los objetivos y metas que contemplen sus diferentes programas de salud, y con ello dar respuesta a las necesidades que la sociedad les demande.

### 3.1.1 Orígenes de la práctica administrativa en el sistema de salud.

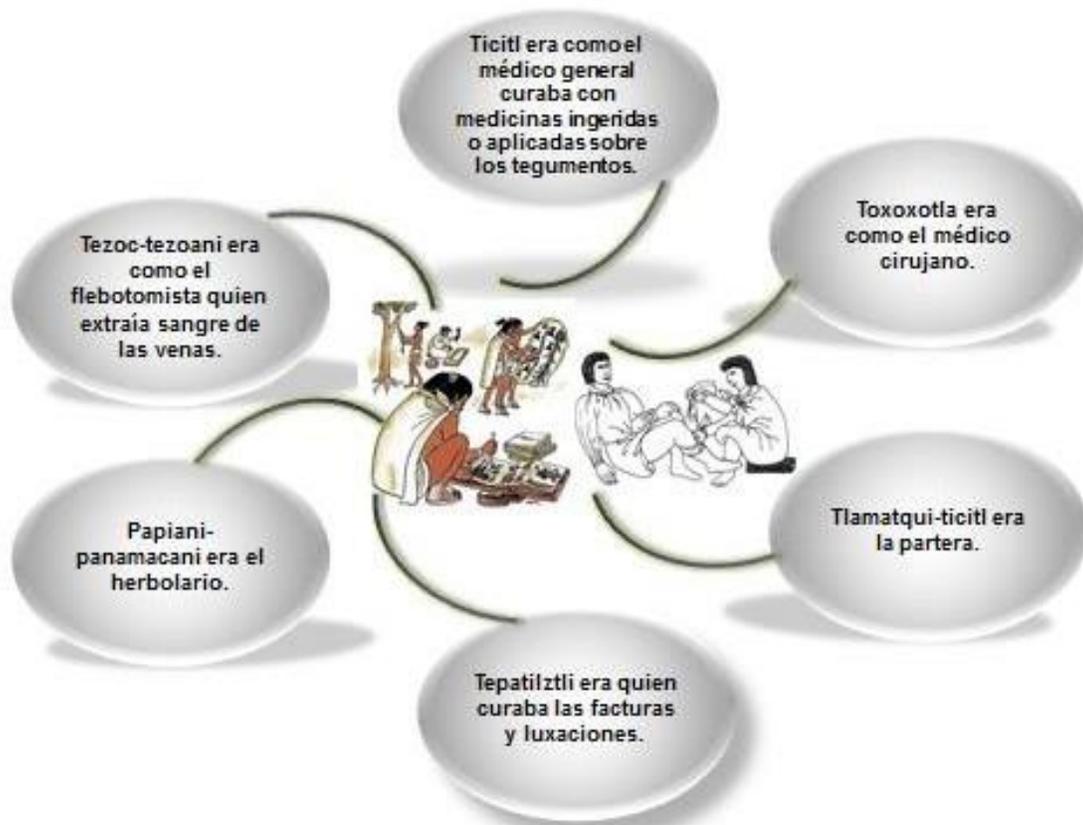
Los pueblos indígenas en México tenían una expectativa de vida similar al de los pueblos europeos (37 años), estos lograron vivir en equilibrio con su medio ambiente, el cual les permitía vivir en condiciones adecuadas de salud, ya que tenían conocimiento de algunos recursos curativos como el uso de plantas medicinales que se encontraban en los diferentes territorios de nuestro país, de igual forma desarrollaron técnicas complejas que iban desde rituales mágicos y religiosos hasta intervenciones quirúrgicas (bisturí de obsidiana). Un buen tratamiento médico siempre estuvo orientado a tratar de manera integral las causas y los síntomas de las enfermedades.

El centro de México estaba poblado por los aztecas, los cuales tenían la creencia de que la enfermedad era el resultado de un mal vivir, ya que estos combinaban su religión con el shamanismo. Ticitl (nombre que recibía la persona que se dedicaba a atender a los enfermos) y Tlamatqui-ticitl (nombre que recibía la partera). Las principales funciones del Ticitl y la Tlamatqui-ticitl eran administrar brebajes, lavados intestinales, curaban mediante fricciones, colocaban férulas, vigilaban los temascalli (baños de vapor para que mediante el sudor se salieran los malos humores).

Los chamanes eran los agentes elegidos para curar las enfermedades causadas por desequilibrio del universo o por la instrucción y castigo de otros seres cósmicos. El diagnóstico y la cura del padecimiento requerían que el chamán viajara a otros mundos. El viaje al cosmos se lograba por medio del ritual y la ingestión de psicotrópicos. En esta

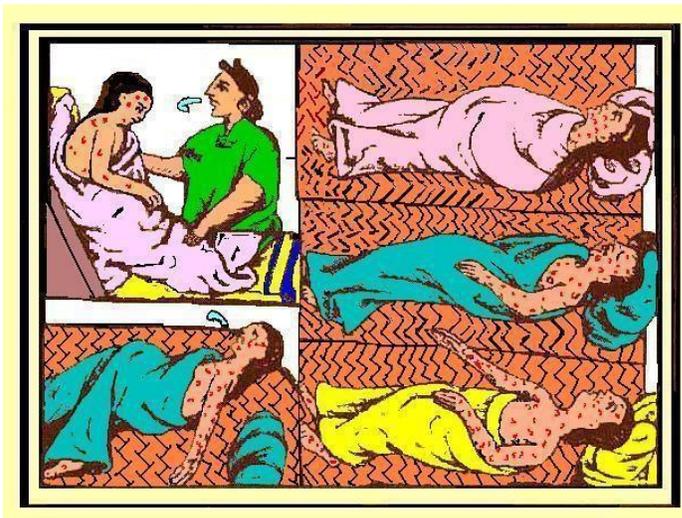
población existía la medicina preventiva, que consistía en desarrollar obras de sanidad de manera empírica, que les favorecían para prevenir la presencia de enfermedades (sistema de suministro de agua potable, que se realizaba a través de dos cañerías; mientras una estaba en servicio, la otra se mantenía en perfecto estado de limpieza). La medicina curativa contaba con un hospital llamado el Tuihuacan en Tenochtitlan, en el cual se atendían a los veteranos de guerra inválidos, a este lugar se les trasladaba y se les daba los cuidados inmediatos a los heridos en combate. La curación de los heridos en guerra estaba asignada Ticitl de sexo masculino. El cuidado de las enfermedades en general se realizaba en la casa del enfermo aplicando remedios aprendidos a través de generaciones.

Entre los nahuas, el oficio de curar estaba dividido en:



En la figura anterior es posible observar que aun en esa época se tenía un sistema de salud, claramente identificado, en que cada integrante realizaba actividades específicas, esto es el principio de la administración en salud, sistema en el que se realizaba la especialización y la división de funciones de servicios de salud.

A la llegada de los conquistadores se presentaron enfermedades como la viruela, sarampión, la gripe y el paludismo, así como a la llegada de esclavos negros apareció la fiebre amarilla y el dengue, por lo cual surge la necesidad de atender estas enfermedades. En el año 1524 se abre el “Hospital de la Inmaculada Concepción”, ubicado en la avenida 20 de noviembre, centro histórico hoy “Hospital de Jesús”. Este hospital estaba administrado por un protomedicato formado por los primeros médicos a los que se les autorizó el ejercer la medicina, y posteriormente a los médicos más antiguos, sabios y competentes, ya que eran la máxima autoridad en lo referente a la medicina y salud pública.



En conclusión, es posible identificar que en esta época ya se contaba con un sistema de salud, organizado y con un fin específico en beneficio de la sociedad, ya que los servicios de salud se otorgaban mediante sistemas de atención de la salud con elevados conocimientos y recursos, los cuales lograron mantener un equilibrio en la salud de la población

con el medio ambiente hasta la llegada de los conquistadores.

En el siguiente punto se abordará la evolución de la administración en México del sistema de salud, como secuencia de los orígenes de la administración en los sistemas de salud.

### **3.2 Evolución de la Administración en México del sistema de salud.**

¿Cómo ha evolucionado la administración en México del sistema de salud a través del tiempo?

Se iniciará por identificar los inicios de una normalización en los sistemas de salud que se establece con el objetivo de vigilar el ejercicio profesional de los médicos, cirujanos, boticarios y parteras que se integró en el Real Tribunal del Protomedicato con jurisdicción en todos los problemas de salubridad pública.

Para 1525 es posible identificar como el ayuntamiento de la ciudad de México trató de vigilar la práctica médica y la salud de la población de la ciudad y de las diferentes comunidades creando e implementando disposiciones para el manejo de las frecuentes epidemias; vigilaban que solo ejercieran la medicina quienes hubieran demostrado su capacidad, destreza, habilidad y conocimiento, así mismo como coordinaban visitas de inspección a las boticas, esto es el origen de lo que hoy son los inspectores sanitarios.

Los primeros protomédicos en la Nueva España, nombrados por el cabildo mexicano, fueron los licenciados en medicina, Barreda y Pedro López el viejo, quienes llegaron a la ciudad de México en 1527, cuya función específica fue inspeccionar las boticas y entregar reporte de los resultados al Ayuntamiento de la ciudad de México.

Sebastián Ramírez de Fuenleal se distinguió por ocupar el puesto de presidente de la Segunda Audiencia en 1528. Durante su presidencia estableció lineamientos para la creación de hospitales en la Nueva España. Así en 1541, se ordenó que en todos los pueblos se construyeran sistemas de salud donde se prestaran servicios sanitarios a los enfermos pobres con caridad cristiana, para lo cual se requería de planeación y desarrollo de las ciudades en las que se consideraran terrenos para la construcción de estos sistemas de salud. De igual manera, se estipuló que en cada lugar donde se encontrara una iglesia se construyera un sistema de salud, integrado por enfermería, oficinas, habitaciones, administradores y sirvientes.

En 1545 todos los sistemas de salud (hospitales) eran administrados por la iglesia católica. En 1573 se establece una división de los servicios de salud en cuanto al tipo de padecimientos que atendían los diferentes hospitales, como un ejemplo, se puede mencionar los hospitales exclusivos para atender enfermedades contagiosas, que fueron construidos fuera de las ciudades.

El Tercer Concilio Provincial de México, en 1585, dispuso que todos los hospitales prestaran servicio principalmente a personas pobres y estaba prohibido recibir pago por los servicios de estos hospitales. Asimismo se estipuló que en todos los hospitales se utilizará un libro para que se registraran los nacimientos e información sobre los pacientes como edad; oficio, estado civil y pertenencias con las que llegaban al internarse los usuarios. De igual manera, tendrían que llevar registros de gastos y pagos de servicios médicos.

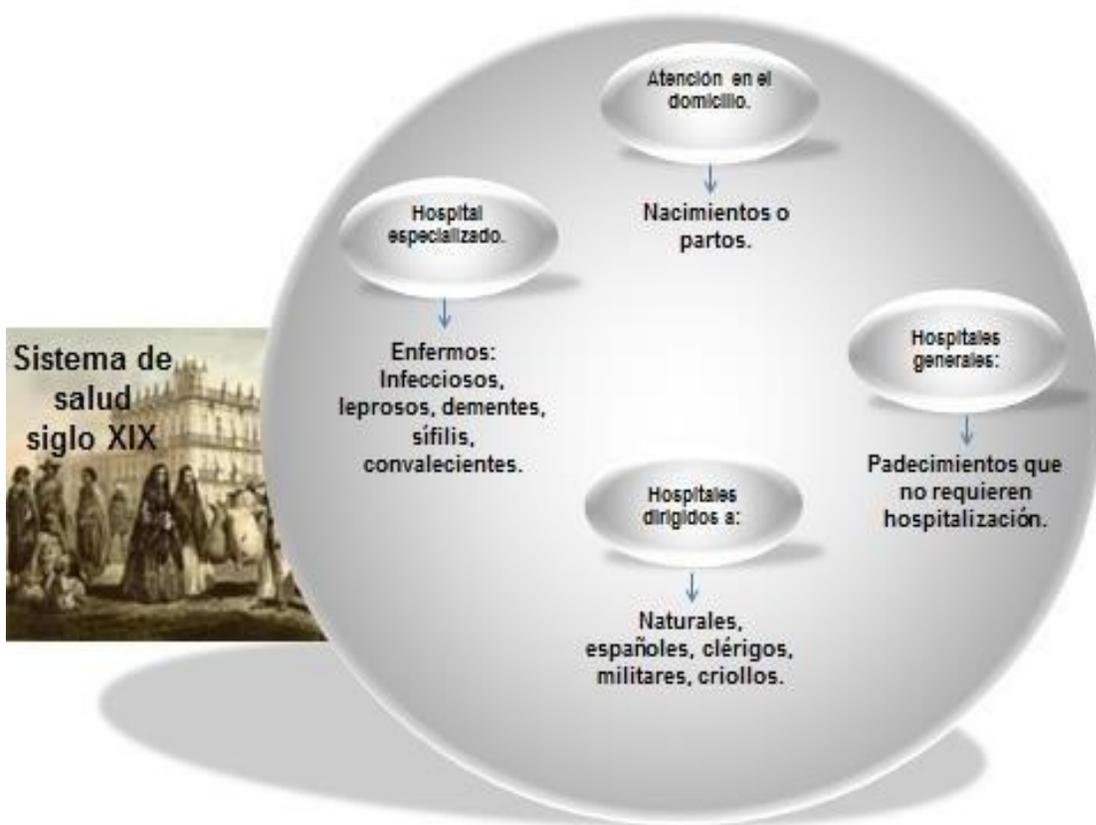
Las fuentes de financiamiento de estos sistemas de salud en un principio fueron de donaciones en dinero y en especie de la corona española, y posteriormente recursos de los ayuntamientos que destinaban tierras productivas, donaciones de personas acaudaladas, herencias o aportaciones voluntarias de la población en general y de los indígenas.

En el transcurso del siglo XVII, los sistemas siguen administrándose de igual forma que en el siglo XVI. A finales del siglo XVIII existe un modelo de sistema de salud, dividido en tradicional, oficial y progresista. Se puede identificar una estructura del sistema de salud en el cual la atención en servicios de salud está dirigida de acuerdo al poder adquisitivo de la población.

Es en este momento histórico que el papel político juega un papel muy importante con el quehacer del médico Valentín Gómez Farías ante el triunfo momentáneo de los conservadores. Fue hasta las reformas juristas, que la medicina se pone en manos de un Estado laico que asume atender a los ciudadanos de la república (bajo formas de beneficencia pública sin obligatoriedad) y llevar un registro oficial de los acontecimientos vitales de la población como son los nacimientos y las defunciones.

Durante el siglo XIX, las formas de administración en el sistema de salud son principalmente empíricas y rudimentarias. Existe una división en los hospitales que eran exclusivos para

cada casta de la Nueva España (españoles, indígenas, criollos, militares y clérigos), de igual manera ya existían hospitales de especialización en cuanto a la atención del padecimiento de los enfermos, y en el caso de los partos eran atendidos en el domicilio de la paciente. Existiendo una estructura en el sistema de salud, donde se aplica el principio de la administración con la división de funciones y la especialización. En 1810 se inicia el movimiento de independencia, lo que conlleva a una etapa de crisis, ya que se dieron implicaciones en cuanto a la asignación de recursos económicos que otorgaba el gobierno virreinal a los sistemas de salud, las rentas diversas se perdieron gradualmente y el impuesto anual que daban los indígenas fue cancelado, es hasta la época porfirista que se restablece el Estado.



En la época porfirista las formas de administración continúan siendo empíricas y fundamentadas principalmente en la centralización y autoritarismo. En 1891 se expide el Primer Código Sanitario elaborado por el Consejo Superior de Salubridad, el cual otorga autoridad al Ejecutivo Federal sobre puertos, fronteras y asuntos migratorios en 1894.

En noviembre de 1899 entra en vigor la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales que promovía y protegía a la iniciativa de los particulares para la realización de actividades altruistas a favor de las clases sociales más necesitadas. En esta época se pueden identificar los inicios de la implementación de un control en los sistemas de salud, ya que se establece una junta para promover y vigilar las funciones de los establecimientos o sistemas de salud.

Al ser derrocado y exiliado el general Porfirio Díaz se genera una nueva etapa en la que la salubridad general de la república es comisionada a los poderes nacionales y se crean el Departamento de Salubridad y el Consejo de Salubridad, y se establecen las bases de la seguridad social para los trabajadores.

Para 1943 se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En este momento de la historia de los servicios de salud se pueden identificar la implementación de cuatro etapas del proceso administrativo que, a lo largo de la historia da paso a crear una institución de salud con mayor formalidad y representación en el país.

Para el año de 1954, con el incremento de casos de paludismo, se crea la Comisión Nacional de Hospitales para orientar los programas de construcción de unidades hospitalarias y se declara de interés social la Comisión Nacional para la Erradicación del Paludismo.

Ya para 1981 se crea la Coordinación de los Servicios de Salud con el propósito de ampliar la cobertura de los servicios de salud y que todos los mexicanos tengan accesosa la atención de diversos padecimientos.

Es hasta 1982 que se conjuntan los trabajos de la Coordinación de los Servicios de Salud y los planteamientos recogidos en consulta popular con el fin de expresarlos en iniciativas de ley, en programas y en estrategias. En ese año se somete al Congreso de la Unión la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para otorgar a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, la atribución de establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general. Además se presenta la iniciativa para la protección de la salud de todos los mexicanos.

Con el fin de fortalecer y lograr una mayor cobertura de los mismos, el Ejecutivo Federal formula el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, con lo cual se consolida la conformación del Sector Salud e instruye la operación del Gabinete de Salud.

Los años 1989 y 1993 se caracterizan por tener el propósito de establecer y consolidar un Sistema Nacional de Salud apoyado en la descentralización, sectorización y aseguramiento de los servicios de salud.

Para fortalecer la equidad de los servicios de salud a todas las poblaciones, en el 2002 se estableció el Seguro Popular para abrir mayor cobertura a la población, un año después se incorporó en la Ley General de Salud en el Título tercero bis “El Sistema de Protección Social en Salud”. Con este seguro, se busca que la población cubierta por el programa cuente con las medidas preventivas de promoción, atención ambulatoria y de hospitalización que las autoridades consideran indispensables para mejorar las condiciones de salud de la población sin seguridad social, y así mejorar su calidad de vida.



Hasta la fecha se han desarrollado nuevas formas de servicios de salud para atender a poblaciones en extrema pobreza de las zonas rurales y los pobres de las periferias urbanas. También se han instrumentado medidas dirigidas a ampliar la cobertura de salud a los trabajadores temporales y rurales, por parte del IMSS, a través del régimen solidario conocido como IMSS Oportunidades. Además, se ha incrementado la inversión en la atención de servicios de salud a la población abierta o no asegurada atendida por la Secretaría de Salud (SS), que tiene como prioridad la atención primaria.

El sistema de salud continúa segmentándose, esta división se da de acuerdo con las características y necesidades de la población según el lugar que ocupa en la sociedad, su perfil ocupacional o su capacidad de pago. Los servicios que presta la Secretaría de Salud y el IMSS Oportunidades están dirigidos a personas de escasos recursos que no tienen seguridad social, estas personas pueden acudir a estos servicios con un costo acorde con sus posibilidades económicas. Sin embargo, esta atención se ha limitado a la prestación de servicios médicos de primer nivel y ocasionalmente de segundo nivel.

Las personas que trabajan en empresas formales son los que tienen derecho a la seguridad social que incluye atención médica en los tres niveles de atención para el trabajador y su familia, e integra todos los beneficios que puede dar el sistema de salud en atención médica, lo cual excluye a gran parte de la población que no cuenta con un trabajo formal.

El sistema de salud en México requiere de importantes transformaciones para responder a los retos presentes y futuros. Por tal motivo en la reforma del Sistema Nacional de Salud (1995-2000) se incluyeron programas dirigidos al mejoramiento de la calidad de la atención sustentados en los principios de universalidad, solidaridad y pluralismo, con los propósitos fundamentales de lograr equidad, eficiencia, eficacia y calidad en la atención de los servicios.

En la siguiente figura se muestran los problemas y las soluciones que tiene que atender el sistema de salud en México, en lo cual al día de hoy tiene que intensificar la aplicación de métodos y técnicas de la administración de una manera general e integradora en cada sector y sistema de salud para poder implementar los programas que le permitan otorgar al usuario servicios de calidad y calidez, logrando su satisfacción.



En la actualidad se hace indispensable el control y la erradicación de las enfermedades transmisibles por lo que a recientes fechas se han desarrollado planes para el control, atención y eliminación de enfermedades que pueden representar un riesgo para la sociedad como el Zika, Chikungunya, entre otras a través de acciones propuestas por el sistema de salud.

Al día de hoy, no es posible sustentar el derecho a la salud, si no se garantiza a la población que los servicios de los sistemas de salud sean de calidad y calidez, lo que significa ofrecer a los usuarios los mayores beneficios posibles con los menores riesgos para su salud y su vida.

A continuación se muestran las etapas más destacadas de la administración del sistema de salud en México:

Fecha	Descripción
S.XII a XV	Las civilizaciones precortesianas estaba caracterizadas por el desarrollo agrícola, así mismo se desarrollaron prácticas de atención médica tradicional y de promoción de la salud.
S. XVI a XVIII	Se hace conciencia de los principales problemas de salud en la población aborígen. Como resultado del mestizaje entre la población indígena, españoles y otras razas a raíz de la conquista, se suscitaron grandes epidemias y se fundaron los primeros hospitales.
1567	Se gradúa Pedro Farfán como el primer doctor en medicina egresado de la Universidad de México.
1570	Francisco Bravo Orsunesi escribe la obra más antigua de la medicina llamada <i>Opera Medicinalis</i> .
XVII y XVIII	La medicina aborígen de las culturas Maya, Náhuatl y Zapoteca es aceptada pero se impone la medicina española con bases en la medicina universal.
1800 a 1810	Durante esta época preindependiente Francisco Javier de Balmis tuvo éxito con las acciones tomadas en contra de la viruela (aún a pesar de la renuencia de la población).

1846	Se crea el Consejo Superior de Salubridad, pero el estado no consigue asumir la tarea de brindar atención médica a toda la población, debido a las invasiones militares de Estados Unidos y Francia.
1872	Se crean las Juntas de Salubridad Estatales y Juntas de Sanidad en los Puertos derivadas de las Leyes de Reforma.
1894	Se expide el Primer Código Sanitario.
1899	Entra en vigor la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, que establece una junta para promover y vigilar los establecimientos de salud.
1917	En el artículo 73 de la constitución política de Querétaro se confía la salubridad general de la república a los poderes nacionales, se crean el Departamento de Salubridad y el Consejo de Salubridad General y se establecen las bases fundamentales de la seguridad social de los trabajadores.
1934	Entra en vigor la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios de Salubridad, la cual promueve convenios entre el Departamento de Salubridad Pública y los Gobiernos de los Estados para la creación de los Servicios Coordinados de Salud Pública.
1937	Se crea la Secretaría de Asistencia, la cual se fusiona en 1943 con el Departamento de Salubridad para constituir la Secretaría de Salubridad y Asistencia con facultades legales para organizar, administrar, dirigir y controlar la prestación de servicios de salud, la asistencia y la beneficencia públicas. En ese mismo año se confía a la Secretaría de Salubridad y Asistencia la administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.
1954	Se crea la Comisión Nacional de Hospitales para orientar los programas de construcción de unidades hospitalarias y se declara de interés social la Comisión Nacional para la Erradicación del Paludismo.
1977	Se establece el Sector Salud con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entendido como el agrupamiento administrativo de entidades paraestatales bajo la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

1978	Se instituye la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, como instancia de apoyo a la coordinación de las acciones que en materia de mejoramiento del ambiente llevan a cabo distintas dependencias y entidades.
1981	Se crea la Coordinación de los Servicios de Salud, dependiente directamente del Presidente de la República, con el fin de realizar estudios conducentes al establecimiento de un Sistema Nacional de Salud que diera cobertura a todos los mexicanos.
1982	Se presenta la iniciativa de elevar a rango constitucional la nueva garantía social del derecho a la protección de la salud de todos los mexicanos.
1983-1988	Se consolida la conformación del Sector Salud con el plan sexenal e instruye la operación del Gabinete de Salud para propiciar la acción sinérgica y comprometida de las instituciones que prestan servicios de atención médica, salud pública y asistencia social. Además se cambia la denominación de Secretaría de Salubridad y Asistencia por el de Secretaría de Salud.
1989-1993	Se caracterizó por la consolidación del sistema de Salud democrático y ordenado de los recursos y la adopción de medidas necesarias para el ejercicio del derecho a la protección de la salud.
2000 a la fecha	Se han realizado diversas acciones para la erradicación de enfermedades transmisibles.

Para que los sistemas de salud proporcionen calidad y seguridad a sus usuarios es necesario que cumplan con requisitos mínimos en la estructura, procesos, instalaciones, equipo, preparación básica y actualización de su capital humano, considerando principalmente la especialización en las diferentes disciplinas necesarias para la prestación de los servicios, que se reflejen en los resultados tanto a nivel de indicadores de productividad como la satisfacción total de los usuarios; para cumplir estas demandas de la población se requiere de desarrollo e implementación de programas en cada sistema de salud, los cuales deben ser administrados en forma eficiente para el logro de los objetivos o metas del sistema de

salud. Hoy en día es de gran importancia hacer uso de los recursos, métodos y técnicas de la administración, para dirigir a cada sistema de salud a la eficiencia y eficacia.

### 3.3 Generalidades de la Administración del sistema de salud.

Iniciaremos por recordar los conceptos básicos de la administración planteados en la unidad I que se deben considerarse como base principal para el estudio de la administración de los sistemas de salud. Los conceptos son los siguientes:

La administración es considerada como una ciencia social y técnica encargada de la planeación, organización, dirección y control de los recursos (humanos, financieros, materiales, tecnológicos, del conocimiento, etcétera.) de una organización, con el objetivo de maximizar los recursos disponibles para obtener el máximo beneficio; este beneficio puede ser económico o social, dependiendo de la misión y visión de la organización (Chiavenato, 2014).

Los sistemas de salud son el “Conjunto de recursos de todo tipo que se organizan para ayudar a la población frente al riesgo de enfermedad y para promover la salud humana” (Lamata, 2008).

Los organismos sociales son instituciones constituidas deliberadamente por los seres humanos, para lograr objetivos específicos internos y cumplir con propósitos sociales externos en el entorno en que operan (Hernández, 2012).

Ahora, conjuntando estos tres conceptos se definirá a la administración de los sistemas de salud.

“Administración de sistemas de salud: Es la ciencia social encargada de la planeación, organización, dirección y control de los sistemas de salud públicos y privados orientados al cuidado, prevención, promoción y restablecimiento de la salud, mediante la

optimización de recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y del conocimiento, con el objetivo de fortalecer la educación en la prevención de la salud, solucionar los riesgos de enfermedades en las diferentes comunidades y abrir mayor cobertura a toda la población.”

La administración de los sistemas de salud es identificada también como: gerencia de salud, gestión sanitaria, administración de empresas de salud, administración pública en salud, administración de hospitales y administración clínica, entre otros.

En la administración de sistemas de salud se definen seis variables que constituyen los principales componentes administrativos: **tarea**, **estructura**, **personal**, **tecnología**, **ambiente** y **usuario**. Es por ello que las actuales teorías administrativas estudian a la organización como un sistema compuesto de subsistemas que interactúan entre sí y se relacionan con el medio externo, como se muestra en la siguiente figura:



La función de la administración de los sistemas de salud es la optimización de los recursos humanos, materiales, físicos, tecnológicos y económicos, dirigidos a otorgar servicios de promoción, protección y restauración de la salud con calidad y calidez al usuario. Cabe destacar que de acuerdo con el Programa Sectorial de Salud 2013-2018 se establecen los objetivos del sistema de salud que dan paso a nuevas estrategias para transformar de forma decidida el panorama y avanzar hacia el Sistema Nacional de Salud Universal, los cuales puedes revisar en la siguiente tabla:

<b>Objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Estrategia(s) del Objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Objetivo del Programa</b>
<b>Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población</b>	Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.	Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país.
<b>Asegurar el acceso a los servicios de salud</b>	Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud. Mejorar la atención de la salud a la población en situaciones de vulnerabilidad.	Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.
<b>Asegurar el acceso a los servicios de salud</b>	Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad. Mejorar la atención de la salud a la población en situaciones de vulnerabilidad.	Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.

<p><b>Asegurar el acceso a los servicios de salud</b></p>	<p>Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud.</p> <p>Mejorar la atención de la salud a la población en situaciones de vulnerabilidad.</p>	<p>Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida.</p>
<p><b>Asegurar el acceso a los servicios de salud</b></p>	<p>Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal.</p> <p>Mejorar la atención de la salud a la población en situaciones de vulnerabilidad.</p> <p>Promover la cooperación internacional en salud.</p>	<p>Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la Secretaría de Salud.</p>

De esta forma, la administración del sistema de salud coadyuva al cumplimiento de los objetivos del programa de salud mediante el proceso administrativo que se compone de una serie de etapas, como la planeación, la organización, la coordinación y el control.

Cabe mencionar que estas etapas están estrechamente relacionadas unas con otras, además tiene una lista de funciones.

En la siguiente tabla se especifican las funciones de la administración en los sistemas de salud.

<p>Identificar propósitos y objetivos de los organismos sociales</p>	<p>Los sistemas de salud persiguen propósitos de actuación en el entorno; ello se conoce como misión organizacional. Además los sistemas de salud, persiguen objetivos de sustentabilidad, para obtener materiales, tecnología, retribuir a su personal, y así, poder prestar los servicios de salud a las poblaciones.</p>
<p>Elaborar la estrategia de operación en el entorno del sistema de salud</p>	<p>Los sistemas de salud requieren de una estrategia de acción para atender a sus usuarios.</p>
<p>Establecer procedimientos internos de trabajo</p>	<p>Los sistemas de salud requieren de las técnicas de administración, para establecer sistemas eficientes en todas sus áreas, que permitan medir la calidad de los servicios que prestan.</p>
<p>Integrar equipos de trabajo de alto rendimiento</p>	<p>Los sistemas de salud al dividir el trabajo por áreas, jefaturas y grupo de trabajo; requieren de coordinadores, jefes de área, supervisores, directivos o gerentes, que mediante técnicas de liderazgo mejoren los estilos de dirección o gestión</p>
<p>Crear una cultura organizacional</p>	<p>Cada sistema de salud se rige por procedimientos, propósitos y estrategias; de igual manera requieren de sistemas de comunicación humanas, que incluyen valores tanto morales como económicos, para alcanzar sus propósitos.</p>
<p>Implantar técnicas de control de los servicios de salud en todas las áreas</p>	<p>Con el establecimiento de indicadores de calidad, los sistemas de salud requieren planificar la acción como equipo de trabajo, determinar los niveles de eficiencia y contar con elementos de medición de los resultados con el fin de otorgar servicios con calidad y calidez a sus usuarios.</p>
<p>Conformar diversas estructuras organizacionales</p>	<p>En función de división de actividades, autoridad, jerarquías y responsabilidad de las mismas. Ya que la administración como disciplina estudia las estructuras organizacionales de los sistemas de salud independientemente de los niveles de atención y tamaño, siendo fundamentales las que se presentan más adelante.</p>

<p>Gestionar los organismos sociales y la toma de decisiones para su función plena</p>	<p>Los sistemas de salud requieren expertos que se encarguen de las operaciones continuas, así como de niveles de supervisión, dirección y gestión, que hagan realidad los planes, y que los directores operen las estrategias competitivas</p>
<p>Negociar y vincular con los diversos actores o partes interesadas en las actividades o procesos del sistema de salud</p>	<p>Los sistemas de salud requieren relacionarse con proveedores, distribuidores, sindicatos, etcétera, estas relaciones deben generar una sinergia, ya que se debe lograr que los acuerdos con las distintas partes involucradas produzcan un efecto multiplicador (que la suma de las partes origine un producto superior).</p>
<p>Definir la responsabilidad legal, social y ecológica de los sistemas de salud</p>	<p>La relación que tiene con el marco legal, económico, social y ecológico, sus técnicas deben estar alineadas hacia el cumplimiento de las leyes, reglas, códigos de ética y normas establecidas con responsabilidad, como un sistema que forma parte de una comunidad.</p>
<p>Tecnificar los procesos</p>	<p>La teoría clásica de la administración, parte de la que existe un proceso administrativo que permite estructurar el sistema de salud, para alcanzar los objetivos y metas por medio de la planeación, organización, dirección y control, las cuales se desarrollarán más adelante.</p>
<p>Formular estudios de promoción de empresa, lo cual incluye proyectos de inversión</p>	<p>La elaboración y formulación de proyectos implica un conocimiento multidisciplinario, en el que intervienen profesionales de diferentes áreas como ingenieros especialistas en biomédica, especialistas en diferentes áreas de la medicina, así como financieros y administrativos que en conjunto realicen el diagnóstico de necesidades de servicios de salud, de acuerdo a las características de cada comunidad de México. Es importante hacer hincapié, en que quien dirige o administra un sistema de salud debe tener una cultura emprendedora.</p>
<p>Concebir proyectos sustentables</p>	<p>La administración enfrenta un reto para que sus investigadores trabajen en el campo de actividades organizacionales, en general en proyectos y operaciones de las empresas sustentables.</p>

De esta forma surge la siguiente pregunta: ¿Para qué sirve la administración en los sistemas de salud?



Los objetivos de cada sistema de salud deben estar alineados a los objetivos del sistema nacional de salud en México, ya que sus principales objetivos son seis:

1. Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.
2. Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.
3. Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida.
4. Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país.
5. Asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud.
6. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la Secretaría de Salud (SSA, 2016).

Asimismo se puede mencionar que los sistemas de salud tienen las siguientes características:

- Tienen un objetivo y metas a corto, mediano y largo plazo. (misión).
- Dividen las funciones con responsabilidades específicas (se trabaja con la vida de los seres humanos).
- Son un medio o herramienta para ejercer impacto en la vida humana.
- Tiene la filosofía de actuar en términos de valores (interna y externa del sistema de salud).
- Están asociados, generalmente, con los intereses de un grupo o comunidad.
- Se logran con y mediante los esfuerzos de otros (trabajo en equipo).
- Son una actividad, no una persona o un grupo de ellas.
- Tienen estrategias de servicios de salud a corto, mediano y largo plazos.

### 3.4 Administración del sistema de salud.

Toda institución, organización y/o sistema requieren de la administración para llevar a cabo sus objetivos, además de organizar los recursos materiales y humanos. De esta manera, para mejorar los servicios de salud se debe dar capacitación constante a todo el personal, contar con nuevos métodos y recursos tecnológicos además de contar con una adecuada administración del servicio de salud y dirección (gerencia) que garantice la calidad de los servicios prestados.

La administración de un sistema de salud es considerado como un sistema abierto y con múltiples interrelaciones. Su investigación es sumamente compleja, ya que su administración está influida por sucesos internos como su organización, sus componentes humanos y tecnológicos, así como externos, por ejemplo: los problemas sociales, económicos, políticos y legales de su entorno. Los económicos se relacionan con el presupuesto, la producción del trabajo y los gastos. Los sociales, tiene relación con las tradiciones de la comunidad y las expectativas, en cuanto al trabajo que el sistema de salud debe realizar, y el legal se relaciona con las decisiones en relación con las realidades legales y a las limitaciones que estas imponen para trabajar. Los problemas políticos, se relacionan con los programas preparados por los gobiernos en el área de salud, seguridad social y el papel que tiene cada sistema de salud en estos.

De igual forma influyen en la administración de los sistemas de salud las presiones sindicales de diversas índoles que permanentemente afectan a las instituciones públicas (sistemas de salud).

Para que un sistema administrativo funcione adecuadamente se debe considerar como un todo y evaluarlo globalmente, y debe analizarse comparativamente con otros sistemas de salud similares, asimismo debe considerarse el origen del financiamiento de dicho servicio y las especialidades que se ofrecen.

Ahora se abordará el tema de las implicaciones de la globalización en los sistemas de salud. Al respecto, la globalización abrió fronteras tradicionales de los países tanto en vías de desarrollo así como en países desarrollados; el desarrollo a nivel mundial se enfoca a fomentar políticas públicas dirigidas a buscar la equidad para contribuir a que las personas tengan una mejor calidad de vida, principalmente las comunidades de escasos recursos. Los medios para otorgar servicios de salud se han modificado, ya que al día de hoy en varias naciones los gobiernos están fomentando e impulsando los seguros de salud pública con la finalidad de asegurar la cobertura universal de salud para las diferentes comunidades.

Los constantes cambios e innovaciones en cuanto a la tecnología para el acceso a la información, han fomentado un cambio en la cultura de los usuarios que hoy en día buscan y exigen servicios de calidad, calidez, efectividad y accesibilidad. De igual manera, los adelantos en la tecnología médica que han apoyado en la mejora de la calidad del diagnóstico, resultados y tratamiento de las enfermedades pero como una consecuencia negativa se han incrementado los costos de los servicios de la atención de salud (Malogon-London, Galán y Laverde, 2008).

Considerando lo señalado en el contexto anterior, los sistemas de salud deben tener la capacidad para enfrentar los nuevos cambios o retos, que en la actualidad es fundamental implementar en la administración de estos sistemas, o programas de atención que utilizan recursos federales en el sistema de salud para cumplir con los objetivos o metas planteadas con eficiencia y eficacia de los servicios, buscando la optimización de los recursos y sin que esto implique un deterioro de la calidad de los servicios de salud a los usuarios. Por lo tanto, es básico conocer y aplicar el proceso administrativo en sus diferentes etapas (planeación, organización, dirección y control) en la administración de los recursos, humanos, tecnológicos, materiales y financieros. Estas etapas serán abordadas en unidades posteriores.

Es necesario aclarar que la administración de los servicios de salud públicos y privados tiene diferencias, sobre esto se hablará a continuación.

Dado que el sistema de salud en el sector público, al estar orientados al beneficio de la sociedad, en general su administración gira en torno a las necesidades poblacionales y las políticas estipuladas para la atención en salud sin fines de lucro. De esta manera los esfuerzos realizados a nivel administrativo en este tipo de instituciones están orientados al cumplimiento de las metas y objetivos en materia de salud estipulados en el plan de desarrollo vigente.

Por otra parte, las instituciones de salud privadas están regidas por la oferta y la demanda es decir por el costo beneficio, por tanto la administración de estas instituciones está orientada a las necesidades de la población a la cual atiende y la obtención de ingresos, con el propósito de ofrecer un servicio competitivo en comparación con otros servicios de salud.

En ambos casos (instituciones de salud públicas y privadas) el proceso de la atención de estos sistemas de salud es una serie compleja de actividades que están enlazadas entre sí, cada una de ellas es una condición necesaria para la siguiente. Este proceso incluye los siguientes principios de la administración en los sistemas de salud, es necesario precisar que alguno de los principios como el costo y la universalidad no aplican de igual forma para las instituciones públicas y las privadas.

Principio	Descripción
Disponibilidad	Disponer de los servicios de salud en cantidad y calidad apropiados para satisfacer las necesidades de servicios de salud al usuario.
Accesibilidad	Que exista un sistema de salud en la comunidad donde vive el usuario, y que el acceso al nivel de atención que

	requiera su padecimiento, sea fácil de lograr en términos de tiempo y espacio(distancia).
Aceptación	Que el servicio que recibe el usuario sea bien aceptado por él y por la comunidad al valorar sus beneficios o resultados. Satisfacción del usuario.
Calidad y costo	Debe haber un equilibrio entre la calidad de atención médica que se proporcione y un costo racional, Los servicios que se dan, deben producir el máximo mejoramiento posible en los niveles de salud.
Eficiencia	El sistema de salud obtiene el mayor rendimiento posible de los recursos al reducir al mínimo los desperdicios.
Solidaridad	Todos contribuyen al sistema según sus capacidades.
Equidad	Ante una necesidad de atención médica, todas las personas, sin discriminación de ningún tipo, tienen la misma oportunidad de acceso a los sistemas de salud.
Universalidad	Toda la población queda protegida de la atención de la enfermedad dentro de la posibilidad que tiene el seguro social de hacerlo.

Se puede concluir que las instituciones públicas y privadas que componen el sistema de salud requieren de una buena administración para su eficaz desempeño, de la misma forma se requiere llevar a cabo cada una de las etapas del proceso administrativo en las áreas funcionales que lo integran, las cuales se describirán a continuación:

**Área de servicio:** Es aquella que comprende todos los procesos que se realizan desde el momento en que el usuario del servicio ingresa al sistema de salud hasta que se retira del mismo (operaciones, consultas, servicios de diagnóstico) ya que desarrolla los métodos más adecuados para la prestación de los servicios al suministrar y coordinar los recursos humanos, equipos, instalaciones, materiales y herramientas requeridos para cada proceso.

**Mercadotecnia:** se refiere al área funcional que únicamente está presente en los sistemas de salud privados ya que contempla la investigación de los mercados, la planeación estratégica de la mercadotecnia, el análisis y segmentación del mercado, servicio, precio, logística, publicidad, ventas, relaciones públicas y promoción de la venta de los servicios de salud.

**Finanzas:** es el área encargada de la administración de los recursos económicos del sistema de salud, además realiza otras actividades básicas como la obtención y asignación de recursos, el control de costos y gastos y el pago de obligaciones, lo cual permite disponer con los medios económicos necesarios para cada uno de las áreas del sistema de salud con el objeto de que lleven a cabo sus funciones en tiempo y forma.

**Recursos humanos** es también conocida como capital humano. En esta área se establecen mecanismos para reclutar, seleccionar, contratar, inducir, capacitar al capital humano y lograr su óptimo desarrollo, así como para elevar su grado de satisfacción y pertenencia dentro del sistema de salud, contar con una plantilla de colaboradores estable y motivados, además permite al sistema de salud otorgar servicios con calidad y calidez.

**Administración de materiales:** son el área encargada del suministro y control de medicamentos, material de curación, equipo quirúrgico, hospitalario, médico e insumos

diversos. Esta área funcional tiene como finalidad seleccionar a los proveedores confiables que garanticen que la compra o adquisición de los diferentes materiales y equipos sean de la calidad, que cumplan con los requerimientos de acuerdo a las necesidades del sistema de salud, así como efectuar el proceso de las adquisiciones y el registro. Se encarga de dar seguimiento al proceso y asegurar la recepción en cantidad y calidad y en tiempos óptimos.

**Sistemas:** en esta área la función principal es la administración de las tecnologías de información, las cuales son indispensables para el buen funcionamiento del sistema de salud ya que esta área tiene como objetivo satisfacer las necesidades de información del sistema de salud, de manera veraz y oportuna. Las principales funciones de esta área son: análisis y diseño de sistemas, programación, operación, soporte técnico, capacitación, seguridad informática, asesoría técnica, y métodos y procedimientos.

#### *Relación de la administración y las finanzas en un sistema de salud.*

Un buen desempeño administrativo parte de establecer directrices para programar, presupuestar, adquirir, almacenar, suministrar los bienes y servicios que consume de forma eficiente, a costos razonables y dentro de las normas legales establecidas. De igual forma, considera todo lo relacionado con ingresos o recaudaciones, contabilidad, estadísticas, información y control, ya que para la administración es importante establecer normas, prioridades y procedimientos para cada una de las actividades, en especial para las compras de medicamentos, elementos fungibles, de diagnóstico y tratamiento y alimentos para evitar la filtración de fondos.

Es necesario establecer una supervisión y control permanente efectuado por el administrador. Las áreas que deben realizar esta función son auditoría y control interno, así como los responsables de los departamentos o áreas del sistema de salud (análisis estadístico y auditoría por excepción). El administrador debe tener conocimiento del mercado (proveedores, marcas) para evitar adquisiciones inútiles, costosas o fraudulentas.

Se deben establecer normas claras y precisas que señalen la relación del sistema de salud con los proveedores, teniendo como fin el beneficio de los usuarios de los servicios.

En relación con la adquisición y de mantenimiento de equipos, es recomendable su máxima estandarización para garantizar el servicio de mantenimiento por muchos años, a precios razonables. Es conveniente entrenar, mediante los servicios del proveedor, a los técnicos propios del sistema de salud para el mantenimiento del mismo. Por otra parte, es conveniente evitar la adquisición de equipos que no satisfagan las necesidades reales o que tecnológicamente no se mantengan en capacidad de servicio óptimo durante la vida útil proyectada o que los insumos para su uso o mantenimiento que consumen sean de difícil adquisición o costo.

El sistema de cómputo, es una herramienta indispensable para los trabajos de finanzas, administración, asistencia médica y hospitalarias, docente o de investigación.

Un administrador debe estar asesorado por el área contable, económica y financiera con el objetivo de manejar con eficiencia los presupuestos y costos dentro de un contexto de deducibilidad, inflación y devaluación del peso.

La administración en los ingresos, gastos, calidad y precios de equipos, medicamentos, servicios públicos y mantenimiento se verá reflejada en la situación financiera del sistema de salud.

## BIBLIOGRAFIA

Sánchez Delgado, M. (2015). Administración I. México D.F, México: Grupo Editorial Patria.

Caldera Ortega, A. R. (2012). De la administración pública a las políticas públicas: ensayos desde las ciencias políticas. México D. F, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Pardo, M. D. C. (2016). Una introducción a la Administración pública. Ciudad de México, El Colegio de México.

Torres Hernández, Z. (2014). Teoría general de la administración (2a. ed.). México D.F, México: Grupo Editorial Patria.

Salgado Benítez, J. Guerrero López, L. y Salgado Hernández, N. (2016). Fundamentos de Administración. México D. F, Grupo Editorial Éxodo.

Münch, G. (2004). (5a. ed.). Fundamentos de la Administración. México: Editorial Trillas.

Cabrero Mendoza, E. (2010). Administración pública. México. Siglo XXI Editores.

Peters, B. Guy. (2004) “De la administración pública a la gobernanza, El Colegio de México, México,

Bonnin, C. (2004). Principios de administración pública. México D.F, Mexico: FCE - Fondo de Cultura Económica.