

78  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

"LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS DE  
ENFERMERIA EN EL SECTOR PUBLICO"

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :  
MARIA DE JESUS MOSQUEDA AMBIA



MEXICO, D. F.

1984

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

---

## DEDICATORIAS

A la memoria de mi adorada e inolvidable Madre *Conchita Ambia Vda. de Mosqueda* a quien le debo la vida, mi formación y creencias. Su fe en Dios; su gran amor, ternura y dedicación fueron mi apoyo y guía y su ejemplo y virtudes siempre serán fuente de inspiración y aliciente en mi vida para seguir adelante.

Para ella mi admiración, amor y eterna gratitud.

---

---

**A mis hermanos**

**Dolores**

**Guillermo**

**Isabel**

**Fernando**

**Rosa Ma.**

**María de la Concepción y**

**María de la Luz**

**A quienes llevo en lo más profundo de mis sentimientos.**

**Su cariño, comprensión y apoyo me han sido invaluableles.**

**Para ellos mi amor e intenso reconocimiento.**

---

---

## AGRADECIMIENTOS

Al maestro *Jorge Domínguez Pastrana* por su valiosa orientación y asesoría en la elaboración de esta tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y a mis maestros, por sus enseñanzas y orientaciones que fueron decisivas para desenvolverme y avanzar en el campo profesional de la Administración Pública.

Al Instituto Mexicano del Seguro Social, institución que me permitió adquirir experiencias muy valiosas para hacer este trabajo

A mi hermana y sobrinos: *Chuly; Rebe, Fco. Javier y Memo*, por su valiosa ayuda en la mecanografía, captura, formato e impresión de este trabajo.

---

## INDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b>	1
<b>CAPITULO 1. CONCEPTUALIZACION</b>	4
1.1 Breves antecedentes históricos de la Administración Pública.	4
1.2 Concepto de Administración Pública.	9
1.3 Relación de la Administración Pública con otras ciencias.	17
1.4 Breves antecedentes históricos de la Enfermería.	25
1.5 Definición de Enfermería.	34
1.6 Los servicios de Enfermería.	38
<b>CAPITULO 2. LA PROFESION DE ENFERMERIA</b>	39
2.1 Preparación académica.	39
2.2 Primer nivel. Auxiliar de Enfermería.	40
2.3 Segundo nivel. Enfermera Técnica.	40

2.4 Tercer nivel. Licenciatura de Enfermería.	Pág. 44
2.5 Preparación de post-grado.	47

<b>CAPITULO 3. LOS SERVICIOS DE ENFERMERIA EN EL SECTOR PUBLICO</b>	49
3.1 La Enfermera como Servidor Público.	49
3.2 Propósito de la Administración de los Servicios de Enfermería.	51
3.3 Responsabilidad en el cumplimiento de los Servicios.	52
3.4 Situación salarial del personal de Enfermería en el Sector Público.	67
3.5 La preparación que se requiere para el desempeño de la Administración del Servicio.	70
3.6 Importancia de la Administración Pública en los Servicios de Enfermería.	71
3.7 La Administración de los Servicios de Enfermería en el Sector Público.	74

<b>CAPITULO 4. LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS DE ENFERMERIA COMO UN SISTEMA</b>	<b>Pág. 95</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>120</b>

## INTRODUCCION

Desde hace varios años se ha venido dando cada vez más importancia a la administración de los Servicios de Enfermería, lo que ha obedecido a muy diversas causas, como la rápida expansión de los Servicios de Salud Pública así como el adelanto de las ciencias y la tecnología médica. lo cual requiere de mayor responsabilidad para el personal de enfermería y una gran obligación de saber administrar los servicios con eficacia y eficiencia.

Para dar cumplimiento a esta necesidad, en los planes de estudio de la carrera de Enfermería, se ha considerado indispensable incluir la enseñanza de la Administración General. En la investigación y el análisis realizados, se encuentra que los servicios de enfermería que se presentan son, en gran medida, en instituciones de Salud y Seguridad Social del Sector Público, las cuales, por mandato del Estado, son las encargadas de satisfacer las demandas que al respecto reclama la sociedad, por tanto, es necesario que la enseñanza de la administración no se concrete a su forma general, sino que tenga el enfoque hacia lo público, es decir, que la educación se encauce al campo de la Administración Pública.

Por otra parte cabe señalar que esta consideración también se encuentra avalada por el derecho a la salud de que goza el hombre en nuestro país; el Estado tiene el compromiso y la obligación de contar con una población sana y fuerte que impulse el avance y el progreso de nuestra Nación.

Los servicios de enfermería se prestan tanto en instituciones privadas como públicas, pero para fines de este análisis, la investigación se centró en las públicas cuya cobertura abarca a la mayor parte de la población del país. Este hecho asegura la hipótesis planteada acerca de que los servicios de enfermería en el sector público, deben darse con eficacia y eficiencia, así como con calidad y oportunidad, por lo que se juzga necesario situarlos dentro de la Administración Pública, objeto central de este estudio.

Por lo anterior, se presenta este trabajo que consta de cuatro capítulos:

El capítulo primero persigue la finalidad de expresar los aspectos de conceptualización y antecedentes históricos, tanto de la Administración Pública como de la Enfermería, así como la relación que existe de la Administración Pública con otras ciencias, su conexión con la ciencia médica y la vinculación de ésta con los servicios de enfermería en el sector público.

En el segundo capítulo se expone en qué consiste la profesión de Enfermería, desde la formación básica, hasta la preparación universitaria y posteriormente se dan a conocer los estudios de postgrado, con la finalidad de presentar un panorama completo de la preparación académica que existe en la actualidad y que es la que permite al personal de enfermería otorgar los servicios a los pacientes.

El tercer capítulo aborda los servicios de enfermería en el sector público. En este capítulo se muestra la función de la enfermera como administrador público, cómo se da la Administración de los servicios de enfermería y su responsabilidad en el cumplimiento del servicio,

con la finalidad de que se vea la importancia del estudio de la Administración Pública en la carrera de Enfermería.

Por último en el capítulo cuarto, se trata el tema de la Administración de los Servicios de Enfermería vistos como un sistema. Este capítulo reviste particular importancia, pues vemos cómo funcionan estos servicios dentro del sistema de la atención médica en las instituciones de Salud y Seguridad Social del Sector Público.

Finalmente el presente trabajo sobre "La Administración de los Servicios de Enfermería en el Sector Público", lleva el deseo de que sea de utilidad para el personal de enfermería y contribuya para que se haga conciencia de que este personal forma parte de los servidores públicos del Estado. Ser servidor público representa la obligación que la enfermera tiene de esforzarse y contribuir con el Estado a la solución de los problemas de salud que demanda la sociedad y que administrar bien los servicios de enfermería es apoyar el cumplimiento de la atención inmediata de dichas demandas.

Obviamente que este trabajo no pretende llenar las necesidades de información con respecto de cada tema, pero me sentiré satisfecha con despertar las inquietudes que conduzcan a las enfermeras a continuar en la búsqueda de caminos y soluciones que las lleven a enriquecer los contenidos teóricos de la carrera de enfermería.

## CAPITULO 1

### CONCEPTUALIZACION

#### **1.1 Breves antecedentes históricos de la Administración Pública.**

El presente tema tiene por objeto situarnos en el marco de referencia histórico conceptual de la Administración Pública, para conocer los nexos que existen entre ésta y los servicios de enfermería en instituciones de salud y seguridad social.

José R. Castelazo señala que la "Administración Pública es tan antigua como el gobierno"<sup>(1)</sup> por lo que "no es posible ignorar la significación e importancia de las épocas anteriores que ayudan a obtener una clara perspectiva histórica"<sup>(2)</sup>, razón por la cual se identifican algunos de los principales acontecimientos que favorecieron el desarrollo de la Administración Pública.

Desde la época de la prehistoria existen hechos que han sido importantes contribuciones a la administración; sobre todo, en lo que se refiere a las demandas que ha tenido que plantear el hombre para lograr su supervivencia.

Desde que existió la necesidad de que el hombre pudiera coordinar sus propósitos y esfuerzos, en el momento en que entró en sociedad con otro ser humano para realizar alguna tarea rudimentaria, pero vital, que ninguno de los dos pudo hacer por sí solo, surgió esa unión de propósitos y acciones que fue la base de la organización.

---

<sup>1</sup> Castelazo R. José, Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1977, p. 19.

<sup>2</sup> IBID, p. 21.

En las civilizaciones antiguas, en particular los sacerdotes de los templos sumerios, desarrollaron un sistema de escritura o registro de datos, de todas las transacciones sentadas en cuenta por los numerosos sacerdotes, en las vastas posesiones de la corporación religiosa.

Los sacerdotes "al través de su vasto sistema tributario, recogieron y administraron considerables cantidades de bienes materiales, incluyendo rebaños, rentas y propiedades"<sup>3</sup>. El primer uso de la escritura fue con propósitos de control administrativo y no para fines litúrgicos.

En Egipto, la administración egipcia reconoce la necesidad de planear, organizar y regular la obligación de la honestidad o juego limpio en la administración; centralización en la organización; uso de un cuerpo de consejeros que resolvían los asuntos de la administración.

La construcción de las pirámides proporciona un mudo testigo de las habilidades administrativas y de organización del antiguo Egipto. Los medios marítimos y fluviales y el uso comunal de la tierra originó que los servicios y bienes fueran administrados de manera pública y colectiva, a través de un gobierno central con gran poder y severa coordinación de esfuerzos económicos de toda una población a fin de garantizar a todos y a la comunidad el más alto grado de prosperidad.

En Babilonia el famoso Código Hammurabi hace hincapié respecto al control por el uso de testimonios y escritura; establecimiento del salario mínimo, reconocimiento de que la responsabilidad no puede transferirse.

---

<sup>3</sup> Claude R. George, Jr., Historia del Pensamiento Administrativo, Editorial Prentice/Hall International, Madrid, España, 1974, p., 3.

Ejemplo:

"Un hombre contrata a un agricultor pagándole 8 granos por año (salario mínimo)<sup>4</sup>. Si un hombre entrega a otro oro, plata o cualquiera otra cosa en depósito, arreglará contratos, mostrará un testigo y, entonces, hará el depósito (control)<sup>5</sup>. El arquitecto que construye una casa que se derrumba matando al ocupante, será condenado a muerte (responsabilidad)"<sup>6</sup>.

Los chinos reconocen la necesidad de organización, planeación, dirección y control. El gran filósofo Confucio sentó las primeras bases. Al retirarse de la vida pública escribió y daba sugerencias prácticas para la Administración Pública y recomendaciones sobre la necesidad de escoger hombres honestos, desinteresados y capaces para los cargos públicos. Se requiere gran espíritu público y excluir de sus actividades el favoritismo y el partidismo para promover el bienestar económico del pueblo.

En Grecia también se encuentran considerables indicios de la función administrativa al través de sus concilios, sus cortes populares, sus funcionarios administrativos y sus juntas generales.

Sócrates, el gran filósofo griego, enunció la universalidad de la Administración; la definió como una actividad distinta del conocimiento técnico y de la experiencia.

La aportación de Jesucristo se enfocó hacia la unidad de mando y las relaciones humanas.

---

<sup>4</sup> IBID., p., 9.

<sup>5</sup> IDEM

<sup>6</sup> IBID., p., 10.

---

El Imperio Romano tuvo el espíritu del orden administrativo; se lograron guerras y conquistas, así como la organización de las instituciones. El emperador Diocleciano "instituyó un nuevo sistema de organización en el que se ponía énfasis en la delegación sucesiva de autoridad"<sup>(7)</sup>, debido a las distancias existentes en sus posesiones.

Después de Jesucristo, en los siglos XVI a XVIII , los Cameralistas, grupo de administradores públicos e intelectuales alemanes y austríacos, se distinguieron por ser uno de los primeros grupos que dieron énfasis en forma sistemática a la administración como fuente de Poder, constituyendo la primera escuela en el desarrollo moderno de la Administración Pública. Creían en la universalidad de las técnicas administrativas, considerando que las mismas características que llevaban a aumentar la riqueza personal eran necesarias en la administración del Estado y de sus departamentos. Desarrollaron los principios de la Administración en la especialización por funciones: entrenamiento de funcionarios administrativos subalternos; establecieron funciones de asesoría, agilizaron los procesos legales y simplificaron los procesos administrativos.

La administración de la Iglesia Católica se mide de acuerdo a su longevidad. Se caracterizó por su organización formal, desarrollo de la autoridad, grupo de dirección y staff. Sostiene su estructura vertical y horizontal porque está sustentada por un sólo objetivo, una sola idea que es la misma para el de más arriba que para el de más abajo. La Administración se refiere a un mismo objetivo. Jiménez Castro W. dice que "De la

---

<sup>7</sup> IBID., p., 23

organización de la Iglesia Católica Apostólica Romana se obtiene un principio administrativo muy importante y que ha demostrado en los muchos siglos de operación lo que vale el adoctrinamiento de quienes ante un objetivo común están dispuestos a aunar sus esfuerzos individuales en uno colectivo"<sup>(8)</sup>.

La organización militarista ha tenido como características distintivas el manejo de grandes grupos: la coordinación; el establecimiento de objetivos individuales y colectivos: planes, estrategias, información, asesoría.

Ya en este siglo, Frederick W. Taylor, notable estudioso de la Administración, hizo su aportación hacia la teoría científica y así habló de la aplicación de sistemas; manejo de personal; cooperación entre trabajo y administración; salarios altos; carga igual entre trabajo y administración; organización funcional; sistema de costo; estudio de métodos; estudio de tiempos; definición de administración científica; énfasis de la investigación, modelos, planeación, control y cooperación.

Señaló que su teoría significaba una nueva filosofía de la Administración; ésta asumía la responsabilidad de la planeación, la supervisión y la síntesis de las técnicas mecánicas y laborales por medio de reglas, leyes y fórmulas, y que, de esta manera, podría colaborar inmensamente a que los trabajadores laboraran con menos costo para sus patrones y mayores beneficios para ellos mismos.

Con Henry Fayol se dio la primera teoría completa de la Administración, sus principios y el reconocimiento de la necesidad para que la Administración sea enseñada en las

---

<sup>8</sup> Jiménez Castro, Wilburg, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p., 62.

---

escuelas. Dio el enfoque claro y práctico al papel del administrador y su comprensión de la universalidad de los principios de la Administración. Dedicó la mayor parte de su obra al estudio de las cualidades del administrador y su preparación; de los principios generales de la Administración y de los elementos de la Administración.

En la época de Taylor y Fayol surgen importantes investigaciones con valiosas aportaciones de los administradores públicos, de los conductistas (Elton Mayo, trato a la gente, Experimentos de Hawthorne), de los científicos de sistemas, etc.

La normalización de la Administración Pública adquiere un desarrollo preponderante a partir del último tercio del siglo XIX y las causas de su auge se deben, básicamente, al apogeo de la ciencia, la revolución industrial, la revolución democrática y la revolución socialista.

Es evidente lo que afirma José R. Castelazo: "La Administración Pública adquiere un desarrollo sin precedente desde el último tercio del siglo XIX. Y puede afirmarse sin temor a equivocaciones, que la Administración Pública es, principalmente, un producto de nuestro siglo"<sup>9</sup>.

## **1.2 Concepto de Administración Pública.**

Conceptualizar la Administración Pública resulta un tanto arduo, debido a que existen muchas definiciones de diversos autores;

---

<sup>9</sup> Castelazo R. José, Op. Cit., p., 21.

sin embargo, trataremos de analizar algunas de ellas y concluir con una que, para los fines de este trabajo, nos proporcione un concepto claro y sencillo para su aplicación práctica.

Dwight Waldo, en su obra "Estudio de la Administración Pública", menciona dos modos habituales de definir la Administración Pública:

- "1) Administración Pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del Gobierno.
  
- 2) Administración Pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado"<sup>(10)</sup>.

La primera definición refleja la existencia de una estructura con interrelaciones de autoridad y personales, mismas que se dan en cualquier sistema administrativo; es decir, hay relaciones de mando y subordinación tendientes a lograr una cooperación racional, en la cual se une el esfuerzo humano para conjuntar recursos y acciones que permitan el logro de los fines.

La segunda definición conduce a la reflexión acerca de los conceptos que sobre arte y ciencia encierra la Administración Pública. Podemos pensar en ciencia, en tanto que en su proceso se determinen áreas de investigación intelectual o estudios sistemáticos, dadas éstas en función de que, el principal objeto de la Administración Pública es el hombre mismo en determinados contextos y grupos de relaciones sociales.

---

<sup>10</sup> Waldo Dwight, Estudio de la Administración Pública, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1964, Capítulo I, 1-1, El Problema de la Definición, p., 6.

Es arte, si pensamos en la actividad práctica de administrar los asuntos públicos.

Según la definición de Pedro Muñoz Amato, "Administración Pública, en su sentido más amplio, es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se atienden los intereses públicos"<sup>(11)</sup>.

Toma esta definición como punto de partida para ampliar el significado de la Administración Pública y se apoya en algunas otras, de las cuales, para nuestro estudio, consideramos las siguientes:

"La Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del Gobierno..."<sup>(12)</sup>.

Marshall E. Dimock señala que: "...la Administración se refiere al qué y al cómo del Gobierno. El qué es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar al cabo su tarea, el cómo son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos"<sup>(13)</sup>.

Leonard D. White explica que "la Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública"<sup>(14)</sup>.

<sup>11</sup> Muñoz Amato Pedro, Introducción a la Administración Pública I, Fondo de Cultura Económica, México 1973, Capítulo I., p., 24.

<sup>12</sup> IBID., p., 18

<sup>13</sup> IBID., p., 19

<sup>14</sup> IBID., p., 20

Analizando estas definiciones encontramos dos aspectos muy importantes: El primero se refiere a la relación fundamental de la Administración Pública con la Ciencia Política, así como con otras ciencias; el segundo aspecto, lo conforman los elementos esenciales que son necesarios aplicar para llevar al cabo los procesos del gobierno para el funcionamiento de todo el sistema político. Estos elementos son:

- **Planificación:** Formulación de programas y presupuestos que integran la planeación del Gobierno.
  
- **Organización:** Establecimiento de la estructura formal, jerarquías, controles y procedimientos que definen y coordinan las funciones para el cumplimiento de objetivos.
  
- **Administración de Personal:** Reclutamiento, selección, orientación, adiestramiento y educación que permitan mantener las condiciones favorables para el desempeño del trabajo.
  
- **Dirección:** Tomar decisiones y formularlas en órdenes e instrucciones que proporcionen el factor decisivo en el trabajo: Calidad humana, relaciones humanas y cumplimiento de las labores encomendadas
  
- **Coordinación:** Interrelaciones con la rama ejecutiva, con el público y con las ramas legislativa y judicial del

Gobierno con sus diversas partes y la responsabilidad con el pueblo.

- Control: "Vigilar que todas las acciones y operaciones, en todo momento, se efectúen de acuerdo a lo planeado, con las órdenes dadas, los principios y normas establecidos. Está presente en todas las fases administrativas"<sup>(15)</sup>.

Es decir, la Administración Pública es el aspecto del Gobierno que permite la articulación de estos elementos para la realización de los fines del sistema político.

Ira Sharkansky ve a la Administración Pública dentro de un sistema y enfoca su estudio a los componentes que le parecen más importantes para el proceso político. Señala que el "proceso político comprende la formulación, aprobación y aplicación de los programas del Gobierno; asimismo, relaciona a los administradores públicos con otros muchos participantes activos que tienen intereses creados en la política y que sus ideas, recursos, estímulos e imposiciones se incluyen dentro del proceso político"<sup>(16)</sup>.

En síntesis, la Administración Pública y el proceso político tienen relaciones características tales, que no es posible su estudio por separado, por lo que el autor, para una mejor comprensión, lo encauza dentro de la estructura de sistemas.

La estructura de sistemas se enfoca al medio ambiente, los insumos, el proceso de conversión, los servicios y la retroalimentación. El conjunto de estos elementos y sus

<sup>15</sup> Wilburg Jiménez Castro, Op. Cit., p., 370.

<sup>16</sup> Sharkansky Ira, Administración Pública, Editores Asociados, México, 1974, p.p., 13 y 14.

interrelaciones es lo que constituye el sistema administrativo. Este sistema tiene como finalidad ayudar al estudio de la Administración Pública.

En el medio ambiente se encuentran las demandas, los recursos y los grupos de intereses políticos, miembros del público y funcionarios del Gobierno que dan apoyo o se oponen a una política dada. Los insumos políticos incluyen demandas para las normas, recursos y apoyo u oposición hacia las acciones de los administradores.

El proceso de conversión recibe el nombre de insumos internos y se refiere a las estructuras formales de las dependencias administrativas, los procedimientos empleados por los funcionarios para la toma de decisiones y las tendencias y experiencias personales de los administradores. Los servicios son los productos que los administradores proporcionan a su medio ambiente; incluyen servicios y beneficios directos a otros funcionarios del Gobierno, información, asesoramiento técnico necesarios para la formulación de la política.

La retroalimentación representa la influencia que los servicios tienen sobre el medio ambiente, lo que da forma a los insumos subsiguientes.

Miguel Escobar Valenzuela apunta que la Administración Pública es "toda actividad encaminada a la satisfacción directa o indirecta de las necesidades públicas políticamente definidas"<sup>(17)</sup>. En esta definición encontramos, de manera clara y sencilla, una explicación del significado de Administración Pública; se comprende la estrecha relación, así como la

<sup>17</sup> Escobar Valenzuela Miguel, Notas de clase de Teoría de la Administración Pública II, F.C.P. y S., México, 1976.

interacción continua de esta disciplina con otras ciencias; pero, particularmente con la ciencia política.

Analizando esta tesis, tenemos que las actividades de la Administración Pública se encaminan a la satisfacción directa o indirecta. En este caso, la satisfacción directa se da en la medida en que el Estado interviene directamente, por medio de sus funcionarios o administradores; e indirecta, cuando por mandato del Estado, intervienen áreas no identificadas con él o con otra personalidad jurídica.

¿Qué son necesidades públicas?. Todos los pueblos demandan satisfacción de ciertas necesidades que no pueden ser satisfechas por ningún otro sector social, sino únicamente por el Estado, en virtud de sus características intrínsecas (magnitud, costo, continuidad), su importancia (defensa, seguridad), o su problemática general (salud, protección, ecología, etc.); esto es lo que les da el carácter de necesidades públicas.

Por último, ¿qué entendemos por políticamente definidas?. Esto se refiere a que para que el Estado las satisfaga, tiene que mediar un proceso político. Para mayor abundamiento diremos que el pueblo demanda servicios públicos, de educación, transportes, salud; también seguridad pública, satisfacciones emocionales y físicas como la alimentación y otras. Para satisfacer estas necesidades tiene que darse el proceso de la decisión política que se genera en el sistema político. Incluye planeación, formulación, aprobación y aplicación de programas del Gobierno; grupos de intereses, partidos políticos creados; funcionarios establecedores de normas y políticas. Además, se necesitan recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, para la satisfacción de las demandas de los ciudadanos.

Este análisis nos lleva a pensar en la tesis de Ira Sharkansky, en relación al enfoque sistémico que da a la Administración Pública. Es decir, es necesario estudiar a la Administración Pública como un sistema administrativo, dentro del cual incide el proceso político, donde los ciudadanos son proveedores de insumos para las dependencias administrativas, que son las encargadas de llevar al cabo los procedimientos administrativos que tienen por objeto proteger los derechos de los ciudadanos, así como lograr el bienestar público o social.

Ahora bien, en la expresión "Administración Pública", se deben considerar los términos empleados: "Administración" y "Pública". "Administración" significa actividad humana y cooperativa que lleva implícitos los términos organización y dirección fundamentalmente, de suerte que se está ante una estructura en la cual, para el logro de los objetivos, se requiere de autoridad y subordinación que se da en grupos sociales. Estos grupos se interrelacionan y unen esfuerzos para utilizar, continuamente, los medios para la realización de los fines maximizados.

Por último el significado del término "Pública", considera implícitos los términos Gobierno y Estado, que conllevan a pensar en conceptos tales como soberanía, legitimidad y bienestar general, considerándolos dentro de una sociedad que tiene demandas que requieren ser satisfechas.

En suma, la Administración Pública podemos entenderla como estudio y como actividad que tiende a obtener al máximo la realización de los fines del Estado para manejar los aspectos públicos de la Sociedad.

Podemos concluir que en el doble uso del concepto de Administración Pública, debemos considerar que es una disciplina que, dadas sus características distintivas de un sistema administrativo en general, requiere de análisis y estudios profundos que ayuden a identificar el término "Público" en todas las sociedades y manejar sus variados aspectos, así como las diferentes relaciones de la Administración dentro de una sociedad.

### **1.3 Relación de la Administración Pública con otras ciencias.**

Antes de hablar de la relación que guarda la Administración Pública con otras ciencias y, en particular, con la Enfermería, examinaremos la conexión que tiene con la Medicina y la vinculación de ésta con la Enfermería.

La Medicina es la ciencia y el arte de prever y curar las enfermedades, así como de rehabilitar al individuo. El concepto de medicina no puede restringirse en el sentido científico a la suma de conocimientos encaminados a curar las enfermedades, puesto que la higiene, la medicina legal, la anatomía, fisiología y otras, no entrarían en el conjunto de conocimientos médicos, por lo que el término más adecuado es el de Ciencias Médicas, que abarcan todas las que integran la Medicina.

La Medicina la desempeña la persona que se halla legalmente autorizada para profesarla y ejercerla, y las demandas de salud las satisface el Gobierno al través de la medicina socializada.

---

El médico requiere de un grupo multidisciplinario que colabore conjuntamente en el otorgamiento de los servicios médicos. Este grupo se llama Equipo de Salud.

El médico es la persona facultada y autorizada legalmente para ordenar la prescripción y el tratamiento médico adecuado. Es, además, el responsable de las acciones que se realizan en torno al paciente.

Comparten con él la responsabilidad y se encargan de efectuar y cumplir la prescripción y el tratamiento médico, personal de diversas disciplinas del área de la salud, como son: Enfermería, Dietología, Químicos, Técnicos en Laboratorio, Rayos X y estudios de gabinete, Trabajo Social Médico, Intensivistas, Terapistas, Intendencia, Transportes, Ingenieros y otros más.

El personal de enfermería es el que asiste directamente a los enfermos; colabora estrechamente con el médico y da la asistencia continua e ininterrumpida a los pacientes. Esta asistencia comprende, entre otros, los cuidados de enfermería, los cuales son responsabilidad exclusiva de su personal. Para otorgarlos con eficacia y eficiencia, se preparara académica y prácticamente, por lo que se consideró importante su estudio, no sólo por su estrecha vinculación con la medicina, sino por su trascendente conexión con la Administración Pública, debido a que en nuestro país tiene lugar preponderante la medicina social, misma que se da en instituciones públicas, que son las encargadas de satisfacer las demandas de salud de la sociedad. Estas instituciones están por sus mismas características, inmersas en la Administración Pública.

Al analizar algunos conceptos de Administración Pública, se ha señalado claramente que para hablar de "Administración Pública" se debe pensar en "Ciencia Política", en la medida en

---

que ésta se da en un sistema político en el cual la sociedad es dirigida por un grupo de gobernantes que ejercen autoridad política y atienden los intereses públicos. Sin embargo, también es necesario considerar la cultura, la economía, el derecho, la sociología, la antropología, la administración privada, y otras.

La política es un aspecto de la cultura de los pueblos, refleja el estilo de vida de las sociedades, sus ideas, costumbres, normas, procesos y otras formas de conducta que permiten un ambiente en el cual se cultiva la calidad humana tanto dentro como fuera de las escuelas, sin olvidar el esfuerzo de los medios tradicionales. Esto requiere de arduas y prolongadas tareas de educación, de manera que se puedan lograr enraizar nuevas formas de convivencia con un alto grado de calidad en los programas de reforma, que den por resultado una transformación de la sociedad mediante la implantación de medios pacíficos y democráticos que puedan revitalizar, radicalmente, su estilo de vida. Es decir, que se superen la miseria y el analfabetismo, que el pueblo participe en las actividades políticas, "que haya protección en las minorías, planificación económica, aumento de la productividad mediante programas de fomento económico, mayor equidad en la distribución del patrimonio colectivo, mejores condiciones de salud, intensificación y mejoramiento del sistema educativo y, en general, mayor bienestar y dignidad para los ciudadanos, en un clima de democracia y optimismo creador"<sup>(18)</sup>.

---

<sup>18</sup> Muñoz Amato, Op. Cit., p., 42.

## **Administración Pública y Economía.**

La relación entre la administración pública y la economía es muy estrecha. La eficacia de la administración pública es determinante para la resolución de los problemas económicos del Estado. Para lograr los propósitos de los procesos económicos, el gobierno debe orientarlos mediante una administración pública eficiente, vigorosa y organizada de la manera más conveniente. Es imposible efectuar los procesos económicos sin una base adecuada, con principios correctos y adaptables a la situación de un determinado país. El gobierno en este aspecto organiza sus funciones para reglamentar, orientar, complementar y coordinar las actividades económicas del Estado.

## **Administración Pública y Derecho.**

Otra ciencia que guarda relación muy importante con la Administración Pública es el Derecho. "Las relaciones entre el Derecho Público y la Administración Pública son estrechas y tienen muchos puntos de contacto"<sup>(19)</sup>. Cabe señalar claramente que "el Derecho establece el marco de referencia jurídico de la Administración Pública"<sup>(20)</sup>.

El derecho nos da las normas debidamente sancionadas por el Estado, que determinan los derechos y obligaciones de las personas y resuelven los debates mediante procedimientos establecidos. La Administración Pública se encarga de realizar los actos administrativos a que haya lugar para el cumplimiento de las normas.

<sup>19</sup> Castelazo, José R., Op. Cit., p. 29.

<sup>20</sup> IBID., p., 30.

La misión del Derecho es "determinar los derechos y las obligaciones de las personas y resolver las controversias de acuerdo con los procedimientos establecidos. Es una forma especial de administrar las normas políticas"<sup>(21)</sup>.

El problema administrativo en la fase ejecutiva exige "el conocimiento, la interpretación y la aplicación de las leyes"<sup>(22)</sup>; pero su principal medio de acción para cumplir con los mandatos de las leyes que orientan sus actividades, es el de "organizar, educar, inspirar y dirigir la conducta cooperativa de las personas a quienes corresponde aplicar los programas públicos en los procesos ejecutivos"<sup>(23)</sup>.

### **Administración Pública y Sociología.**

La Sociología nos da el conocimiento del comportamiento y desarrollo de los grupos sociales dentro de las diferentes sociedades, así como las técnicas para conducir y manejar dichos grupos. Este conocimiento, además, propicia la contribución del ser humano para el cumplimiento de los propósitos de la Administración Pública.

La atención de los aspectos sociológicos de los procesos administrativos, consiste en la mejor comprensión del elemento humano, mediante el estudio de las relaciones humanas en la Administración, lo que ha proporcionado aportaciones muy valiosas. Se han hecho investigaciones conducidas a obtener hechos muy significativos en el campo de la conducta humana en las organizaciones, particularmente, en las gubernamentales mediante el liderazgo, "la supervisión, los patrones extraoficiales

<sup>21</sup> Muñoz Amato, Op., Cit., p., 34

<sup>22</sup> IBID., p., 35.

<sup>23</sup> IDEM.

de organización, la distribución real de autoridad, la comunicación, los incentivos, el adiestramiento, la lealtad a los propósitos, el "trabajo en equipo", la discrecionalidad, los controles subjetivos, la patología administrativa y otros..."<sup>(24)</sup>.

### **Administración Pública y Antropología.**

La Antropología "revela la relación entre los procesos administrativos y la cultura"<sup>(25)</sup>. Analiza a la administración como una fase de la cultura y de la vida de los pueblos. El resultado de las investigaciones socio-psicológicas permite analizar las relaciones administrativas tal como se manifiestan en los diferentes ambientes culturales y profundizar en las raíces de los problemas para buscar soluciones o corregir males en los esquemas organizacionales.

### **Administración Pública y Administración Privada.**

La Administración Privada subraya similitudes en lo que se refiere al proceso administrativo. Los problemas a los que se enfrentan la Administración Pública o Privada "presentan dificultades: Financieras, de adquisiciones de materia prima o información, de producción de bienes o servicios, de personal, de comercialización o distribución de bienes o servicios, de relaciones públicas y otros. Para resolver estos problemas, los procesos administrativos tanto de la Administración Pública como de la Privada, han desarrollado técnicas, procedimientos y

---

<sup>24</sup> IBID., p., 75.

<sup>25</sup> IBID., p., 76.

sistemas que les facilitan mayores posibilidades de éxito: Presupuestos por programas, ruta crítica, organización y métodos, sistemas de adquisiciones, ventas, etc.; administración de personal; análisis y evaluación de puestos, estudio de tiempos y movimientos, rendimiento, producción, motivación, capacitación y adiestramiento, etc.; administración por objetivos, por programas, etc." <sup>(26)</sup>

### **Administración Pública y Enfermería.**

Uno de los propósitos fundamentales de la Administración Pública es otorgar servicios satisfactorios a la comunidad. Para lograr esta satisfacción, se debe dar "igualdad en el tratamiento de los usuarios del servicio ante la ley y ante los responsables de aplicarla; oportunidad y cumplimiento en tiempo en la prestación de los servicios; amplitud de los servicios que se ofrecen; continuidad en la prestación de los servicios; mejoramiento cualitativo y cuantitativo de las actividades realizadas" <sup>(27)</sup>.

Este propósito conlleva, entre otros, a lograr el cumplimiento del objetivo final del estudio de la Administración Pública, que es "mejorar las prácticas administrativas del Gobierno, para servir así mejor los intereses públicos, los ideales y las necesidades del pueblo" <sup>(28)</sup>.

<sup>26</sup> Castelazo José R., Op. Cit., p.p., 40-41.

<sup>27</sup> Jiménez Castro W., Op. Cit., p., 43.

<sup>28</sup> Muñoz Amato, Op. Cit., p., 93.

Haciendo referencia a la definición de Administración Pública que es "toda actividad encaminada a la satisfacción directa o indirecta de las necesidades públicas, políticamente definidas"<sup>(29)</sup>, nos damos cuenta que la salud es una necesidad pública que demanda el pueblo y, por ende, compete al Estado satisfacer.

Las actividades tradicionales del Estado son las relaciones exteriores, la justicia, el resguardo del orden, la hacienda pública, la prestación de servicios de educación, salud y seguridad social, entre otros, por lo que su injerencia es fundamental para acrecentar las expectativas de salud del pueblo mediante el mejoramiento de sus condiciones de salud, que le permitirán un aumento de la esperanza de vida al nacer. La salud es un bien por sí mismo, por lo que está íntimamente relacionada con el desarrollo de los pueblos.

En este campo, la Enfermería tiene un papel sobresaliente y es un factor decisivo en la prestación de los servicios, por lo que su relación con el conocimiento teórico de la administración pública es muy importante, ya que es indispensable que el personal de enfermería esté consciente de la trascendencia que tiene administrar sus servicios en el sector público, así como de su contribución con el Estado para mejorar la calidad de vida de nuestro pueblo, en la medida que éste lo demande.

Por otra parte, para lograr una satisfactoria prestación de servicios, es necesario contar con un grupo de profesionales de salud con criterio administrativo, pero con formación previa de muy diversas profesiones, pues los planteamientos y ejecución

---

<sup>29</sup> Escobar Valenzuela, Op. Cit.

que requiere el servicio, deberá abarcar distintos sectores de la Administración Pública: Central y descentralizada, que demandará, por lo tanto, un conocimiento sustantivo en esos diferentes campos.

“Existen ciertas normas, en especial en el sector público, que deben respetarse y cumplirse. Entre ellas están la centralización de las decisiones políticas (estrategia) y descentralización de las decisiones institucionales (tácticas) u operativas a través de las cuales las primeras se ejecutan”<sup>30</sup>.

#### 1.4 Breves antecedentes históricos de la enfermería.

Este tema hace referencia a los antecedentes históricos de la enfermería tanto en el mundo como, en particular, en nuestro país. Esto, con la finalidad de ocuparnos de la interrelación que desde épocas remotas se daba a la atención de enfermería con la administración pública y denotar sus aspectos más importantes con las demandas de salud y su satisfacción. Lo anterior como uno de los factores determinantes para sustentar el porqué la necesidad de enseñar administración de los servicios de enfermería en el sector público, dentro de los planes de estudio de la carrera de enfermería.

“Desde el tiempo de la prehistoria, el hombre, por su instinto de conservación demostró gran interés por cuidar su vida agrupándose para protegerse de las agresiones del medio ambiente y, al mismo tiempo, aprovechar sus beneficios.

---

<sup>30</sup> Jiménez Castro W., Op. Cit., p., 190.

Usaba plantas que producían curas muy importantes, baños y ciertas manipulaciones que se realizaban mediante ceremonias mágico-religiosas, precedidas por el "brujo" de la tribu.

Los "brujos" eran figuras de gran prestigio en las tribus y, según sus creencias, se encontraban con espíritus buenos y malos, lo que dio ocasión a iniciarse la "magia blanca" y la "magia negra", siendo estas prácticas hereditarias.

Más tarde, los "brujos" fueron relevados por los "magos" que, finalmente, se convirtieron en "médicos-sacerdotes". Se erigieron diversos templos para la adoración de los dioses y acudían, también, los enfermos en busca de "cura".

Los sacerdotes reunieron sus conocimientos comprobados y los escribieron en rollos de papiro. El "Papiro Ebers" se considera el más completo en asuntos de medicina, comprendiendo una clasificación y descripción de enfermedades, así como muchas prescripciones al respecto.

La religión influyó notablemente en el cuidado de la salud y por la creencia de la inmortalidad del ser humano, se embalsamaba a los muertos, lo que propició la oportunidad de obtener conocimientos de anatomía y fisiología; se aplicaban aceites y esencias, así como vendajes.

Los tratamientos a los enfermos estaban proscritos en los Libros Sagrados y cuando un paciente moría por aplicarle un tratamiento distinto al indicado, el "sacerdote-médico" pagaba con su vida.

Los "sacerdotes-médicos" compartían sus tareas con un grupo de mujeres que tenían categoría de "sacerdotisas".

---

Para las diferentes curas usaban medicamentos, entre los que destacaban ungüentos o perfumes, purgantes y otros.

En Babilonia, antes de Cristo, el rey Hammurabi, en su famoso código, también reglamentaba el ejercicio de las "artes de medicina y cirugía"; aparece una lista de enfermedades que justificaban la ausencia al trabajo del esclavo y podía quedar libre o anulado su contrato.

Los hebreos practicaban la higiene, sanidad y prevención de las enfermedades. Reglamentaban la vida en campañas, inspección de los alimentos, la dieta, el diagnóstico y denuncia de enfermedades contagiosas: el aislamiento y la cuarentena; la desinfección de la ropa y la vivienda.

Los hindúes también reglamentaron el ejercicio de la práctica médica, para lo que se necesitaba contar con una licencia real y dotes morales. Las funciones de enfermería las realizaban hombres, mujeres y ancianos.

Los chinos tenían muchos conocimientos médicos desde épocas muy remotas. Empleaban el baño para bajar la fiebre, se recurría a la sangría; el masaje se lo confiaban a los ciegos. Conocían algunas drogas como el opio, arsénico y otros, y en su herbolario consignaban 365 hierbas curativas y recetas para su empleo.

En Grecia fueron los precursores del hospital moderno y de las clínicas. Al ingresar el paciente, lo bañaban, lo vestían con ropa limpia y le asignaban una cama. Los tratamientos consistían en baños calientes, masajes, purgas y sangrías, con reglamentación de dietas y medidas higiénicas.

Hipócrates, llamado "Padre de la medicina científica", forzó el paso de la magia a la ciencia; pasó mucho tiempo observando síntomas y reunió conocimientos considerables acerca de los males y de los pacientes que solicitaban tratamiento. Investigó los síntomas de cada paciente y el tratamiento individual dependiendo del diagnóstico. Su obra hizo posible que la medicina científica reemplazara a la empírica.

Los médicos de la escuela de Hipócrates introdujeron la medicina en Roma, donde se practicaba la medicina militar en sus hospitales; es decir, los soldados romanos eran bien atendidos en ellos, no así en los dispensarios donde la atención al público era deficiente. La mujer romana atendía a los enfermos de su familia.

Al surgir el cristianismo, se da especial atención a los huérfanos, desamparados, pobres y enfermos. Muchos seguidores daban propiedades, riquezas y sus propios servicios para esta causa, por lo que se prestó atención humana a los enfermos. Esto originó que las mujeres de alto rango y riquezas se dedicaran por entero al servicio de los enfermos, convirtiendo palacios en hospitales.

"Febe", viuda, de origen griego y una de las primeras "diaconisas", dedicó su labor a la atención de los pacientes pobres en sus hogares, por lo que se le confirió el nombre de "Primera Diaconisa Enfermera de Distrito".

Posteriormente, en Roma, se fundó el monasterio cristiano para mujeres y se dedicó a la enseñanza. Paula, junto con su hija Eustoquia, se dedicaron a la atención de los pobres y enfermos y, en Belén, construyeron hospitales, hospicios para peregrinos, mismos que dirigieron. Fabiola, matrona romana

---

de singular belleza, en su palacio fundó el primer hospital en Roma y, en Ostia, un hospital para extranjeros. Macrina cuidó enfermos febriles y dirigió el hospital de San Basilio que fundó Santa Elena, madre del emperador Constantino. Olimpia, de origen turco, visitaba enfermos en sus domicilios, contagiosos o no, y organizó los primeros servicios en dos hospitales fundados por San Crisóstomo.

Existían centros de socorro bien integrados y las Diaconisas, las viudas y las vírgenes, les proporcionaban personal de enfermería. Los sacerdotes médicos dirigían las instituciones que cuidaban a los enfermos.

En la Edad Media surgió en Monte Cassino la Unidad Monástica que fue el primer lugar donde se pasó "visita médica". Los monjes se dedicaron a estudiar los manuscritos de Galileo e Hipócrates y asistieron a la Universidad de París. Se estudió la fisiología y la higiene y se comenzaron a usar los anestésicos. Las escuelas árabes introdujeron en la medicina las drogas, hierbas y algunos elementos químicos. En Egipto se construyeron grandes hospitales y en ellos trabajaban mujeres, aunque su labor no pasó más allá de arreglar camas.

En la época de las Cruzadas surgieron las "órdenes militares de enfermería", que dieron progreso a los hospitales impulsando la inventiva, la caridad y la abnegación de las mujeres. La iglesia fomentó la construcción de hospitales que sostenían los señores feudales. La "enfermería" recibió el ingreso de gran número de hombres, creándose la orden de los "monjes militares" en Jerusalén.

En el año de 1050 se crearon los hospitales de San Juan de Jerusalén, para hombres y, Santa María Magdalena, para

mujeres. En el siglo XIII los monjes salían del monasterio a combatir a los musulmanes y volvían al hospital a continuar su labor de enfermería, por lo que se les conoció como "Los Caballeros Hospitalarios" u "Ordenes Militares de Enfermería". Para desempeñar este papel era necesario haber sido ordenados "Caballeros", ser diestros en las armas y haber estudiado en algún monasterio el cuidado de enfermería.

La reina Radegunda de Poitiers fundó el Monasterio de la Santa Cruz de Poitiers para la atención de los leprosos y su orden religiosa. Santa Hildegarda de la Orden Benedictina, de origen alemán, con un grupo de mujeres de la nobleza estableció un convento en donde se dedicaron a la medicina, la enfermería y las ciencias naturales.

San Francisco de Asís fundó la orden franciscana llamada Terciarios, mismos que atendían a los leprosos. La reina Isabel de Hungría construyó hospitales e iba a la casa de los campesinos a realizar labores de enfermería y asistencia social. Se le consideraba la precursora de las "enfermeras visitadoras y sanitarias" de los tiempos modernos. Santa Catalina de Siena actuó como enfermera voluntaria domiciliaria y hospitalaria; contaba con un cuerpo de voluntarias que proporcionaba servicio de ambulancia y camilleros.

Hacia 1576 surgió San Vicente de Paul, un francés de gran humildad, abnegación y altruismo que cuidaba, protegía y curaba al desvalido; recorría las casas y ayudaba a los pobres y necesitados. En esta labor fue auxiliado por Santa Luisa de Marillac y, entre ambos, fundaron la Congregación de las Hermanas de la Caridad, iniciando lo que actualmente se

llama Servicio Social: Atender al enfermo y al pobre, educar y enseñar y rehabilitar.

En la época moderna, en Alemania, se fundó una escuela para preparar diaconisas, siendo Gertrudis de Reichardt, hija de un médico, la primera enfermera europea titulada.

En Italia, durante la guerra de Crimea, en 1854, prestó servicios Florence Nightingale, precursora de la enfermería moderna. Organizó la primera escuela laica para enfermeras.

En 1863 nació, en Ginebra, la Cruz Roja, bajo los colores de la bandera de Francia y, en 1864, dieciséis naciones firmaron el "Tratado de Ginebra" en el que se convino que los hospitales militares debían ser respetados por todos los ejércitos en zonas de seguridad, considerando al personal médico y de enfermería como neutrales, de manera que pudieran atender sin perjuicio a los heridos, sea cual fuere su nacionalidad; siendo así que la Cruz Roja se considerara "Cruz Roja Internacional".

En México también encontramos antecedentes de relevante importancia en el campo de la enfermería y tenemos que, en la época precortesiana las culturas indígenas habían alcanzado un gran desarrollo aplicando la botánica a la medicina. La terapéutica azteca utilizaba más de 1,200 plantas medicinales cuyas propiedades laxantes, diuréticas, hemostáticas, antipiréticas, antiespasmódicas, analgésicas, etc., estaban perfectamente estudiadas y conocidas. A esta terapéutica se le llamó "medicina herbolaria".

Además del uso de las plantas medicinales, reducían luxaciones y fracturas, inmovilizaban miembros, aplicaban férulas y vendajes, practicaban curaciones, abrían flemones o

abscesos con sus bisturíes de obsidiana, suturaban heridas utilizando el cabello como hilo; hacían trepanaciones de cráneo e incrustaciones dentarias. A la embarazada la vigilaban, le hacían estudio periódico y practicaban el acomodo manual del producto.

El oficio de curar se encontraba subdividido y, entre otros, existía la Tlamat- quiticiti, que era la comadrona y Tecitl, enfermera o enfermero.

De 1521 a 1761 fueron fundados varios hospitales. En lo que hoy es Distrito Federal, 16; en el resto del país, 74; todos con un cupo reducido. Actualmente, aún existen algunos como el Hospital "Limpia y Pura Concepción" hoy Hospital de Jesús, fundado por Hernán Cortés en 1524. El Hospital de San Lázaro para enfermos leprosos; actualmente Leprosario Zoquiapan, fundado por el Dr. Pedro López Luna, médico mexicano, que también fundó el Hospital de Nuestra Señora de los Desamparados, llamado después de San Juan de Dios; el Hospital Morelos, actualmente Hospital de la Mujer, Dr. Jesús Alemán Pérez.

Diversas órdenes religiosas prestaron atención a los enfermos y mujeres enfermeras hacían curaciones. En 1804 el rey Carlos IV mandó al cirujano Francisco Javier Balmis con cincuenta niños expósitos que venían al cuidado de Isabel Cendala y Gómez para vacunar de brazo a brazo contra la viruela. Isabel se considera como la primera enfermera sanitaria en Iberoamérica.

De 1810 a 1910 vienen a México las Hermanas de la Caridad y entre ellas, viene Micaela Ayans, quien dirigió a este grupo de religiosas para prestar sus servicios en los Hospitales de San Juan de Dios, San Andrés y Divino Salvador. En 1874,

durante la intervención americana, improvisaron un hospital en el Colegio de San Pablo, hoy Hospital Juárez.

A fines del siglo XIX se impartían cursos de capacitación para atención de enfermos en una clínica de Consulta Externa en las calles de Revillagigedo y Avenida Juárez, así como un hospital para madres solteras, fundado por la Emperatriz Carlota. Año y medio después, estas estudiantes pasaron al Hospital General. En esta época se destacó la Madre Cuca, Refugio Estévez Reyes, reconocida como la primera enfermera militar mexicana, quien más tarde estudió en el Hospital Militar y, en 1939, se graduó como Enfermera con el grado de Teniente Coronel a los 57 años de edad.

En el Hospital Juárez las enfermeras atendían a los heridos y hay inclinada tendencia al desarrollo de la cirugía; surgen notables cirujanos y nace la Sociedad de Cirugía del Hospital Juárez, primera agrupación médica en México. Esta práctica especializada hace que las enfermeras también se especialicen en atender a este tipo de pacientes.

El Hospital General se inauguró bajo la presidencia del General Porfirio Díaz; fue proyectado y realizado por el Dr. Eduardo Liceaga y su finalidad básica era proteger en salud a los enfermos de la Beneficencia Pública.

Sus objetivos eran: la buena asistencia a los enfermos y contribuir a la enseñanza de la medicina y a la educación higiénica de los enfermos.

El hospital funcionó como "pabellones" dedicados a diversas especialidades, padecimientos infecto-contagiosos, enfermedades gastrointestinales, nutricionales, cirugía, obstetricia, medicina, nariz, oídos y garganta, entre otros.

Cada pabellón, aparte del personal médico, contaba con una enfermera primera, las enfermeras segundas y las aspirantes.

Este personal estudiaba en la escuela de este hospital y fue así que de sus aulas salieron maestras y dieron prestigio a otras escuelas de Enfermería"<sup>(31)</sup>.

### 1.5 Definición de Enfermería.

Bertha Harmer define a la función de Enfermería como sigue: "Ayudar al individuo enfermo o sano, en la ejecución de aquellas actividades que contribuyen al mantenimiento de la salud, a su recuperación, o a alcanzar una muerte tranquila; función que puede llevarse al cabo sin ayuda extraña, si quien la practica posee suficiente fuerza, voluntad y conocimiento. Es también función de la enfermería ayudar al individuo sometido a su cuidado, a recuperar su independencia tan rápidamente como sea posible"<sup>(32)</sup>.

La enfermera como miembro del equipo de salud, planea el programa total de los cuidados del enfermo, ayuda al paciente a llevar al cabo el tratamiento terapéutico indicado por el médico; lo considera la figura central en derredor de la que giran los servicios de enfermería, que son múltiples y complejos por el gran número de actividades que realiza.

La enfermera debe comprender las necesidades individuales del enfermo hora por hora y adecuar sus actividades a las demandas particulares del paciente, a su estado de salud y conciencia, a la prescripción y terapéutica indicada. Una de las

<sup>31</sup> Síntesis de la Historia de Enfermería, Instituto Mexicano del Seguro Social, Jefatura de Enseñanza e Investigación, Escuela de Enfermería, México.

<sup>32</sup> Harmer Bertha, Tratado de Enfermería Teórica y Práctica, Editorial La Prensa Médica Mexicana, 2a. Edición, México, 1959.

principales responsabilidades es ayudar y facilitar al enfermo la ejecución de determinadas actividades como son: respirar, comer, eliminar, descansar, dormir, moverse, asear su cuerpo y mantenerlo a la temperatura adecuada. También le ayuda en otras actividades como el intercambio social, el aprendizaje, las ocupaciones recreativas y otras.

El trabajo de la enfermera forma parte de los programas de salud nacionales, regionales y locales, formulados, en los diferentes países, para ayudar a la población a mantener un elevado nivel de salud. La enfermera profesional está preparada para desempeñar estas labores y debe prepararse también para dirigir al grupo de enfermería a cumplir con sus actividades y otorgar servicios eficientes con oportunidad, alta calidad y humanismo.

En el campo terapéutico, la enfermera trabaja bajo la dirección del médico; el buen cuidado del paciente exige la estrecha colaboración de estos profesionales del equipo de salud.

La esencia de estos conceptos prevalece hoy día; sin embargo, la profesión de enfermería ha progresado en paralelo a los avances de la ciencia y la tecnología médica y, hoy en día, es un profesional decisivo e indispensable para la prestación de la atención médica.

La enfermería profesional es un servicio dedicado a lograr el bienestar humano y social. Ayuda a la realización de esto aplicando sus conocimientos y habilidades científicas al cuidado de los enfermos, al mejoramiento y restauración de la salud y a la prevención de las enfermedades. Estos servicios se llevan a cabo en cooperación con la profesión médica y otros grupos afines que se ocupan del cuidado de la salud. Los servicios profesionales de enfermería ayudan a alcanzar los

requerimientos sociales, físicos, emocionales y espirituales de los seres humanos.

Sus variadas y numerosas ocupaciones se agrupan dentro de las siguientes grandes categorías:

- a) Proporcionar atención física y emocional a los enfermos incapacitados.
- b) Aplicar los tratamientos prescritos por el médico.
- c) Enseñar al paciente y a su familia lo que deben hacer para restaurar y mejorar la salud y prevenir las enfermedades.
- d) Coordinar los servicios de todos los grupos que colaboran en el cuidado de la salud del paciente y su familia.
- e) Supervisar y enseñar a los estudiantes y al personal auxiliar.
- f) Participar en las investigaciones que se relacionan con el cuidado de la salud.

Para atender los requerimientos de salud se precisa de un gran número de profesiones como son: Medicina, Enfermería, Trabajo Social, Farmacia, Nutrición, Odontología, Ingeniería Sanitaria, Ergoterapia, Psicología Clínica y otras. El resultado final de la labor de este grupo depende de la habilidad de sus miembros para el TRABAJO COOPERATIVO dentro del equipo. Es obligación de cada uno de los profesionales que participan, trabajar de acuerdo para lograr el objetivo común.

La responsabilidad de un equipo formado por grupos que se ocupan de asuntos relacionados con la salud, está encomendada a un médico, quien prescribe el régimen para promover o restaurar la salud y para prevenir, diagnosticar y

---

tratar la enfermedad. El médico comparte responsabilidades con el grupo y cada uno de sus integrantes se hace cargo de los servicios que le corresponde prestar a la sociedad.

El equipo de salud en una unidad de atención médica, se ocupa generalmente, de los problemas de los pacientes mientras están internados, antes de su admisión y después de su salida del hospital.

"La enfermera participa, con el médico, en la atención del paciente y es la responsable de prestar los servicios de enfermería necesarios para llevar al cabo la terapéutica y el cumplimiento de las indicaciones médicas que propicien su prevención, recuperación y rehabilitación.

La enfermera profesional coordina las acciones del equipo de enfermería y es la responsable de todos los servicios de enfermería que reciba la sociedad"<sup>(33)</sup>

El hecho de que la enfermera esté en contacto directo y constante con los enfermos, le confiere gran responsabilidad. Le toca actuar como intérprete y coordinadora de los diferentes servicios de salud relacionados con el paciente. Instruye y convence a los familiares a fin de que ayuden al enfermo.

Trabaja en coordinación con otros grupos de profesionales, con personal auxiliar, con el paciente y sus familiares; juega un papel muy importante en el equipo de salud.

---

<sup>33</sup> Fuerst y Wolff, Principios Fundamentales de Enfermería, La Prensa Médica Mexicana, 1958, 8a. reimpresión, 1972.

## 1.6 Los Servicios de Enfermería.

Se entiende por servicio la acción de servir. Partiendo de este concepto, en enfermería se puede decir que servicio es la organización y personal destinado a satisfacer las necesidades de atención de enfermería del público demandante; es decir, que es el resultado de la actividad de una persona o grupo de personas con preparación teórico-práctica, reunidas en uno o varios departamentos de un hospital y cuya finalidad es dar atención de enfermería a la población que demanda servicios de salud.

La atención de salud requiere de varias disciplinas que conjugan sus esfuerzos para proteger, curar y rehabilitar con objeto de mejorar la calidad de la vida de los pueblos y, por ende, tener como resultado individuos más sanos y fuertes que respondan a las necesidades de desarrollo, desenvolvimiento y progreso del país.

Obviamente que al hablar de "varias disciplinas que conjugan sus esfuerzos...", se hace referencia a las profesiones íntimamente relacionadas en el campo de la salud, pero al decir "servicios de enfermería" debe pensarse en que las necesidades de atención de enfermería son muy diversas, por lo que se requiere que este personal conozca y esté preparado para otorgar los servicios preventivos, curativos, de rehabilitación y otros, como son por ejemplo: La atención al nacimiento y muerte de los individuos.

En virtud de que estos servicios se prestan tanto en instituciones privadas como públicas, se hará el análisis de este último de los campos, pues para los efectos de nuestro trabajo es el que nos interesa.

## CAPITULO 2

### LA PROFESION DE LA ENFERMERIA

La idea de presentar este capítulo es con el propósito de dar a conocer cuáles son los planes de estudio que actualmente se llevan en las escuelas de enfermería, para formar al personal que proporciona sus servicios en las diferentes Instituciones de Salud y Seguridad Social de nuestro país y, al mismo tiempo, reflexionar acerca del porqué la necesidad de incluir, en la carrera de enfermería, el estudio de la administración con el enfoque que se le confiere en el sector público, objeto esencial de esta investigación.

#### **2.1 Preparación Académica.**

Tomando en cuenta las necesidades de formación del personal de enfermería que da atención de salud, encontramos que la educación en este campo abarca tres niveles:

El primero, corresponde al personal auxiliar de enfermería. El segundo, a los estudios de pregrado o "Enfermería Técnica". Esta educación recae en las escuelas de Enfermería que dependen de diversas instituciones docentes como son: Universidades y de Salud, tanto oficiales como privadas. El tercero, que es el universitario, corresponde a la "Licenciatura de Enfermería".

Los estudios de especialización, posteriores a la obtención del título de enfermera, son considerados como la preparación de postgrado. Este tipo de cursos se imparten en instituciones docentes y de salud.

La educación continua en enfermería se imparte en las instituciones de Salud y es parte esencial para la capacitación y desarrollo de la enfermería profesional. Esta educación está basada en la programación de cursos monográficos, educación y adiestramiento en servicio, actualizaciones académicas y prácticas en hospitales y clínicas, de acuerdo a las necesidades de la asistencia médica.

## **2.2 Primer Nivel. Auxiliar de Enfermería.**

Su preparación es responsabilidad directa de las Instituciones de Salud. Este personal es el que auxilia al profesional de enfermería en la atención directa al paciente. Se le prepara teórica y prácticamente, de acuerdo a las necesidades de los cuidados de enfermería y, según lo establezca cada Institución; dura entre seis meses y un año. Al finalizar, se les otorga una constancia e inician actividades bajo la responsabilidad del personal de Enfermería Profesional.

## **2.3 Segundo Nivel. Enfermería Técnica**

El Consejo Internacional de Enfermeras ha definido a la enfermera como "aquella persona que ha completado un programa de educación básica de Enfermería y está calificada y autorizada en su país, para proporcionar los servicios de mayor responsabilidad tanto de promoción de la salud, como de la prevención de la enfermedad y el cuidado y rehabilitación de los enfermos"<sup>(34)</sup>.

---

<sup>34</sup> Comisión Mixta Coordinadora de Actividades de Salud Pública y Asistencia y Seguridad Social, Situación actual de la Educación de Enfermería en México y su integración en el Area Asistencial, México, 1976., p., 21.

---

Para poder recibir esta educación básica, es necesario que los aspirantes hayan cursado, aparte de los estudios elementales, la educación media (secundaria), y, además, cumplan con los requisitos de admisión que cada Institución docente precise.

El programa de estudios se imparte en las Escuelas de Enfermería, tanto oficiales como privadas, que funcionan dentro del plan de estudios de la Universidad Nacional Autónoma de México, o bien de la Secretaría de Educación Pública, por lo que las escuelas que no están incorporadas a dichos planes, son planteles que no están reconocidos por cualesquiera de estos organismos y su crédito profesional carece de validez para su registro en la Dirección General de Profesiones.

Los programas son uniformes dado que los mismos cubren las áreas de Orientación Profesional, Humanidades, Ciencias Sociales, Enfermería y Ciencias Básicas y Médicas.

En las escuelas de Enfermería de las Instituciones de Salud, en forma complementaria, se imparten materias que, a juicio y necesidades de cada una, contribuyen a la formación integral de la enfermera y, posteriormente, podrán laborar en sus unidades médicas.

El Plan de Estudios de la carrera de Enfermería fundamenta su estructura en el proceso salud-enfermedad y su propósito es preparar enfermeras profesionales que participen en forma dinámica en la promoción, prevención, diagnóstico, terapéutica, rehabilitación, enseñanza e investigación, orientadas a dar respuesta a las necesidades y problemas de salud del individuo, familia y comunidad.

La duración de la carrera es de seis semestres y su contenido comprende tres grandes áreas:

1. El Hombre y su Ambiente con duración de dos semestres, y las materias que se imparten son: Anatomía y Fisiología, Ecología y Salud, Antropología Social, Método Científico y Proceso de Atención de Enfermería, Estadística e Introducción a la Salud, en el primer semestre; y Nutrición Básica Aplicada, Sociología, Ética, Etimologías Técnicas Médicas, Fundamentos de Enfermería y Psicología General, en el segundo semestre.

Esta área permite ubicar a la futura enfermera en el contexto de la Salud Pública del país e identificar las políticas de salud; a utilizar el método científico en la aplicación de los cuidados dentro del proceso de atención de enfermería, considerando al individuo, familia y comunidad. Le proporciona las bases fundamentales para el conocimiento del cuerpo humano y su funcionamiento, integra conocimientos de bioquímica y nutrición en el análisis de los componentes químicos de los alimentos y estudia los requisitos nutricionales, disponibilidad, consumo y utilización de los alimentos.

2. Crecimiento y Desarrollo, con duración de un semestre. Corresponde al tercero de la carrera y se imparten las siguientes materias: Comunicación, Técnicas de la Enseñanza, Crecimiento y Desarrollo y Psicología Evolutiva.

Esta área proporciona al estudiante los conocimientos teórico-prácticos que aplicará para la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades frecuentes en las diferentes etapas de la vida del niño y de la madre.

3. Historia Natural de las Enfermedades, con duración por su extensión, de tres semestres, y corresponden al cuarto, quinto y sexto semestres de la carrera. Las materias se imparten como sigue: Farmacología, Patología I y Dietoterapia, en el cuarto semestre; Patología II, Ética Profesional y Legislación y Principios de Administración, en el quinto semestre; Patología III, Patología IV y Administración en Instituciones de Salud, en el sexto semestre.

Esta área proporciona al estudiante conocimientos sobre patología de aparatos y sistemas en las diferentes etapas de la vida, así como tratamientos terapéuticos de los padecimientos más frecuentes en nuestro medio. Le proporciona, también, bases sobre ética profesional y le inicia en el conocimiento de la administración de los servicios de enfermería, pero vista desde el punto de vista general.

Las actividades de enseñanza teórico-prácticas se realizan en aulas, bibliotecas, hogar, comunidad y unidades médicas de primero y segundo nivel de atención. La impartición tanto de la teoría como de la práctica, está sujeta al programa oficial de cada materia.

Al término de la carrera técnica, los estudiantes reciben título profesional con reconocimiento de la Universidad Nacional Autónoma de México, o bien de la Secretaría de Educación Pública, y pueden ser contratados en cualquier institución de salud con categoría de enfermero general.

## 2.4 Tercer Nivel. Licenciatura de Enfermería.

En los últimos años, los técnicos en enfermería han tenido mayores inquietudes en cuanto a tratar que la Enfermería sea una carrera con un nivel académico más alto, debido a los adelantos científicos y tecnológicos y a su gran participación para la solución de las necesidades de salud de la población. Esta evolución de la ciencia y la tecnología ha planteado una serie de interrogantes en materia de salud, lo que ha obligado a estos profesionales a buscar nuevos horizontes que les permitan ampliar su campo de acción y es así que en años recientes surgió la Licenciatura en Enfermería y Obstetricia, que corresponde al tercer nivel, considerado universitario. Para su estudio se requiere tener el bachillerato. Las acciones que realiza este profesional están encaminadas hacia los aspectos administrativos, docentes, de investigación y atención materno-infantil.

Para adquirir este grado se requiere que, después de los estudios de Enfermería Técnica, el alumno tenga una preparación académica de dos semestres más: 7o. y 8o. que constituyen el área IV de Enfermería Avanzada. Los estudiantes se capacitan para realizar funciones de obstetricia, pediatría y salud mental, así como para participar en los programas de Planificación Familiar, en Administración de Servicios de Enfermería y en programas educativos, directivos y de investigación.

El estudio de la Administración en la profesión de Enfermería, se inicia en el 5o. y 6o. semestres de la carrera y la especialización de Administración de los Servicios de Enfermería, se adquiere en el 7o. y 8o. semestres que corresponden a la licenciatura.

---

Este estudio abarca cuatro grandes áreas. En la primera se imparten Principios de Administración en el 5o. semestre, y el contenido programático es:

1. Generalidades.
2. Evolución de la Administración Científica.
3. Proceso Administrativo.
4. Teoría General de Sistemas:
  - Conceptualización.
  - Tipos de Sistemas.
  - Aplicación de la Teoría General de Sistemas a los Sistemas de Salud.
5. Instrumentos Administrativos

El contenido programático de la segunda es consecuente y las materias que se imparten en el 6o. semestre son:

1. Planificación del Sector Salud en México.
2. Organización de Atención a la salud.
3. Instituciones de Salud.
4. Evaluación de Instituciones de Salud.

El contenido programático de la tercera área que se imparte en el 7o. semestre es el siguiente:

1. Organización Administrativa en el Servicio de Enfermería en México.
2. La estructura organizativa en el Servicio de Enfermería en una unidad aplicativa de atención de salud.

### 3. Administración del personal de Enfermería.

Por último, en el 8o. semestre se imparte la cuarta área, cuyo contenido programático es:

1. Teoría General de Sistemas.
2. Proceso de Planificación.
3. Sistema de Enfermería, (Sistemas de Servicios de Salud, Enfermería como Sistema y Subsistema, Subsistema de Servicios, Subsistema de Educación).

El propósito de la Universidad Nacional Autónoma de México es el que los alumnos con estos conocimientos adquiridos puedan administrar eficaz y eficientemente la atención de Enfermería, puesto que las reglas de la Administración proporcionan:

1. "Los lineamientos y principios del Proceso Administrativo que se requieren para el buen funcionamiento de una gran empresa"<sup>(35)</sup>.
2. "Los conocimientos necesarios para la aplicación de los Principios Generales de la Administración en Instituciones de Salud"<sup>(36)</sup>.
3. "Da a conocer al estudiante la integración del Proceso Administrativo de los Servicios de Enfermería"<sup>(37)</sup>.
4. "Orientar al alumno en la aplicación de la Teoría de los Sistemas para la organización de los Servicios de Enfermería,

<sup>35</sup> UNAM, Escuela Nacional de Enfermería y Obstetricia., Plan de Estudios de la Carrera de Enfermería y Licenciatura en Enfermería y Obstetricia, México, Teoría y Práctica, p., 36.

<sup>36</sup> IBID., p., 37.

<sup>37</sup> IBID., p., 38.

---

proporcionándole conocimientos necesarios para tomar parte activa en la planeación y programación de los mismos a nivel nacional e institucional"<sup>38</sup>.

Cabe hacer mención que a pesar de que las materias que se dan en el 6o. semestre señalan que se refieren a los conocimientos de estos aspectos en Instituciones del Sector Salud en México, en realidad adolecen del enfoque que da la administración en el sector público.

## 2.5 Preparación de post-grado.

Con los avances científicos y tecnológicos de la medicina surgió la necesidad de contar con personal más preparado y con conocimientos específicos para poder satisfacer la demanda de la atención médica. Fue así que aparecieron las primeras inquietudes del personal de Enfermería por conocer esos avances que les permitirían participar y colaborar más ampliamente en la atención de los pacientes.

En México, en el año 1943 se iniciaron los primeros cursos de especialización en Enfermería Pediátrica, con la fundación del Hospital Infantil de México. Con anterioridad la enfermera únicamente se especializaba en Obstetricia.

Posteriormente, y a medida que surgían más especialidades, se fueron creando otros cursos de post-grado y así encontramos que en la actualidad, a más de la Enfermería Pediátrica existen los de Enfermería Psiquiátrica, Cardiológica, Quirúrgica, Cuidados Intensivos, Salud Pública, Atención Materno-Infantil, Educación en Enfermería o Docencia en Enfermería,

---

<sup>38</sup> IDEM.

## Administración de los Servicios de Enfermería, Rehabilitación y Obstetricia.

La demanda del servicio especializado es muy importante por lo que ha sido necesario seguir implementando los cursos de postgrado, con el propósito de capacitar al personal de enfermería y poder contar con personas preparadas en la Enfermería avanzada que satisfaga la demanda del trabajo.

Estos cursos son tanto para personal de Enfermería Técnica como para el que egresa de la Licenciatura de Enfermería. Cabe hacer notar que en el ejercicio de la práctica, en el mercado de trabajo, la Licenciatura en Enfermería no representa ninguna expectativa diferente a la Enfermería Técnica, razón por la cual los alumnos de nivel universitario son, comparativamente, muy pocos.

La duración de estos cursos fluctúa entre seis y diez meses y los requisitos de admisión, experiencia previa y escolaridad varían según la institución docente que los imparta, a excepción del de escolaridad en que los aspirantes deben tener secundaria y título de la carrera de enfermería.

Los planes de estudio no son uniformes; sin embargo, en los últimos años se ha observado cierta tendencia a lograr similitud en ellos. El reconocimiento también varía; algunos tienen el de la Universidad Nacional Autónoma de México, el de la Secretaría de Educación Pública y, otros únicamente el de la institución que los imparte.

### CAPITULO 3

## LOS SERVICIOS DE ENFERMERIA EN EL SECTOR PUBLICO

### **3.1 La Enfermera como Servidor Público.**

Para comprender el papel de la enfermera como servidor público, es obligado reflexionar acerca de qué son los servicios públicos. Si entendemos que servicio es la acción de servir y público lo que se refiere al interés general que el Estado protege precisamente, o al través de los servicios públicos que se prestan para cubrir las necesidades que se presentan y son declaradas por el Estado en forma tácita y satisfechas en el seno de la sociedad, llegamos a la conclusión de que el personal de enfermería en las instituciones de salud pública forma parte de los seres humanos que son servidores públicos del Estado destinados a cuidar intereses y satisfacer necesidades de la población en alguna entidad, que están inmersos dentro de la administración pública, cuya función se cumple en el seno social y se regula por los postulados del concepto costo-beneficio social.

Esto significa que los costos y beneficios afectan a la sociedad en su conjunto y que el personal de enfermería debe preocuparse por utilizar todos los recursos que se necesitan para la atención de los pacientes con eficacia y eficiencia, dado que se beneficia no sólo a un paciente sino a la sociedad. La esencia del servicio de enfermería es lograr la transformación del enfermo en sano, pero lo que debe perseguir es cuidar y atender la salud social con esmero y responsabilidad.

La Administración Pública logra fines de carácter público y social, persigue metas públicas y sociales en la medida de su gran dimensión. El carácter político le otorga una gran complejidad por el hecho de regular determinadas actividades de los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural, por lo que el personal de enfermería debe pensar y actuar con una gran mística de servicio y estar consciente de su posición dentro del campo de la Administración Pública, para otorgar servicios con calidad y oportunidad sin perder de vista el concepto de costo-beneficio social, entendiendo por costo al "conjunto de esfuerzos y recursos que se invierten para obtener un bien"<sup>(39)</sup>, que en el caso de la atención de enfermería significa coadyuvar a conservar y recuperar la salud del demandante de la atención médica. Se comprende por beneficio "el valor o efecto que resulta de los servicios prestados, en términos sociales y financieros"<sup>(40)</sup>.

Es decir, que la atención de enfermería representa un costo de equipo, material, instalaciones, tecnología, mobiliario, etc., así como remuneraciones, prestaciones, capacitación y otros que el Estado proporciona. En la medida que el personal de enfermería utilice de la mejor manera posible los recursos y desempeñe al máximo sus esfuerzos para atender las demandas de la sociedad al respecto, en ese momento ese costo estará redituando un gran beneficio a la sociedad y ésta obtendrá una considerable satisfacción.

Finalmente, el personal de enfermería podrá darse cuenta que se está desempeñando dentro de la administración pública, como un servidor público y que sus acciones coadyuvarán al

<sup>39</sup> Martínez Silva, Mario, Coordinador, Diccionario de Política y Administración Pública, Ideas, Técnicas, Autores, A-F, Colegio de Lics. en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, D.F., p., 325.

<sup>40</sup> IBID, p., 326.

cumplimiento de las metas políticas y sociales del Estado en materia de salud.

### **3.2 Propósito de la Administración de los Servicios de Enfermería.**

El propósito de la administración de los servicios de Enfermería es lograr que sus funciones y actividades se racionalicen y alcancen los objetivos de dar atención al paciente y que los de educación e investigación necesarios se logren con eficiencia, oportunidad, economía y satisfacción.

La enfermería moderna ejercida en grupos y para grupos necesita de una buena administración que armonice las funciones del personal, que utilice mejor las instalaciones, los aparatos, el equipo y que dé un aprovechamiento adecuado a los recursos.

Una eficiente administración de los servicios de enfermería, propicia la reunión y conjugación apropiada de los recursos financieros, materiales, humanos y físicos para lograr una meta: la óptima atención del paciente.

En otras palabras, permite prestar servicios de enfermería oportunos y de la mejor calidad posible, considerando al paciente como individuo, como integrante de una familia, pero fundamentalmente como componente de la sociedad, pues la salud social sería, en última instancia, su objetivo.

### **3.3 Responsabilidad en el cumplimiento de los servicios.**

Los servicios de enfermería son otorgados por personas que han tenido una preparación académica específica y que han conjugado la teoría con el ejercicio práctico para desempeñar las actividades necesarias para dar los cuidados y la atención a los enfermos; es decir, es un servicio que se presta para lograr bienestar humano y social.

Ya se ha mencionado que desde tiempos muy remotos la mujer atendía a enfermos de su familia; posteriormente, y de acuerdo a las necesidades de la época, daba especial atención a los desamparados, los pobres y los enfermos. A medida que avanzó el tiempo fue dedicándose con más ahínco a estas actividades; se preparó y convirtió en el apoyo fundamental para el médico; pero al mismo tiempo fue adquiriendo una gran responsabilidad en el cuidado de los pacientes hasta llegar a la época actual en que sus conocimientos y preparación le dan la suficiente capacidad y empeño para cumplir con la prescripción médica y coadyuvar en la prevención, curación y rehabilitación del individuo.

Esta preparación le permite tomar las decisiones conducentes para desarrollar las funciones y actividades que su profesión le exige para cumplir con tan relevante responsabilidad.

Por las características propias de las actividades que se realizan y por la permanencia ininterrumpida del servicio de enfermería, tradicionalmente había sido una profesión para ser desempeñada por la mujer. Sin embargo, en la actualidad y dado el avance de la profesión, son ya numerosos los hombres que están incursionando en este campo.

Cabe decir que proporcionar atención de enfermería implica, desde luego, planear dicha atención, reunir recursos humanos, materiales, físicos, tecnológicos y financieros, y, naturalmente, nadie más indicado para el desempeño de estas tareas que el propio personal de enfermería que conoce sus funciones, los tratamientos y procedimientos; las necesidades existentes y las que puedan surgir y, además posee los conocimientos necesarios para emprender sus tareas con éxito.

Las actividades que el personal de enfermería tiene que cumplir son innumerables y de una gran responsabilidad; baste decir que sus servicios los otorga en el área de fomento a la salud, medicina preventiva; en el área asistencial, en consulta externa de medicina familiar y de especialidades, urgencias, hospitalización en medicina interna general y de alta especialidad, ginecología, pediatría, en todas sus especialidades; cirugía general y especializada, así como en las áreas de cuidados intensivos, quirófano, recuperación post-anestésica, cuneros, central de equipos y esterilización y otros. Finalmente también participa en la rehabilitación de los pacientes.

Pero no únicamente su responsabilidad se centra en estos aspectos, sino que sus obligaciones y deberes la han llevado a hacer de su profesión la pieza clave y verdaderamente importante e indispensable para el otorgamiento de la atención médica.

Se ha considerado que el grado de calidad y cantidad de la atención de enfermería, difiere en las diferentes áreas donde trabaja este personal, sin embargo, su presencia se manifiesta en todo el ámbito de la atención médica. En la medicina socializada dicha atención se otorga en tres niveles:

## 1er. Nivel

Este nivel se da en el ámbito urbano, suburbano y campo y su propósito fundamental es proporcionar la atención primaria a la salud. Sus principales características son:

Es una unidad de Medicina Familiar con población adscrita que tiene núcleos familiares.

- Resuelve y otorga:

- Problemas de atención primaria a la salud: Medicina Familiar.
- Acciones de medicina preventiva y promoción de la salud: Medicina preventiva, Odontología preventiva y Planificación familiar.
- Atención específica, en casos necesarios, de curaciones, aplicación de inyecciones y otros.
- Laboratorio clínico básico.
- Farmacia
- Central de equipos y esterilización. Este servicio es uno de los principales centros de costos que tiene bajo su responsabilidad el personal de enfermería y lo vamos a encontrar en todas las unidades médicas de los diferentes niveles de atención. Aquí no se proporciona atención directa al paciente, pero se prepara y abastece a todos los servicios de la unidad que lo requieran, del material y equipo que se necesite, a excepción de los medicamentos, para el cumplimiento de la prescripción médica.

- En este nivel se establece el primer contacto entre el demandante de servicio y la institución que lo otorga, mismo que se da a nivel de consultorios.

- Deriva pacientes al 2o. nivel de atención médica.

Las categorías del personal de enfermería necesarias para este nivel son:

- Enfermera titulada con especialidad en Administración de Servicios de Enfermería. Funge como jefe de enfermeras de la unidad y su puesto es de confianza (cabe aclarar que en algunos casos esta categoría la ocupa una jefe de piso o servicio que su puesto es de base).
- Enfermera titulada con especialidad en Salud Pública, para atender las acciones de medicina preventiva y promoción de la salud.
- Auxiliares de enfermería. La mayor parte del personal es de esta categoría, dado que la atención de enfermería que se proporciona en este nivel, no requiere de mayor cantidad de personal titulado. Su trabajo lo realizan bajo la dirección y supervisión de la jefe de enfermeras y la enfermera especialista en salud pública.

Estas dos últimas categorías son de base.

- Las áreas en las cuales se otorga la atención de enfermería son: Medicina Preventiva y Promoción de la Salud, Curaciones y Central de Equipos y Esterilización. No en todas las instituciones investigadas los consultorios de Medicina Familiar son atendidos por personal de enfermería, pero en las que si los atienden, las auxiliares de enfermería apoyan al médico familiar en la toma de signos vitales, somatometría y exploración física del paciente.

En este nivel el principal objetivo del personal de enfermería es dirigir sus actividades a promover la salud y prevenir las enfermedades. Para el logro de este objetivo, realiza, primordialmente, acciones de enseñanza cuya finalidad es que los usuarios de la atención no enfermen, o bien se atiendan a tiempo para que no necesiten pasar al 2o. nivel.

- Mantiene coordinación con los servicios administrativos, intendencia, conservación y mantenimiento, cuerpo de gobierno de la unidad y otros.

## 2o. Nivel

Este nivel se da en el ámbito urbano, suburbano y campo: la atención se otorga en los Hospitales Generales de Zona (no en todas las instituciones se llaman así, algunos los catalogan como Hospitales Generales y/o Clínicas Hospitales).

Un Hospital General de Zona es una unidad de atención médica que recibe pacientes directamente a Urgencias y enviados por las unidades de Medicina Familiar.

- Resuelve y otorga servicios de:
  - Urgencias.
  - Hospitalización para las cuatro ramas de la medicina: Medicina Interna, Cirugía, Pediatría y Obstetricia.
  - Cuneros.
  - Quirófano y Recuperación Post-anestésica.
  - Central de Equipos y Esterilización.

- Laboratorio.
- Rayos X
- Consulta Externa de Especialidades.
- Medicina del Trabajo

Cabe hacer notar que algunas unidades de este nivel, de acuerdo al sitio donde se encuentren y a las necesidades originadas por la demanda de servicios, cuentan también, con una unidad de Terapia Intensiva.

- Deriva pacientes al 3er. Nivel de atención médica o al 1er. Nivel, según sea el caso.

- Las categorías del personal de enfermería necesarias para este nivel son:

- Jefe de enfermeras con especialidad en Administración de Servicios de Enfermería; deseable que tenga algún otro curso más. Este puesto es de confianza.
- Subjefes o Supervisores de Enfermería con algún curso de postgrado, incluyendo la docencia en enfermería. También estos puestos son de confianza.
- Enfermeras Jefes de Piso o de Servicio, con curso de la especialidad que se requiera para este nivel de atención.
- Enfermeras Especialistas, básicamente pediatras, quirúrgicas y, en su caso, intensivistas.
- Enfermeras Generales.
- Auxiliares de Enfermería.

Estas cuatro últimas categorías son de base.

- En coordinación con el departamento de enseñanza de la unidad, se proporcionan los campos clínicos que se soliciten para estudiantes de enfermería, por lo que en este nivel se participa significativamente en la docencia externa.
- En estas unidades se requiere de mayor número de personal de enfermería titulado a excepción de los servicios de obstetricia, cuneros y consulta externa de especialidades, en donde el porcentaje mayor es de auxiliares de enfermería.
- El personal de enfermería da su atención en todas las áreas de la unidad a excepción de Laboratorio y Rayos X. Su principal objetivo es atender al individuo enfermo. Sus actividades son de gran diversidad y están orientadas a coadyuvar en la recuperación de la salud del paciente, a fin de que éste no sea derivado al 3er. Nivel de atención.
- Mantiene coordinación con todos los servicios de la unidad.

### **3er. Nivel**

Este nivel se da en el ámbito urbano; la atención se otorga en Hospitales de Alta Especialidad. Estos conforman, en su mayor parte, los Centros Médicos.

Un Hospital de Alta Especialidad es una unidad de atención médica que recibe pacientes directamente a Urgencias y enviados por los Hospitales Generales de Zona.

- 
- Resuelve y otorga servicios de:
    - Urgencias.
    - Hospitalización en Hospitales Generales de Medicina y Cirugía de Alta Especialidad. Algunas instituciones tienen todo tipo de especialidades en estas unidades, otras, dentro de sus Centros Médicos, o fuera de ellos, tienen hospitales para Pediatría, Cardiología, Oncología, Ortopedia y Traumatología, Ginecobstetricia, Neurología y otras más.
    - Quirófanos y Recuperación post-anestésica.
    - Unidades Coronarias.
    - Terapia Intensiva.
    - Unidades de Transplantes.
    - Unidades de Diálisis, Hemodiálisis y otras.
    - Central de Equipos y Esterilización.
    - Consulta Externa de Alta Especialidad.
    - Laboratorios.
    - Rayos X, Gabinetes Especializados, Banco de Sangre y otros servicios especiales.
  
  - Deriva pacientes al 2o. ó 1er. Nivel de atención, según sea el caso.
  
  - Las categorías del personal de enfermería necesarias para este tipo de unidades médicas son:
    - Jefe de Enfermeras con especialidad en Administración de Servicios de Enfermería, Docencia y alguna otra más. Este puesto es de confianza.
    - Subjefes o Supervisores de Enfermería especialistas en Administración de Servicios de Enfermería, Docencia, Intensivistas, Quirúrgicas, Pediatras y otras que se requieran para el tipo de especialidad de que

se trate, de manera que el personal de esta categoría que supervisa, enseña y dirige las labores del personal de enfermería, sea el idóneo para la prestación de los servicios y éstos se otorguen con eficiencia y humanismo. Estos puestos son también de confianza.

- Enfermeras Jefes de Piso o de Servicio, con algún curso de especialidad de las que se manejen en el hospital.
- Enfermeras Especialistas de acuerdo a las especialidades que se proporcionen en el hospital.
- Enfermeras Generales.
- Auxiliares de Enfermería.

Estas cuatro últimas categorías son de base.

- En coordinación con el departamento de Enseñanza e Investigación de la unidad se proporcionan los campos clínicos que se soliciten para estudiantes de enfermería, por lo que en este nivel la participación en docencia es fundamental. Cabe hacer notar que, en algunas instituciones, el personal de enfermería participa con los médicos en proyectos de investigación a petición expresa de ellos, o bien ellas realizan alguna investigación exclusiva del campo de enfermería y casi siempre con sus propios recursos.
- En estas unidades el mayor porcentaje de atención de enfermería es dado por enfermeras especialistas y generales; disminuye sensiblemente el de auxiliares.
- El personal de enfermería confiere sus servicios en todas las áreas médicas de la unidad a excepción de

Laboratorios, Rayos X y algunos Gabinetes especializados.

- En este tipo de unidades las actividades del personal de enfermería son de alta especialización, dado que en ellas se cuenta con la tecnología, el equipo y las ciencias médicas más avanzadas para realizar acciones que garanticen al paciente la conservación de la vida y la salud.
- Mantiene estrecha comunicación con todos los servicios de la unidad.

En lo que se refiere a los turnos, descansos, vacaciones y rotación de servicios, cabe hacer mención de que se observó lo siguiente: En las unidades de Medicina Familiar el personal de enfermería, al igual que el resto del personal, trabaja turnos fijos, matutino o vespertino, con descansos sábados, domingos y días festivos. En lo que se refiere a vacaciones estas son programadas de manera que se equilibre la asistencia del personal durante el año.

En los hospitales de 2o. y 3er. Nivel de atención los turnos son fijos, matutino, vespertino o nocturno, así como los descansos semanarios los cuales se han pactado con el personal y el sindicato, procurando su equilibrio durante el año.

En cuanto a la rotación de servicios se observó que ésta es mínima, sobre todo en los que por algún acuerdo con el sindicato el personal goce de un sobresueldo.

A manera ilustrativa en la figura 1 se muestra la estructura de puestos de una unidad de 1er. Nivel de atención médica:

Medicina Familiar. La figura 2 representa la correspondiente a unidades de 2o. y 3er. Nivel de atención: Hospitales Generales de Zona y Hospitales de Alta Especialidad. A esta estructura lo que la diferencia entre un nivel y otro son las especialidades que se manejan y el número de personal que se requiere.

### ORGANOGRAMA

Departamento de Enfermería de una unidad médica de 1er.  
Nivel de Atención: Medicina Familiar

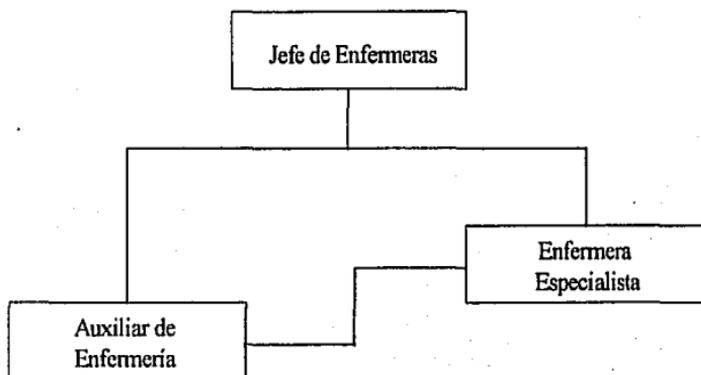


Fig. 1

Departamento de enfermería de una unidad médica de 2o. ó  
3er. Nivel de Atención: Hospital General de Zona u Hospital de  
Especialidades

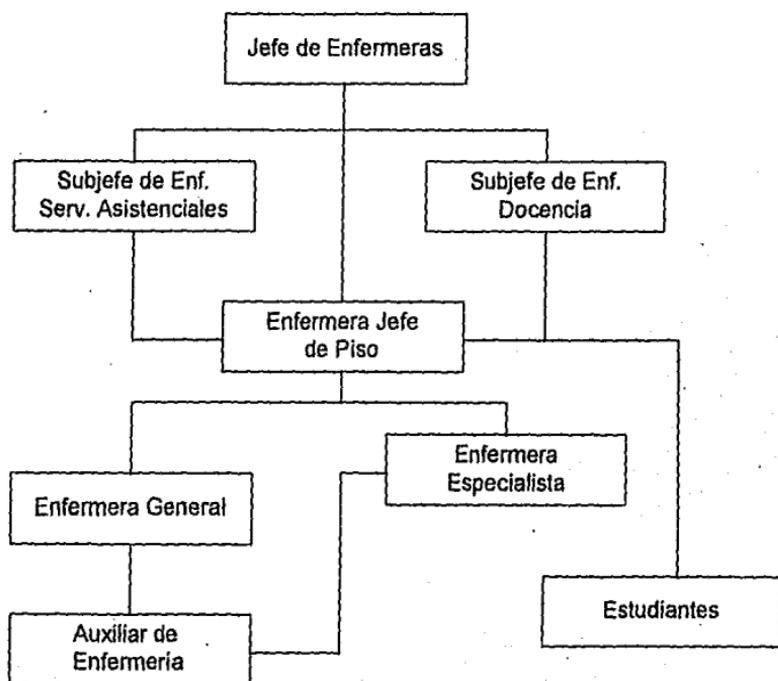


Fig. 2

Las funciones básicas del personal de enfermería en cualquier unidad de atención médica son las siguientes:

1. Jefe de Enfermeras. Responsable de la organización y funcionamiento del departamento, así como de la administración y buena marcha de los servicios de enfermería, en coordinación con las autoridades hospitalarias y el equipo de salud; con las coordinadoras de la atención de enfermería del nivel normativo central y con las supervisoras del nivel delegacional para el cumplimiento de los diferentes programas médicos y de la prestación de los servicios de enfermería.
2. Subjefe de Enfermeras o Supervisoras de Servicio. Sus funciones básicas son, entre otras, la supervisión de la atención de enfermería así como la docencia, la cual incluye el adiestramiento en servicio, la capacitación de acuerdo a la detección de necesidades y la participación en la enseñanza en cursos de postgrado y con las estudiantes de la carrera de enfermería que hacen sus prácticas en los campos clínicos que los hospitales proporcionan a las escuelas de enfermería (para resaltar la importancia de la docencia en enfermería se marca en la figura 2 Subjefe de Enfermeras para Servicios Asistenciales y Subjefe de Enfermeras para Docencia).
3. Jefe de Piso. Responsable de la organización, funcionamiento y buena marcha del servicio al que esté asignada, así como de la óptima atención de los pacientes a cargo de ella y de su grupo de trabajo, con estricto apego y cumplimiento a la prescripción médica.

4. **Enfermera Especialista.** Proporciona atención directa a los pacientes que se le asignan en los servicios donde se atienden enfermos muy graves o que requieren cuidados de alta especialidad y tecnología médica, en colaboración con el médico y el equipo de salud y, de manera muy importante, cumplen con el tratamiento y prescripción médica instituidos. En unidades de medicina familiar son las responsables de la aplicación, conducción y seguimiento de las acciones de medicina preventiva y promoción de la salud, tanto a nivel de la unidad como de la comunidad.
5. **Enfermera General.** Confiere todos los cuidados de enfermería a los pacientes en el servicio que se le indique, participando con el equipo de salud en la atención de los enfermos y en el cumplimiento del tratamiento y prescripción médica instituidos.
6. **Auxiliar de Enfermería.** Auxilia al personal profesional de enfermería y a todos los miembros del equipo de salud en la prestación de la atención médica, preventiva y de promoción de la salud que se le indique.
7. **Estudiante de Enfermería.** Realiza prácticas hospitalarias relacionadas con los cuidados y atención de enfermería, de acuerdo a los programas de enseñanza, bajo la supervisión y guía de las enfermeras profesionales, maestras y subjefes o supervisoras de enfermería.

Las unidades operativas se agrupan en los ámbitos delegacionales propios de cada institución y éstas delegaciones son a su vez reguladas por el nivel central correspondiente.

En estos niveles también se cuenta con una estructura de enfermería misma que obedece a las necesidades de los programas médicos y el número de enfermeras para estos puestos es el que los funcionarios médicos determinan. El nombramiento que ostentan es el de Coordinadoras de la Atención de Enfermería de nivel normativo y delegacional respectivamente.

Sus funciones básicas son:

En el ámbito central o normativo las de normatividad, evaluación y asesoría para garantizar la eficacia y eficiencia de la atención de enfermería que se otorga a nivel institucional.

Al ámbito delegacional corresponden las de aplicación de la normatividad, la investigación para proponer la formulación de nuevas normas y las de supervisión para elevar la calidad de los servicios de enfermería en las unidades operativas.

Este personal requiere contar con la mejor preparación posible, desde la licenciatura de enfermería, docencia, administración de los servicios de enfermería y otras especialidades. Además debe conocer los contratos colectivos de trabajo y las Leyes propias de su institución; los diferentes programas médicos de los tres niveles de atención según sea el caso; principios y técnicas administrativas; administración de personal, etc. Es decir, su perfil debe ser de competencia en los conocimientos; destrezas disciplinarias; capacidad de razonamiento lógico; con espíritu de investigación, creatividad profesional y una gran mística de servicio para dirigir, enseñar, orientar, asesorar y capacitar al personal de enfermería que otorga sus servicios a la población usuaria.

Al respecto se encontró un gran vacío en el personal que egresa de la licenciatura de enfermería, dado que no cuenta con el

ejercicio práctico de la enfermería general y especializada, lo que le ha significado enfrentarse al gran problema de no poder desempeñar los puestos más altos en la enfermería, pues carecen de la práctica y ejercicio básico de su profesión.

La estructura de enfermería en el nivel normativo y delegacional, presenta ciertos inconvenientes por el tramo de control que se maneja y la autonomía de los órganos en los diferentes niveles de la atención médica, lo cual obedece, esencialmente, a la falta de un órgano rector que se coordine estrechamente con el área médica, a fin de regular los procesos, la enseñanza, capacitación y administración de los recursos humanos de enfermería para la prestación de sus servicios.

### **3.4 Situación salarial del personal de Enfermería en el Sector Público.**

El activo papel que desempeña la enfermera en nuestro país es trascendental. La población que demanda los servicios de salud necesita, además de la atención médica, sentir el respeto, afecto, ternura e interés que le ayuden a salir adelante de sus problemas de salud. Estos sentimientos sólo los da el personal de enfermería que brinda su atención durante las 24 horas del día y los 365 días del año. Pero para ello también se necesita que, este personal, se sienta satisfecho en su desempeño laboral y con una remuneración adecuada.

El personal de enfermería de confianza cuenta con una estructura salarial tanto en los tres niveles de atención como en los niveles normativo y delegacional. Las autoridades del sector

salud han procurado homologar los sueldos de base para el personal de enfermería en todas las instituciones del país. Sin embargo, la diferencia que existe entre una y otra es en las prestaciones que recibe este personal y que se derivan, fundamentalmente, de los contratos colectivos de trabajo pactados con las diversas instituciones de salud y seguridad social, del sector público, por sus respectivos sindicatos.

Así tenemos, que mientras en algunas instituciones los sindicatos han convenido en sus contratos colectivos de trabajo prestaciones que no incrementan sustancialmente los ingresos de las enfermeras, en otras las diversas percepciones le significan un ingreso considerable. Por ejemplo, las que se llegan a obtener aumentan los salarios de la siguiente manera:

#### **Sueldo base (o tabular) más**

Ayuda de renta	Cantidad variable que se acuerda con el sindicato en cada revisión salarial anualmente.
Despensa	Se determina igual que la ayuda de renta
Estímulos de puntualidad y asistencia	33% del sueldo base.
Antigüedad	Porcentaje variable de acuerdo a la antigüedad efectiva, según lo indicado en la tabla respectiva del contrato colectivo de trabajo.

---

Docencia, Enseñanza e Investigación	e 20% del sueldo base.
Infectocontagiosidad	20% del sueldo base a personal que labore en este tipo de áreas.
Emanaciones radioactivas	20% del sueldo base a personal que labore en estas áreas que se localizan en los hospitales de Traumatología y Ortopedia.

Lo señalado anteriormente, a excepción de las dos últimas prestaciones, las recibe todo el personal de enfermería. Cabe aclarar que los estímulos de puntualidad y asistencia sólo se otorgan al personal que cumpla rigurosamente los requisitos que se establezcan y las prestaciones contractuales también las disfruta el personal de confianza de enfermería, en su caso.

Lo anteriormente expuesto ha propiciado el ausentismo, existiendo también en éste señaladas discrepancias, pues mientras en unas instituciones se llega a tener hasta el 40%, en otras se tiene un promedio de 25%, salvo en los periodos de vacaciones escolares y el mes de diciembre en que llega a subir a 35 ó 40%.

Analizadas las causas se encontró lo siguiente:

En las instituciones donde el personal de enfermería recibe mejores ingresos, se debe a que las enfermeras, en su mayor parte, son madres y los hijos se enferman, salen de vacaciones y no coinciden éstas con las de ellas, o bien no siempre tienen

quien se los cuide, o no los inscriben en guarderías. La segunda, es por incapacidades médicas que son considerables, pues aparte de las originadas por enfermedad general, se tienen las de maternidad.

En donde el personal recibe menos prestaciones la principal causa de ausentismo es que por sus bajos salarios, el personal de enfermería busca otras fuentes de trabajo para poder solventar sus gastos y así encontramos que muchas tienen dos trabajos para poder sostener a sus familias. Como esta labor es agotadora el personal con frecuencia se ausenta de uno u otro trabajo, lo que ha originado los altos índices de ausentismo: 40%, con el consecuente deterioro de la calidad de la atención de enfermería.

### **3.5 Preparación que se requiere para el desempeño de la administración del servicio.**

La enfermera tiene que administrar sus servicios y, para esto requiere de una preparación especializada. Cuando alguna enfermera llega a ocupar un puesto directivo, surge la pregunta ¿Qué es la Administración?. ¿Qué debe hacer una enfermera como jefe de un servicio, un departamento o los servicios de enfermería?

La respuesta a estas interrogantes es, ante todo, que debe ser persona que tenga una sólida preparación académica, así como experiencia administrativa y en el manejo de los recursos humanos.

La carrera de Enfermería en su nivel técnico representa para muchos estudiantes la oportunidad de poderla ejercer más

rápidamente que la de nivel licenciatura, por lo que una gran mayoría de personas opta por ella.

Como ya se mencionó en el Capítulo 2, en el nivel de Enfermería Técnica, únicamente en el V y VI semestres se imparten "Principios de Administración" y "Administración en Instituciones de Salud", respectivamente. Sin embargo, no es suficiente esta preparación para poder administrar los servicios de enfermería por lo que en la actualidad, tanto las Instituciones de Salud como los profesiogramas de los Contratos Colectivos de Trabajo, han dispuesto que para ocupar estos puestos se requiere de una mayor capacidad de conocimientos y experiencias para desempeñar con atingencia el puesto directivo de enfermería. Esta demanda requiere que la enfermera que aspire a ocupar un puesto directivo en enfermería, debe completar su preparación con un curso de "Administración de Servicios de Enfermería", o bien ser egresada de la licenciatura de enfermería y que, además, tenga experiencia en los diversos puestos de enfermería para poder dirigir y administrar un departamento o servicio de enfermería eficazmente. Es decir, que el directivo pueda estar en condiciones de administrar los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como para dirigir las acciones y actuación del personal a su cargo y poder brindar los servicios para beneficio de la población que demanda la atención.

### **3.6 Importancia de la Administración Pública en los Servicios de Enfermería.**

El propósito de lo anteriormente expuesto en este capítulo, ha sido tratar de mostrar el papel al que debe responder la enfermera, así como conocer qué tipo de preparación se requiere para poder administrar los servicios de enfermería.

En México, a excepción del ejercicio privado, la atención médica es socializada, por lo tanto, a medida que la demanda de servicios médicos de la población ha aumentado, se ha dado más importancia a la buena administración de los servicios de enfermería y se ha puesto de manifiesto la necesidad de impartir conocimientos adecuados sobre administración, a un número cada vez mayor de enfermeras que han de asumir responsabilidades de este tipo, de manera que contribuyan, mediante la atinada administración, a lograr no sólo calidad y oportunidad en la atención, sino a optimizar los recursos humanos, financieros y materiales, que conlleven a satisfacer las demandas de salud de nuestra población.

Muñoz Amato señala que la Administración Pública "se aplica, principalmente, a problemas de planificación, organización, personal, dirección, finanzas, métodos de trabajo y otros similares. Por lo tanto, las actividades deben ser referidas para que sirvan con mayor intensidad a las necesidades colectivas"<sup>(41)</sup>

Para los fines de este trabajo podemos tomar como punto de partida lo que este autor señala respecto a que los procesos de la Administración Pública que constituyen los elementos esenciales de la aplicación administrativa de las normas políticas son:

1. "Planificación: Formulación de programas, integración del plan a largo plazo de todo el Gobierno, incluyendo la formulación de presupuestos y las funciones relacionadas de Administración Financiera.

---

<sup>41</sup> Muñoz Amato, Op., Cit., p., 16.

2. Administración de Personal: Selección, capacitación, adiestramiento y dirección de las personas, proporcionando el factor decisivo de toda situación administrativa, la calidad humana; en particular los problemas de relaciones humanas en el trabajo.
3. Organización: Ordenamiento de las estructuras institucionales desde los puntos de vista de la división del trabajo, asignación de actividades, jerarquías y relaciones de autoridad, controles, centralización y descentralización de procedimientos y otros.
4. Relaciones de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial; es decir, las relaciones del sistema en su totalidad, incluyendo la responsabilidad de los administradores ante el pueblo"<sup>(42)</sup>.

Esto es, que la "Administración Pública es la fase del Gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, programación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político"<sup>(43)</sup>.

Las acciones administrativas del Gobierno las podemos identificar en los aspectos de la planificación y presupuestación, programación, organización, personal en sus relaciones de trabajo, dirección, capacitación, etc., así como en las de procedimientos, coordinación y control, las cuales se ejecutan en íntima relación con las actividades políticas que dan las formas de organización y los propósitos de todo el sistema para atender las demandas y necesidades de la sociedad.

---

<sup>42</sup> IBID., p., 25.

<sup>43</sup> IBID., p., 26.

---

Servidor público es toda aquella persona que participa como funcionario o empleado en las labores del Gobierno. Este concepto también incluye los servicios profesionales como es el caso de médicos, enfermeras, químicos, trabajadores sociales y otros de la salud que, en su mayor parte, están situados en el Gobierno y por este hecho tienen un carácter de responsabilidad pública y son de particular importancia los que ejercen las funciones de planificar, organizar, administrar personal, recursos materiales y financieros y dirigir a otras personas en grupos para la realización de labores colectivas para la prestación de servicios de salud.

Por lo anteriormente expuesto las actividades de administrar servicios de enfermería tienen gran similitud con las acciones de la administración pública. En el siguiente apartado se señalarán, de manera específica, dichas actividades y se podrá valorar aún más cuan conveniente es que los dirigentes de enfermería se introduzcan en el estudio de la Administración Pública, ya que la política establece normas de salud que es necesario ejecutar y que éstas emanan del Gobierno que ejerce la autoridad política y atiende las demandas y los intereses del pueblo.

### **3.7 La Administración de los Servicios de Enfermería en el Sector Público.**

Actualmente hay quienes consideran que la administración, por sí misma, es un tema de investigación, otros consideran que existe una variedad de teorías y, así, tenemos administración de negocios, pública, de hospitales, hotelera, de educación y otras; sin embargo, hay ciertas características que se manifiestan comunes en los diferentes ámbitos de la administración con el público, y así vemos que un administrador público necesita manejar diferentes técnicas en relación a la planeación, toma de

decisiones, dirección, administración de personal, finanzas, control, evaluación y otras.

En este trabajo se ha señalado la importancia de la relación que tiene la Administración Pública en los servicios de enfermería y, puesto que en nuestro país la atención a la salud ha adquirido rango social que lo ha elevado a la categoría de "Derecho a la Salud" para el mexicano, es necesario que la administración de la atención de enfermería se considere dentro de la administración pública, por lo que en este subtema nos ocuparemos, particularmente, de la planeación, presupuestos y programación, organización, dirección y control, características distintivas de la administración pública en el proceso general de la administración misma.

Uno de los primeros pasos para el estudio de la administración de los servicios de enfermería en el sector público es el de conocer cuáles son las actividades básicas de la asistencia de enfermería al paciente.

Para atender todas las necesidades del enfermo se exigen diferentes grados de preparación, por lo que la enfermera que administra los servicios debe organizar y dirigir acertadamente las actividades del personal y optimizar todos los recursos de que dispone. Para lograrlo debe empezar por establecer una relación de todas las actividades que están bajo su responsabilidad y agruparlas en los tres sectores funcionales que a continuación se señalan:

1. Las actividades de asistencia completa al paciente que pueden agruparse en:
  - Actividades referidas a la comodidad y bienestar del enfermo, cualquiera que sea su enfermedad.

- Las que se refieren al cumplimiento de la prescripción médica.
  - Las de instrucción tanto del personal que presta la atención al paciente, como la que se le da para mejoramiento y conservación de la salud y de los procedimientos que le facilitarán su reintegración a la vida normal.
2. Las actividades encaminadas a la buena gestión del servicio y a la dirección del personal.
  3. Las actividades de apoyo, es decir, suministros de medicamentos, dietas, ropa, material de consumo, equipo, mobiliario y otros; además, limpieza, transporte y servicios de diagnóstico y tratamiento.

De acuerdo con las actividades prevalecientes en la profesión de enfermería, la buena administración de los servicios de enfermería en el sector público, es muy importante e indispensable para dar una adecuada respuesta a los problemas de salud que se presentan y que, además, permite a los profesionales de esta disciplina cumplir con su cometido, de servidores públicos, con la sociedad.

El conocimiento de los principios y técnicas fundamentales de la administración, ejerce una gran influencia en la práctica misma, al mejorarla y simplificarla. En todos los campos de la cooperación humana la eficiencia y el esfuerzo de grupo es muy importante, por ello la aplicación del conocimiento administrativo incrementará el progreso de la enfermera, quien ha reconocido la necesidad de contar con un concepto claro de lo que es la administración, de su teoría y principios esenciales. Esta misma necesidad ha sido reconocida por los profesionales de la enseñanza, quienes en sus universidades y escuelas, han

dedicado esfuerzos para incluir en sus planes educativos el aprendizaje de esta disciplina.

Es necesario tener en cuenta que la administración no puede ser aprendida con la experiencia; que dos situaciones administrativas rara vez son idénticas en todos sus aspectos, por lo que tratar los problemas de acuerdo a su origen simplifica la administración. Así, concebir la administración dentro de un esquema de conceptos, elementos y técnicas, nos permite comprender su significado y resolver los problemas que se presenten con mayor facilidad y oportunidad.

La administración de los servicios de enfermería coordina los esfuerzos humanos de tal manera que los esfuerzos individuales de las enfermeras se traducen en realizaciones sociales. El resultado de racionalizar los recursos y conjuntar los esfuerzos del personal para proporcionar los servicios de enfermería, conducen a obtener un bien, un beneficio directo a la población que demanda la atención de salud; indudablemente se traduce en una sociedad satisfecha. Las naciones con más altos niveles de salud, por lo general cuentan con administradores de atención médica de gran habilidad e inteligencia y, entre ellos, es parte importante el personal de enfermería.

El progreso de los conocimientos científicos y técnicos de la medicina ha influido considerablemente en el mejoramiento de los servicios de enfermería; sin embargo, ha sido necesario adquirir y perfeccionar los conocimientos de las prácticas administrativas y dominar las técnicas necesarias.

Para administrar la atención de enfermería se parte de "tres factores fundamentales que intervienen en cualquier aspecto de trabajo, los cuales son:

- Decisión acerca de lo que debe hacerse;
- Organización y coordinación de las actividades de personas, y
- La ejecución o actividad propiamente dicha"<sup>(44)</sup>.

Para que la decisión sea acertada tiene que fundarse en hechos susceptibles de verificación y la investigación de esos hechos exige la intervención del administrador. El resultado de la investigación debe inspirar cualquier decisión, pues el éxito de los planes dependerá del acierto de las decisiones.

En la investigación hay dos aspectos fundamentales: el acopio de los datos y su análisis. Debe procederse con la mayor objetividad, pues es indispensable que el plan que se trace corresponda a la realidad de los hechos. Para trazarlo es indispensable tener en cuenta todos los recursos que ofrece la situación, las limitaciones que impone y aceptar dificultades como escasez de equipo, de personal e insuficiencia de fondos disponibles.

Al poner en práctica los elementos de la administración, es necesario tener en cuenta que la importancia y la complejidad de los servicios de enfermería presupone hablar de una jerarquización de las actividades, por lo que se debe hablar de la existencia de una organización que establece jerarquías, relaciones y funciones cuyo eslabón superior es el órgano de Gobierno; es decir, la autoridad representante de la administración: misma que toma las decisiones basadas en el resultado de las investigaciones previas. Vienen después la

---

<sup>44</sup> Goddard H. A., Principios de Administración aplicados a los Servicios de Enfermería, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1959, p., 12.

autoridad directiva, los mandos intermedios que dirigen la actividad y, por último, el personal encargado de la operación.

En todos los grados de la escala jerárquica, administrar un servicio de enfermería es aplicar los conocimientos de la administración con la finalidad de prestar la asistencia de enfermería al individuo. La administración de los servicios de enfermería lleva implícita la obligación de prever las necesidades de asistencia y determinar los recursos humanos y materiales necesarios para atenderlas.

El administrador del servicio tiene que ser un profesional en el que la autoridad que competa haya delegado los poderes necesarios para organizar el servicio. A su vez, delegará autoridad a otras enfermeras de distintas categorías para que ejerzan funciones administrativas en asuntos que sean de su incumbencia. Es de singular importancia definir por escrito la esfera de competencia, las atribuciones y los límites de autoridad de todas estas personas.

Para el ejercicio de las funciones propias de la enfermera, es necesario disponer de una organización administrativa que debe estar integrada a la organización común de todos los servicios de salud.

Desde el punto de vista de las necesidades de la comunidad podemos distinguirlas en cuatro ámbitos diferentes:

- La prevención de las enfermedades que comprende la educación para la salud y prevención de las enfermedades para abatir los padecimientos transmisibles, así como descubrirlos y tratarlos precozmente.

- La asistencia a los enfermos mediante el diagnóstico oportuno, el tratamiento y la rehabilitación.
- La enseñanza, capacitación y adiestramiento profesional y no profesional, que permita preparar personal de enfermería de todas las categorías para la asistencia médica y preventiva.
- La investigación que permita el mejoramiento y avance de las técnicas y procedimientos de enfermería, acordes a los adelantos de la ciencia médica.

El ejercicio de las funciones que deben realizarse dentro de estos cuatro ámbitos, "puede confiarse y de hecho se confía a organismos distintos, pero sería una equivocación considerar a esos organismos como elementos independientes"<sup>(45)</sup>

Ahora bien, las obligaciones del personal que administra la atención de enfermería a este respecto, deben cumplirse ejecutando sus actividades en el marco de los siguientes procesos:

- a) Planeación, Presupuestación y Programación.
- b) Organización.
- c) Dirección del servicio de enfermería.

#### **a) Planeación, Presupuestación y Programación:**

La tarea de planificar, presupuestar y programar los servicios de enfermería, requiere estar íntimamente relacionada y

---

<sup>45</sup> IBID., p., 22.

---

debidamente coordinada con la planificación y presupuestación del Gobierno, por lo que, dada su magnitud, lo veremos con más detenimiento.

La función de planificar no sólo consiste en elaborar los planes y trazar los objetivos que se pretenden alcanzar, sino se define como la programación del trabajo. Es decir, un plan consiste en la definición de objetivos, la ordenación de los recursos humanos, financieros y materiales; la determinación de las formas de organización, las actividades y los procedimientos de trabajo y otras especificaciones necesarias para encauzar las acciones y la conducta de los grupos de trabajo.

La función de planificar está íntimamente ligada a la Administración Pública y se necesita en todos los niveles y sectores. Todo gobierno tiene la necesidad inherente de planificar sus acciones para lograr la realización de sus propósitos, lo cual significa que en la planeación deben participar todas y cada una de las dependencias, así como las personas; es decir, que la planeación más compleja corresponde a los niveles más altos de la administración y la más simple a los más bajos.

En algunas circunstancias los ejecutivos encargados de las funciones sustantivas se ocupan de la planeación y formulación de programas con la participación de los niveles y sectores más bajos; pero a medida que la administración es más compleja, existen órganos de planificación, los cuales asesoran a los funcionarios y los apoyan para coordinar el funcionamiento de los planes y programas de las entidades públicas.

Dentro de la planificación, uno de los planes que, evidentemente, constituye una de las fases más importantes, es el presupuesto que "es, esencialmente, un plan de acción expresado en términos financieros"<sup>(46)</sup>, cuya característica básica es la que lo define como un programa.

Al igual que en la planeación, en la preparación de los presupuestos deben intervenir todos los niveles de la administración.

El presupuesto general de gobierno "debe ser el programa que dirija toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo"<sup>(47)</sup>.

El presupuesto es un programa que aparte de contener todos los aspectos de la Administración Pública, debe abarcar las descripciones cuantitativas en cuanto a costos, productividad, tiempo, espacio, ingresos y egresos. "Es, pues, elemental, que el plan financiero del Gobierno, en todas sus partes, responda a las exigencias de la situación social"<sup>(48)</sup> del país.

El programa presupuestal debe prever; es decir, tiene que formularse con anticipación para que la previsión pueda abarcarlo con eficacia. En nuestro país el período presupuestario es anual. "El proceso de programación abarca las siguientes etapas: Formulación, discusión y

<sup>46</sup> Muñoz Amato, Op., Cit., p., 141.

<sup>47</sup> IDEM.

<sup>48</sup> IBID., p., 147.

aprobación; ejecución y control y evaluación de los resultados"<sup>(49)</sup>.

El proceso de la preparación del proyecto de presupuesto exige que los funcionarios de todas las entidades del sector público, con la participación de todos los niveles de la jerarquía, formulen su plan presupuestario anual, considerando que debe haber una claridad precisa en los enunciados y expresión del programa, los cuales puedan responder a las necesidades del pueblo y a la evolución económico-social del país.

Los proyectos "deben presentar los estimados y sus respectivas justificaciones, incluyendo la definición de los objetivos, las medidas de cantidad y calidad, las relaciones de medios y fines, el cálculo de los costos, las comparaciones con años anteriores, las formas de mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos y las demás informaciones"<sup>(50)</sup> que se requieran.

Una vez que cada uno de los funcionarios ha terminado su proyecto de presupuesto, lo deben presentar ante el Ejecutivo Federal, quien lo integra, analiza y sanciona, para después enviarlo al Poder Legislativo, quienes lo estudian, discuten y, finalmente, consideran y aprueban el presupuesto de egresos.

La ejecución del presupuesto tiene que abarcar todos los recursos y procesos administrativos: "La selección, educación y dirección del personal; la organización y metodización de las operaciones; las relaciones entre las

---

<sup>49</sup> Martner Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por Programa*, Editorial Siglo XXI, México, 1976, p., 48.

<sup>50</sup> Muñoz Amato, *Op. Cit.*, p., 169.

distintas unidades de gobierno y con el pueblo; en suma, todos los aspectos de la Administración Pública"<sup>(51)</sup>.

El ejercicio del presupuesto es una tarea que requiere la participación de todos los colaboradores en los diferentes niveles y sectores de la Administración Pública. Su ejecución es dinámica puesto que hay que cuidar a cada paso la aplicación de las decisiones normativas y las circunstancias cambiantes que obligan a adaptar el plan presupuestal, el cual debe ajustar su ejercicio de acuerdo a las formas regulares de dirección y supervisión; por ejemplo: Adaptarse a recibir las partidas del presupuesto en los intervalos previamente determinados, hacer las transferencias de las asignaciones por imprevistos, previa autorización del órgano del gobierno que, en nuestro país corresponde a Programación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; para dar debida cuenta y con la periodicidad que se indique del ejercicio del presupuesto, justificando sus variaciones.

A medida que se va ejerciendo el presupuesto, es preciso controlar sus resultados. "En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa. El oportuno conocimiento de lo que va aconteciendo, sirve para rectificar errores y reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos, por lo que debe hacerse una evaluación permanente de los resultados que se van obteniendo. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite al gobierno cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en acciones que a la postre no serán fructíferas"<sup>(52)</sup>.

<sup>51</sup> IBID., p., 185

<sup>52</sup> Martner Gonzalo, Op. Cit., p.p., 49-50.

Dada la estrecha interrelación que existe en el proceso de Planeación, Presupuestación y Programación en la administración de la atención médica, la primera obligación del personal que administra la atención de enfermería, es preparar e integrar los planes para atender las necesidades de salud de la colectividad donde prestan sus servicios. La condición primordial para el establecimiento de un plan administrativo es definir con precisión sus objetivos. Los objetivos que se señalen deben ser acordes y congruentes con las políticas de salud que correspondan, así como con los objetivos previamente determinados por la institución y la unidad médica a donde se pertenezca para satisfacer las demandas de asistencia.

Una vez trazados los objetivos de servicio, debe procederse a planear los elementos que son necesarios para la prestación del servicio, tales como la capacidad de atención de la unidad médica, el nivel de atención médica, la tecnología de que se dispone, los procedimientos y las técnicas indispensables para la prestación del servicio, la disponibilidad de equipo y suministro y las necesidades de dotación de recursos humanos y materiales.

Al respecto, es de suma importancia que al referirse a dotación de recursos humanos y materiales, se está hablando de presupuesto. El administrador de los servicios de enfermería debe conocer perfectamente bien los indicadores de atención de enfermería, para calcular la cantidad de recursos humanos necesarios para otorgar los servicios de enfermería.

En lo relativo a los recursos materiales debe llevar sus controles e inventarios en relación a los recursos materiales

fijos como son: mobiliario, aparatos y otros y, respecto al material de consumo, llevar perfectamente bien el control periódico de sus gastos y sus estadísticas con la periodicidad que sea fijada, a fin de contar con las dotaciones necesarias y evitar tanto faltantes como dispendios.

En relación a las necesidades de los recursos es necesario que, en coordinación con las áreas de contabilidad y contraloría, se realice con la debida oportunidad el presupuesto anual, el cual debe hacerse tomando en cuenta los registros anuales de la presencia de padecimientos característicos de ciertas épocas del año, los índices de ocupación, de estancia de pacientes, de cirugía, etc.

Finalmente, el administrador del servicio de enfermería está obligado a ejercer el presupuesto de manera racional y congruente, puesto que se está dando satisfacción a las demandas de salud, tarea del gobierno.

Dentro de este proceso de planeación se debe tomar en cuenta que uno de los principios de la buena administración es, no sólo elaborar los planes al respecto, sino demostrar la aptitud para administrar modificando planes y programas, disponer de todos los recursos humanos y materiales que se necesiten y determinar los recursos y las actividades de manera que se puedan desempeñar convenientemente y sin riesgo para la buena marcha del servicio y la óptima atención del demandante.

#### **b) Organización:**

Cuando se ha establecido el plan y los programas y se trata de llevarlos a la práctica, se inicia el proceso de organización

que tiene como propósito el logro efectivo, económico y eficaz de los objetivos con que se ha preparado el plan.

En términos generales, se consideran cuatro aspectos fundamentales que deben tomarse en cuenta en este proceso:

- Identificación y clasificación de actividades requeridas.
- Agrupación de actividades conforme a los recursos y necesidades de atención.
- Delegación de autoridad.
- Coordinación horizontal y vertical de las relaciones de autoridad e información.

La razón para organizar es hacer eficaz la cooperación del grupo para atender la administración, propiamente dicha, la cual desde el punto de vista de conjunto se puede tratar considerando las principales responsabilidades inherentes a la administración de un servicio de enfermería.

- "Organizar la asistencia completa del enfermo.
- Seleccionar al personal y asignar sus funciones y actividades.
- Atender el trabajo de organización y administración del servicio.
- Dirigir las actividades.
- Establecer y mantener coordinación con otros departamentos y servicios.
- Atender las relaciones con familiares y público en general.
- Prestar la asistencia necesaria una vez terminado el tratamiento"<sup>(53)</sup>.

<sup>53</sup> Goddard, H.A., Op. Cit., p., 27.

Organizar la asistencia completa al paciente implica establecer un plan previa determinación de recursos humanos y materiales disponibles, así como el tipo de asistencia necesaria para su atención. Para esto, es necesario "hacer uso de los procedimientos de preparación de planes y de organización y tomar resoluciones en la dirección del programa de asistencia para introducir los reajustes que puedan exigir los cambios de situación"<sup>(54)</sup>.

La selección de personal y la consecuente división del trabajo, deben estar íntimamente relacionadas, por lo que es conveniente hacer uso de las distintas técnicas administrativas de reclutamiento, selección, introducción y desarrollo de personal; análisis funcional que permita describir las funciones de cada puesto y tenerlas en cuenta para la selección de personal y dotación de recursos humanos.

Las actividades administrativas y de organización de la jefatura del servicio de enfermería, son aquéllas que cotidianamente han de realizarse y es condición indispensable para la buena marcha de los trabajos. Se refieren, en su mayoría, a las actividades de control de personal: Asistencia, puntualidad, entrevistas, procedimientos de contratación e inducción al puesto, estímulos, aplicación de disciplina, relaciones humanas; coordinación y enlaces con autoridades superiores médicas y administrativas; transmisión y emisión de órdenes, instrucciones e informes; formulación de presupuestos y metas para presentarlos a las autoridades que competa; dotación y suministro de recursos materiales.

---

<sup>54</sup> IBID., p., 28.

**c) Dirección del servicio de enfermería:**

Se conoce como dirección a la "labor de conciliar intereses particulares y obtener los objetivos sociales, a través de los esfuerzos de la autoridad y de los integrantes de la organización"<sup>(55)</sup>. Dicho de otra manera "la dirección no es así un fin, sino un medio para llegar a la coordinación de esfuerzo individuales"<sup>(56)</sup>. De suerte que, de acuerdo a lo antes mencionado, decimos también que la dirección de las actividades se define como el proceso por medio del cual se puede influir sobre las personas para que puedan comprender y contribuir con efectividad y eficiencia al logro de los objetivos de la organización.

Dirigir al personal de enfermería implica capacitarlo para el mejor desempeño de sus funciones; asegurar la máxima equidad en el mantenimiento de la disciplina, estimular y promover al personal del servicio y mejorar sus condiciones de trabajo lo mejor que sea posible; sobre todo, en lo que se refiere a la protección de la salud y la rehabilitación en caso de enfermedad o accidente; orientar al personal en su adiestramiento práctico y la evaluación de sus actividades, con objeto de que pueda adquirir la competencia que le exige el buen desempeño de sus funciones y los conocimientos necesarios para asegurar su permanencia, así como tener oportunidades de ascenso a puestos de mayor responsabilidad; delegar autoridad, compartir la responsabilidad y resolver los problemas de relaciones humanas; proporcionar las normas de actuación y los procedimientos para su aplicación.

<sup>55</sup> Jiménez Castro, Op. Cit., p., 284.

<sup>56</sup> IDEM.

La capacitación y adiestramiento son acciones continuas y de suma importancia, ya que deben considerarse indispensables para lograr el mejor desempeño del personal. La responsabilidad del personal médico, paramédico y técnico no debe ser limitada. Las deficiencias deben superarse mediante la adecuada capacitación; aun cuando la capacitación del personal médico y paramédico es costosa y larga, en relación con otras profesiones, se debe buscar el perfeccionamiento en la formación del personal en salud.

El adiestramiento en servicio se concentra más en el nivel operativo que en la dirección. Los programas de adiestramiento hacen posible que surjan nuevas aptitudes de iniciativa, creación y acción. Se ha demostrado que es necesario contar con nuevas, más amplias y variadas aptitudes las cuales deben ser el producto de la capacitación y el adiestramiento en servicio; esto coadyuva, indirectamente, al desarrollo de la Administración Pública.

Las aptitudes se refieren a lo cuantitativo. Se dice que las aptitudes pueden ser susceptibles de medición cuantitativa porque las personas tienen un mayor o menor grado de comprensión, reflexión, atención, energía, memoria, inventiva, capacidad de observación, riqueza de ideas, lógica, claridad, etc., que constituyen rasgos personales de la manera de ser de los individuos.

Las actitudes se refieren a lo cualitativo y sólo pueden ser identificadas. Las actitudes adoptadas por el hombre influyen en el rendimiento y la productividad de las aptitudes.

La educación juega un papel importante para el mejoramiento de las aptitudes, mediante programas específicos de formación, adiestramiento en servicio y perfeccionamiento en administración, lo que corresponde a adiestramiento y capacitación en servicio.

La capacitación se logra con un plan de estudios que incluya materias fundamentales, complementarias y técnicas. Las primeras dan las bases científicas y crean actitudes; las segundas dan formación en áreas de especialización; y las terceras proporcionan aptitudes especializadas, conocimientos y habilidades necesarias de aplicación en el desempeño profesional de los servicios de enfermería.

El servicio de enfermería no puede funcionar aislado y su coordinación e interacción con los demás servicios es, en gran medida, un asunto de administración, por lo que debe establecerse una estrecha cooperación a fin de coordinar las actividades y resolver en conjunto los problemas de interés común.

Al organizar la asistencia completa al paciente, debe tenerse presente que hay que considerar al enfermo "no como un caso, sino como una persona con necesidades individuales"<sup>(57)</sup> y que para satisfacerlas es necesario conjuntar los esfuerzos de otras disciplinas, por lo que este concepto de la asistencia tiene múltiples implicaciones para las actividades del administrador de los servicios; sobre todo en lo que se refiere a la coordinación de este servicio con todos los demás que intervienen en la prestación de la atención médica completa.

---

<sup>57</sup> Goddard, H.A., Op., Cit., p., 30.

Prestar la asistencia de enfermería con eficiencia, no es lo único que cuenta; también es importante la manera de desempeñar las funciones y mantener las buenas relaciones con la colectividad.

"La enfermera que recibe cortésmente a los familiares y visitantes del enfermo y atiende solícita al público, demuestra que siente simpatía, interés y comprensión por sus problemas"<sup>(58)</sup>. Esta atención y cortesía es el resultado de una acertada administración y mando, lo cual refleja la existencia de una elevada moral entre el personal, el cual siente una gran satisfacción por su trabajo y, al mismo tiempo, esa satisfacción también logra obtenerla en el paciente y sus familiares, así como su colaboración al instruirlos acerca de la importancia social del hospital y sus servicios.

Por último, "uno de los objetivos de la asistencia completa al enfermo es, después del tratamiento, ayudarlo a reintegrarse al lugar que ocupaba en la sociedad"<sup>(59)</sup>.

Ningún plan de actividades de los servicios de enfermería estará terminado si no se consideran en él las acciones necesarias para que la enfermera continúe su asistencia y tratamiento al ser dado de alta del hospital el enfermo. Será preciso instruir al paciente y familiares acerca de la forma de vida adecuada que deberá seguir para su total restablecimiento, o bien cualquiera otra ayuda para su cabal rehabilitación. De esta manera el servicio se habrá prestado completo y se habrá contribuido a reintegrar a la sociedad hombres sanos y responsables que propicien el desarrollo del país.

---

<sup>58</sup> IDEM.

<sup>59</sup> IBID., p., 31.

La ejecución del plan general de las actividades del servicio de enfermería presupone que existe una división de éste que forman un conjunto de servicios, donde a cada uno se le encomienda una determinada parte del plan. Cada parte establece sus propios objetivos con base en el objetivo general del servicio de enfermería y, junto con las demás disciplinas encargadas de la asistencia médica, cumplen su cometido para lograr la atención completa.

Para la adecuada organización de las actividades, es necesario adoptar una serie de medidas administrativas que permitan una eficaz aplicación de los principios administrativos.

Determinar la agrupación de actividades es muy importante, por lo que se deben considerar los siguientes factores:

1. Número de enfermos en los servicios.
2. Estado de salud de los pacientes.
3. Total de las necesidades que las enfermeras tienen que atender.
4. Los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para satisfacer las necesidades de los enfermos.

Una vez determinados estos factores y analizadas las actividades, la enfermera que administra los servicios está en posibilidad de establecer su plan de trabajo y los programas necesarios para otorgar los cuidados completos. Otro factor importante a considerar es el momento en que

debe hacerse el trabajo, por lo que es conveniente que la enfermera dirigente establezca los horarios de las actividades, teniendo en cuenta los períodos de mayor trabajo y la frecuencia de las mismas, por lo que debe prever una buena distribución de las actividades del personal de enfermería, incluyendo, por supuesto, el método que debe seguirse para la asistencia a los enfermos; es decir, la asignación de pacientes a cada enfermera.

Cualquiera que sea el método, la administradora del servicio tiene el deber de investigar todas las necesidades de los enfermos bajo su responsabilidad para determinar las aptitudes y conocimientos que ha de tener el personal a quien asignará la atención del paciente. Debe tener cuidado que los diferentes turnos estén bien atendidos y sea suficiente el personal disponible en las horas de mayor trabajo, en las comidas y en las de descanso.

Por último, tiene que adoptar medidas y disposiciones necesarias para la supervisión, indispensable para el logro de los fines perseguidos y la evaluación de la atención prestada, de manera que se asegure la buena asistencia al paciente y se ayude al personal a mejorar su trabajo mediante la enseñanza y la capacitación.

## CAPÍTULO 4

### LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS DE ENFERMERIA COMO SISTEMA

Para comprender a los servicios de enfermería como un sistema, es necesario percatarnos hasta dónde llega la autonomía de la enfermería.

En el subcapítulo 1.3 del Capítulo 1, mencioné que la enfermería forma parte de las diversas disciplinas del área de la salud, que constituyen el "Equipo de Salud" que da la atención médica. Este equipo está bajo la responsabilidad y dirección del médico que es la persona legalmente autorizada y facultada para ordenar la prescripción y el tratamiento que debe aplicarse a los pacientes. Asimismo, están bajo su responsabilidad las acciones de prevención, rehabilitación y educación para la salud.

De lo anterior se desprende que la autonomía que se le confiere a la enfermería es limitada y que su dependencia es directa del médico, puesto que él es responsable de la prescripción y tratamiento terapéutico.

Sin embargo, el personal de enfermería realiza una serie de actividades para la ejecución de la prescripción médica cuya realización es totalmente autónoma y de responsabilidad exclusiva de la enfermera, como son los cuidados generales de enfermería, que consisten en técnicas y procedimientos para toma de signos vitales; higiene del paciente; ministración y aplicación de medicamentos; alimentación; atención en los períodos de descanso y sueño; aplicación de frío y calor; colocación y control de diversos aparatos como son:

---

Nebulizadores, respiradores, monitores, aspiradores y otros, así como diversos tratamientos y estudios de alta especialidad y tecnología tales como asistencia en terapia intensiva, quirófano, unidades de hemodiálisis, de diálisis y otros.

Para ejecutar estos procedimientos es que estudian la carrera de Enfermería que les permite, mediante el conocimiento de las ciencias médicas y otras, establecer, bajo los principios básicos de la medicina, técnicas y procedimientos con los cuales dan el cumplimiento cabal a la prescripción médica y están en posibilidad de detectar cualquier alteración que se presente en el enfermo y participar con el médico en la atención oportuna y eficiente.

Para comprender más ampliamente la necesidad de aplicar la administración a los servicios de enfermería en el sector público, a continuación haré una breve consideración acerca de la administración de los servicios de enfermería vistos como un sistema administrativo, con la finalidad de demostrar la necesidad que existe de que el personal que otorga los servicios de enfermería distinga la integración de un sistema y los subsistemas que lo conforman y que tienen lugar en el ámbito de la Administración Pública.

La enseñanza de enfermería ha considerado, en la actualidad, introducir a los estudiantes en el conocimiento de la Teoría General de Sistemas, con la finalidad de integrar profesionales mejor preparados, cuyas acciones mantengan una interacción permanente con el sistema de atención médica y el Sistema de Salud del País, para que el "Equipo de Salud" brinde de manera eficiente la atención médica que demanda la población.

Desde el punto de vista conceptual conviene analizar algunas definiciones que nos conducirán a ubicarnos en el contexto de lo que se entiende por "Sistema" para los fines de este trabajo.

Johansen Bertoglio, Oscar, define que "en general podemos señalar que, ante la palabra "sistemas", todos los que la han definido están de acuerdo en que es un conjunto de partes coordinadas y en interacción para alcanzar un conjunto de objetivos"<sup>(60)</sup>, y agrega algunas características adicionales que señalan "que un sistema es un grupo de partes y objetos que interactúan y que forman un todo o que se encuentran bajo la influencia de fuerzas en alguna relación definida"<sup>(61)</sup>.

Sin embargo, para abundar en el concepto, el mismo autor toma dos definiciones más: La de Hall de su libro "Ingeniería de Sistemas" donde define un sistema "como un conjunto de objetos y sus relaciones y las relaciones entre los objetos y sus atributos"<sup>(62)</sup>. Finalmente toma la elaborada por la General System Society for Research que define a los sistemas como "un conjunto de partes y sus interrelaciones"<sup>(63)</sup>.

Churchman, C. West., apunta que "todos los que definen el término 'sistemas' están de acuerdo en que se trata de un conjunto de partes coordinadas para lograr un conjunto de metas"<sup>(64)</sup>.

Por último pasemos a considerar lo que dice Duhalt Krauss: "Sistema es un conjunto de partes integradas e

---

<sup>60</sup> Johansen Bertoglio, Oscar, Introducción a la Teoría General de Sistemas, Editorial Limusa, México, 1982, p., 54.

<sup>61</sup> IDEM.

<sup>62</sup> IBID., p., 55.

<sup>63</sup> IBID., p., 56.

<sup>64</sup> Churchman, C. West., El Enfoque de Sistemas, Editorial Diana, México, 1974, p., 47.

interdependientes o interactuantes, cuyas relaciones entre sí y entre sus atributos determinan un todo unitario y organizado, que cumple un propósito o realiza determinada función u objetivo"<sup>(65)</sup>.

Por lo anterior, y en suma, podemos decir que un sistema se define como un conjunto de medios relacionados entre sí y dirigidos hacia un objetivo común.

Si vemos a la administración de los servicios de enfermería como un sistema, estaremos en posibilidad de ver que estos servicios no se dan aislados, sino por el contrario, es necesario el concurso de otras disciplinas del área de la salud para complementar la atención médica. Es decir, la atención médica del individuo es el todo; hacia él convergen varias disciplinas que desempeñan un diferente papel, pero con un propósito común: alcanzar la salud del individuo.

Krauss otorga una relevante importancia a la administración de personal y aborda su estudio por medio del enfoque sistémico explicando que "Admitimos que el término *sistémico* no es castizo. Es un neologismo que no puede sustituirse por *sistemático*, ni por algún otro vocablo castizo. Sistemático, en español, es un adjetivo que se aplica a lo "que sigue o se ajusta a un sistema".

"Sistémico", en cambio, sería lo referente a los sistemas... Un enfoque sistemático de un fenómeno sería el que siguiera cualquier sistema de conocimiento (estructuralista, funcionalista, etc.). Mientras que un enfoque sistémico es aquél que concibe al fenómeno de acuerdo con la teoría de los sistemas; esto es,

---

<sup>65</sup> Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público, un Enfoque Sistémico, I.N.A.P., México, 1974, p.p., 33 y 35.

---

como parte de un sistema, como sistema o como conjunto de sistemas"<sup>(66)</sup>.

Este enfoque permite estudiar y resolver cualquier problema relacionándolo con el sistema al que pertenece; por otra parte, en una institución pública, le permite tener una visión integrada y global del funcionamiento de la misma.

La importancia de los sistemas y la aplicación de la teoría de sistemas en la administración es de gran trascendencia, puesto que el enfoque de sistemas ofrece la posibilidad de ser utilizado como método de análisis, tanto a nivel de agregación general como al detalle que se requiera.

El método puede aplicarse en el estudio de una institución, dirección, departamento u oficina; en el proceso de producción de un bien o un servicio; en el manejo y control de un recurso; o bien a la Administración Pública en su totalidad.

Un sistema está compuesto de subsistemas de un orden inferior y es, a su vez, parte de un suprasistema del nivel superior; es decir, todo sistema contiene otros sistemas (subsistemas), de manera que el enfoque de sistemas significa un marco de referencia para el análisis y solución de los problemas administrativos.

Este enfoque permite contemplar a la administración desde un punto de vista de conjunto interdisciplinario y multifuncional, por lo que es necesario contar con estructura propia y procesos internos para afrontar de la mejor manera posible los cambios de un medio ambiente en constante movimiento y

---

<sup>66</sup> IBID., p., 41.

transformación y poder estar en condiciones de satisfacer las demandas de la población.

El enfoque de sistemas nos conduce a estudiar a la administración con "...una óptica multidisciplinaria, que permite apreciarla esquemáticamente como un sistema que implica un medio ambiente, unos insumos en proceso de conversión, unos productos y una retroalimentación..."<sup>(67)</sup>.

Con base en estos conceptos podríamos decir que una unidad de atención médica es "un conjunto de personas y recursos organizado en un todo complejo, con el propósito de alcanzar una serie específica de objetivos o metas"<sup>(68)</sup>. Por lo tanto, los servicios de enfermería son un subsistema del sistema de atención médica; los otros subsistemas son los servicios médicos, de laboratorio y radiodiagnóstico, de tratamiento, de alimentación, de conservación y mantenimiento, de limpieza, administrativos, de apoyo y otros. Todos estos subsistemas forman un conjunto integrado de recursos humanos y materiales que operan e interactúan entre sí para tratar de alcanzar el objetivo con la mayor eficiencia posible.

Para mayor claridad del funcionamiento del sistema tomamos el esquema (Fig. 3) de Duhalt Krauss "Elementos de todo Sistema Administrativo"<sup>(69)</sup>, donde se muestran sus elementos así como componentes.

---

<sup>67</sup> Carrillo Castro, Alejandro, Características del Enfoque de Sistemas en Teoría General de Sistemas y Administración Pública, p., 268.

<sup>68</sup> Duhalt Krauss, Op., Cit., p., 44.

<sup>69</sup> IBID, p., 45.

## Elementos de un Sistema Administrativo

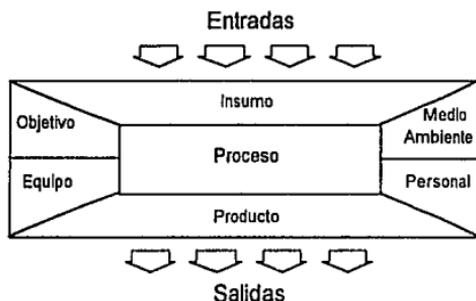


Fig. 3

"Un sistema administrativo tiene los siguientes componentes:

- a) **Objetivo:** Finalidad que se pretende alcanzar con la acción administrativa.
- b) **Insumo:** Elementos materiales, humanos e información que alimentan al sistema para que, mediante el proceso, se obtenga un producto.
- c) **Producto:** Son los artículos físicos, servicios e información como resultado de procesar el insumo.
- d) **Proceso:** Secuencia ordenada de pasos o etapas que comprende la transformación del insumo en producto (incluyendo retroalimentación y control).
- e) **Equipo:** Recursos físicos y materiales necesarios en cada paso del proceso para transformar el insumo en producto.

- f) Personal: Son los hombres que operan el equipo y ejecutan las operaciones siguiendo los pasos del proceso para transformar los insumos en producción y alcanzar el objetivo.
- g) Medio ambiente: Son los factores físicos, psicológicos y sociales dentro de los cuales las demás características del sistema tienen lugar<sup>70</sup>.

Cabe señalar que dentro del sistema la retroalimentación representa la influencia que los servicios tienen sobre el medio ambiente en el que se dan, de modo que da forma a los insumos subsiguientes.

Hemos señalado ya que los servicios de enfermería son un subsistema del sistema de atención médica; sin embargo, no debemos perder de vista que este sistema, en un momento dado, es también un subsistema del sistema de salud nacional; por lo tanto, la atención de enfermería puede verse de la misma manera que un sistema, el cual tiene, a su vez, otros subsistemas.

Un departamento de enfermería es un sistema administrativo cuyo **objetivo** fundamental es prestar un servicio que coadyuve a devolver la salud a los enfermos. El **insumo** más importante son los pacientes que ingresan a los servicios. El **proceso** consiste en todas las operaciones a que se sujetan los enfermos para que recuperen la salud y el **producto** son los individuos que salen curados y aptos para reintegrarse a la sociedad.

---

<sup>70</sup> IBID., p., 46.

Este sistema está, a su vez, constituido por tantos subsistemas como sean necesarios para el cumplimiento de todas las funciones; esto quiere decir: Atención de urgencias, admisión del paciente; hospitalización; atención médica; servicios de enfermería: cuidados generales de enfermería, cumplimiento de la prescripción médica, atención de pacientes en estado crítico, cuidados específicos de enfermería, supervisión, control, etc.; servicios de: Rayos X y laboratorio; dietología, intendencia, mantenimiento y conservación, etc.

Como todo sistema administrativo, además de los subsistemas mencionados, tiene a su vez, un subsistema de información para cada subsistema que es el que proporciona la información necesaria, correcta y oportuna para la toma de decisiones que conduzcan a la prestación del servicio que dará de la manera más eficiente el producto deseado. Estos subsistemas de información conforman un sistema de información integral que recoge e interrelaciona la información producida por cada uno de los subsistemas, de manera que la almacena y la puede proporcionar al subsistema que la requiera.

Toda la información debe estar interconectada de manera que, para planear la atención de enfermería el administrador debe basarse en la información que le proporcione el expediente clínico que contiene los resultados de los estudios de laboratorio y gabinete y la prescripción médica; asimismo, la información que maneja el personal de enfermería, como son: Las formas de registro de las actividades de enfermería, los recetarios, dotaciones, controles, solicitudes, etc.

Para planear la dotación de recursos humanos de enfermería, debe recurrirse a la información de tipo de servicios, capacidad instalada, equipo, recursos tecnológicos, indicadores de fuerza de trabajo, rotación de descansos, vacaciones, etc.

Para poder planear la capacitación del personal que otorga la prestación del servicio, es necesario obtener la información en relación a los análisis de puestos, inventario de habilidades, calificación de méritos, manuales de procedimientos, instructivos de operación, características de personal, etc. De esta manera, el subsistema de información permite precisar objetivos, planear, establecer políticas, elaborar los programas necesarios, disminuir considerablemente los errores y solucionar los problemas.

El sistema de atención de enfermería debe considerarse como un subsistema de un suprasistema y que, a su vez, éste está integrado por un conjunto de subsistemas que permite estudiar y resolver cualquier problema relacionándolo con el sistema al que pertenece y con el suprasistema que le concierne.

Para resolver los problemas bajo el enfoque de sistemas, es decir, que se está considerando todo el sistema, se debe empezar por el proceso de razonamiento; esto significa que debe llevarse al cabo un análisis previo para pensar de una manera lógica la forma de solucionar problemas y al iniciar el razonamiento plantear un objetivo primordial, las actividades para lograr el objetivo así como la justificación y la interacción de cada uno de los subsistemas. La interrelación de los subsistemas con el todo es a lo que se llama subsistema administrativo. Es el subsistema que establece las maneras de pensar en forma adecuada, cómo empezar para la resolución de los problemas.

Churchman dice: "¿Existe algo esencial acerca del concepto del sistema como manera de pensar?... Los sistemas se integran de un conjunto de elementos que trabajan agrupadamente para el objetivo general del todo. El enfoque de sistemas es,

simplemente, una manera de pensar acerca de estos sistemas totales y sus componentes"<sup>(71)</sup>.

El enfoque de sistemas nos obliga de manera importante a definir con claridad y exactitud los objetivos. Tomemos el siguiente ejemplo de Churchman para reflexionar acerca de la necesidad de precisar bien los objetivos.

"Un laboratorio médico en donde se examinan las muestras que los doctores les envían. ¿Cuál es el objetivo del laboratorio? Una respuesta obvia es que el objetivo es hacer un examen lo más exacto posible. Pero el verdadero objetivo no es la exactitud, sino para qué sirve la exactitud: mejorar el diagnóstico del doctor"<sup>(72)</sup>.

No es fácil determinar los verdaderos objetivos de un sistema como no lo es determinar los de una persona individual.

"Un alumno en clases a veces llega a pensar que su objetivo es lograr la calificación más elevada posible, aun sacrificando el verdadero significado del contenido del curso; van en busca de calificaciones elevadas porque creen que éstas conducen a becas y otras oportunidades en el futuro. Su objetivo establecido es aprender,<sup>(73)</sup> pero su verdadera medida de actuación es la calificación"

"En el ramo de la salud, con la aparición de las vacunas contra las enfermedades clásicas, parece obvio que el Sistema de Salud debe eliminar la roña. Recientemente, por ejemplo, se han tomado medidas para eliminar la viruela. Parece ser que la medida de actuación deberá ser la reducción en el porcentaje

<sup>71</sup> Churchman C. West., Op., Cit., p., 28.

<sup>72</sup> IBID., p., 49.

<sup>73</sup> IBID., p., 50.

de niños que contraen la viruela, posiblemente ponderado por la reducción en la gravedad de los casos. En algún país un periódico puede señalar que la viruela es fatal, por lo tanto, consideran que es un éxito del sistema la medida anterior que daría como resultado una disminución de la mortalidad infantil y, consecuentemente, ocasionará un aumento intolerable de la población en las áreas subdesarrolladas. De nuevo el carácter del pensador de un sistema integral se hace aparente: Posiblemente sea mejor que la viruela haga su trabajo<sup>(74)</sup> fatal que permitir el hambre resultante del exceso de población"

Estos ejemplos nos muestran la importancia y el carácter específico que deben tener los objetivos bien planteados, definidos y determinados con la mayor exactitud posible, aún cuando en nuestro país no podríamos pensar en el aumento de la mortalidad infantil para disminuir el problema del "hambre resultado del exceso de la población". Esta situación llevaría al pensador de un "sistema integral" a proponer otro tipo de medidas para disminuir el crecimiento indiscriminado de la población.

Churchman nos dice que una vez determinado el objetivo, es necesario considerar el medio ambiente. "El medio ambiente es lo que está fuera del sistema"<sup>(75)</sup> e influye en el mismo; los recursos tanto materiales como humanos, mediante los cuales se realizan los actos específicos dentro del sistema y cuyo resultado será el producto; en el caso que planteo en este trabajo, son los servicios que se otorgan al paciente para lograr su recuperación total.

Resulta conveniente hacer referencia, en forma general, al proceso insumo-producto. "Los administradores científicos han

---

<sup>74</sup> IBID., p., 52.

<sup>75</sup> IBID., p., 53.

encontrado muy útil en algunas ocasiones, pensar en un sistema como una clase de entidad identificable a la cual se le incorporan diversos tipos de insumos (personas, dinero, etcétera),<sup>(76)</sup> y de lo cual se obtiene algún tipo de productos o servicios".

Un ejemplo de este mismo autor, que nos parece muy ilustrativo al respecto, es el siguiente: "El sistema educativo de un Estado. El cuerpo legislativo invierte dinero (un insumo) y se obtienen estudiantes (un producto) con diversos grados académicos: de secundaria, universidad y maestrías, etcétera. En este proceso el insumo es transformado en edificios, maestros, administradores, libros, etcétera. Y los insumos transformados, entonces, procesan a su vez a personas que se les llama estudiantes, quienes egresan<sup>(77)</sup> del sistema con varios tipos de educación y entrenamiento".

Al hablar de los elementos de un sistema administrativo, se mencionó que dentro del sistema la retroalimentación es un factor muy importante que nos va a permitir dar nuevas formas a los insumos subsiguientes para mejorar los productos.

También vimos que al sistema lo alimentamos con diferentes insumos que se procesan para obtener un producto. En el caso de la atención médica los productos que se obtienen son los servicios que en materia de salud se prestan al público que demanda dicha atención; pero, en ocasiones, no siempre se satisfacen plenamente. Como señala Ira Sharkansky: "Los servicios rendidos al público satisfacen ciertas necesidades y dejan otras insatisfechas, influyendo en esa forma en las demandas subsiguientes... Generan peticiones de más de lo

---

<sup>76</sup> *IBID.*, p., 81.

<sup>77</sup> *IBID.*, p.p., 81 y 82

mismo y otras demandas"<sup>78)</sup>, que dan origen a modificar planes, programas, etc., pero sobre todo a replantear objetivos que nos conduzcan a cumplir más y mejor las demandas de salud de la población.

Comprendemos que la modificación de planes, programas, aumento en las erogaciones financieras, etc., no siempre nos van a permitir producir el tipo de servicios que se necesitan, pero es ahí en donde el administrador, sobre todo el de los servicios de enfermería que es el motivo de nuestro estudio, debe estar en continua investigación y búsqueda de los diferentes ingredientes que se requieren para lograr la satisfacción de las demandas. Es decir, el resultado de los productos que se obtengan va a servirnos de retroalimentación para mejorar, modificar, cambiar o controlar, los objetivos, planes, programas, toma de decisiones, presupuestos, etc., de los insumos, así como del proceso de conversión. Esto con el fin de que los servicios de salud rendidos al público satisfagan sus necesidades.

En resumen, quiero enfatizar que la manera de pensar acerca de los sistemas, es coincidente en los tres autores que he mencionado al respecto, por lo que he considerado que, dada la forma en que se desarrollan los servicios de enfermería, es necesario verlos como un sistema dentro de la administración de la atención médica en las Instituciones de Salud y Seguridad Social del Sector Público y enseñarlo con este enfoque en las escuelas de enfermería.

Por último, con la finalidad de mostrar esquemáticamente el proceso de funcionamiento de la atención de enfermería, la figura 4 representa los aspectos fundamentales que conforman

---

<sup>78)</sup> Sharkansky Ira, Op., Cit., p., 326.

el sistema de administración de los servicios de enfermería en el sector público.

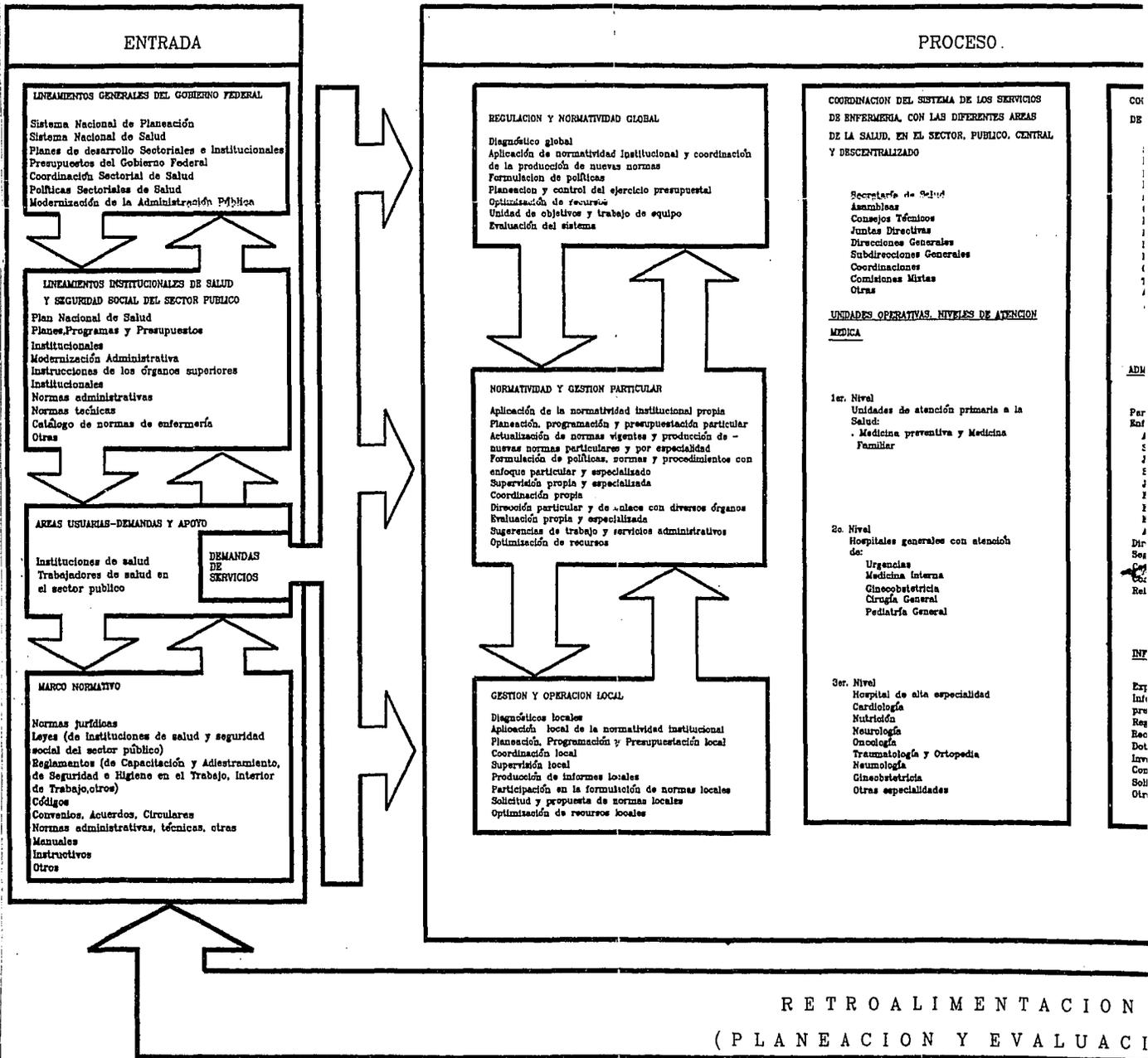
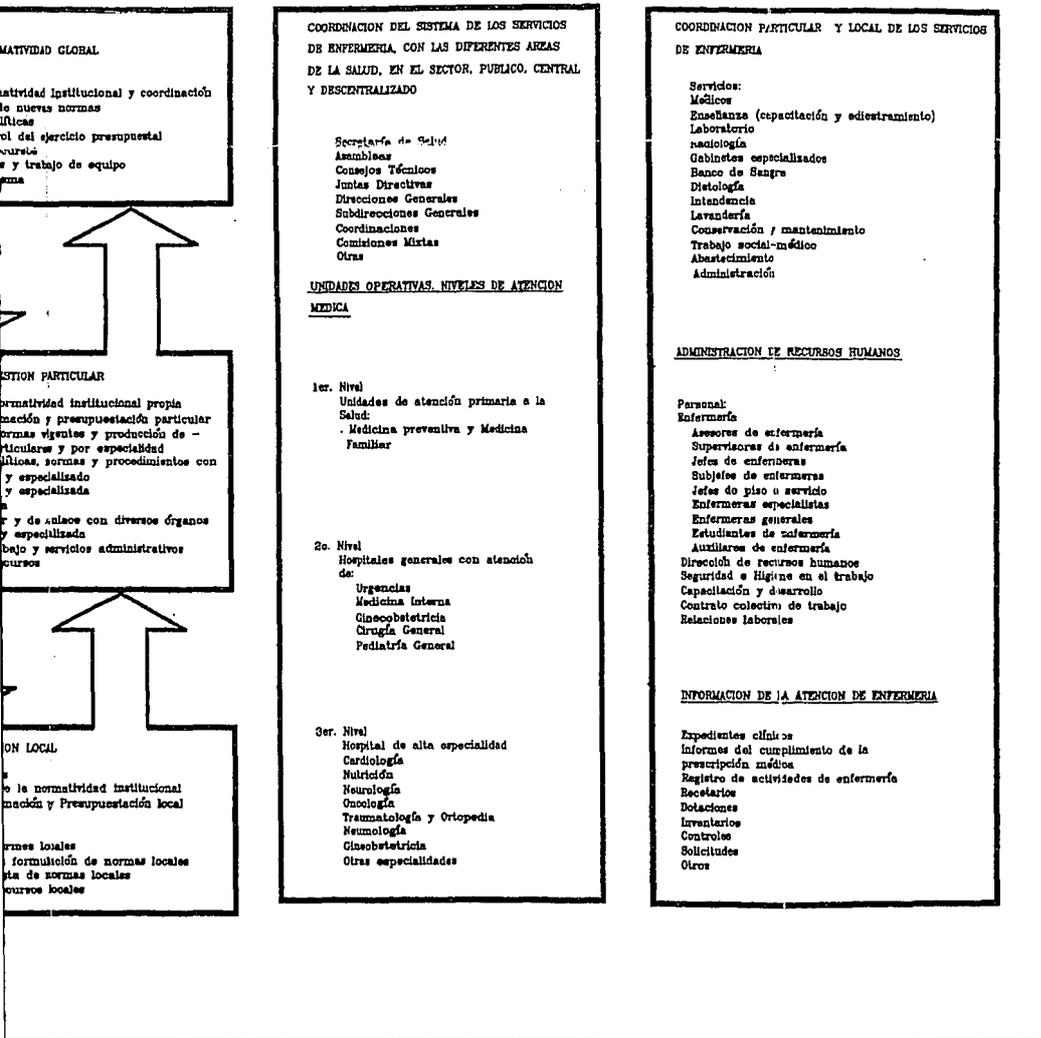


Fig. 4

## DE FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE ENFERMERIA EN EL SECTOR PUBLICO

## PROCESO.



## PRODUCTOS

## SALUD PUBLICA

Prevención, curación, rehabilitación

Diagnósticos  
Medidas preventivas  
Tratamientos  
Medicamentos  
Curaciones  
Operaciones  
Medicina Física  
Otras

## INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

Urbano  
Suburbano  
Campo

LOGRAR LA ADMINISTRACION Y CONTROL INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE ENFERMERIA DEL SECTOR PUBLICO

Cumplimiento de los programas y normalidad en materia de salud y seguridad social.  
Organización de los recursos de las instituciones  
Coordinación de los servicios de enfermería con el equipo de salud  
Coordinación del sistema de seguridad e higiene en el trabajo  
Instalaciones y equipos seguros y protegidos  
Prevención de riesgos y solución de emergencias  
Personal adiestrado, capacitado y desarrollado  
Optimización de los recursos humanos, financieros y materiales  
Aumento de la productividad  
Mejoramiento de la atención de enfermería a la población usuaria del servicio  
Control de enfermedades y de enfermos  
Satisfacción del usuario y del personal del servicio de enfermería

RETROALIMENTACION  
( PLANEACION Y EVALUACION )

## CONCLUSIONES

En un país como el nuestro que tiene crisis severas, con escasos recursos y grandes carencias, la función social del Estado es de capital importancia; la población demanda satisfacción de sus necesidades y las de salud son impostergables.

Sabemos que dentro de la atención de la salud social, el personal de enfermería juega un papel preponderante. La función del personal de enfermería es de reconocida relevancia y amplitud, por lo tanto, es indispensable reconocer la necesidad de aplicar el conocimiento de la Administración Pública en la administración de los servicios de enfermería en las instituciones de salud y seguridad social del sector público y ubicarlo adecuadamente en la estructura de los planes de estudio de la carrera de Enfermería y su ejercicio en los departamentos de enfermería de las unidades de atención médica.

Por la relevancia y gran responsabilidad que tiene el personal en este campo, se consideran servidores públicos especializados y en la medida que sean eficientes para administrar sus servicios, serán buenos servidores públicos. Es menester tener presente que el primer objetivo de la administración de los servicios de enfermería debe ser la eficiencia.

Urge a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Secretaría de Educación Pública reestructurar los planes de estudio de la carrera de enfermería en incluir en los mismos la enseñanza de la administración pública, estableciendo una adecuada correlación entre lo que es la administración en el sector público y los servicios de enfermería en las instituciones de salud y seguridad social y hacer hincapié en la conciencia social con que debe salir una enfermera que va a ingresar a dichas instituciones. Ciertamente que también existen instituciones de salud que son privadas, sólo que no

hay escuelas de enfermería para el sector público y el privado, por lo que la enseñanza tiene un plan único de estudios y durante la misma se tiene que insistir en la mística de servicio que debe tener la enfermera con la comunidad, con el paciente y con el Estado al que pertenece y quien, en última instancia, es el que le paga.

Por otro lado, debe también concientizarse, de alguna manera, al sector salud, de la importancia que tiene contar con personal de enfermería profesional, con conocimientos que le permitirán desempeñar una función eminentemente social con eficacia y eficiencia y contribuir así al cumplimiento de las actividades del Estado encaminadas a satisfacer las demandas de salud social.

Cabe mencionar que, en el desarrollo de este trabajo, se ha señalado que en el campo terapéutico la enfermera trabaja bajo la dirección del médico; pero también se ha hecho particular referencia a la responsabilidad que tiene en el cumplimiento de los servicios, así como con los tres factores que intervienen en cualquier aspecto del trabajo administrativo: Decisión acerca de lo que debe hacerse, organización y coordinación de las actividades de las personas y la ejecución propiamente dicha.

Pero al hablar de la gran responsabilidad en el ejercicio de su carrera, se señaló su ámbito de acción así como su situación salarial, en la cual existen significativas diferencias en la percepción de prestaciones que se otorgan en las diversas instituciones de salud del sector público.

Así mismo se ha reconocido que en el ejercicio práctico de la profesión la enfermera no tiene el sitio que merece, dado que en el medio, su profesión ha sido apreciada por su perfil de vocación y humanismo y del cual se ha creído que su labor esencial, es únicamente la atención al enfermo para la satisfacción de sus necesidades de comodidad e higiene.

Considerando así la profesión, la enfermera ha recibido poco reconocimiento a su capacidad y competencia para participar en actividades técnicas, científicas y de investigación, no aceptándose por ello la necesidad de su formación profesional en los niveles de educación superior. Esto ha ocasionado que se considere aún que es una carrera fácil, sin alcances de adelantos y progreso científico y expuesta a los bajos sueldos, con horarios prolongados y con cargas de trabajo que no corresponden a su ejercicio profesional de nivel superior; que no se reconozca ampliamente su nivel académico ni en remuneración, ni en oportunidades de participación. Un ejemplo de esto es las limitadas y ocasionales oportunidades para que la enfermera participe en las actividades de la investigación médica.

A pesar de lo anteriormente expuesto y para cumplir con su gran responsabilidad profesional, el personal de enfermería ha buscado constantemente su superación, con la finalidad de estar al día en los avances de las ciencias y tecnología médicas. Y es así, que ha promovido y sigue promoviendo el desarrollo de diferentes cursos de especialización, con los reconocimientos universitarios y curriculares correspondientes, para continuar colaborando estrechamente con el médico en el tratamiento y aplicación de la terapéutica moderna.

Es conveniente hacer notar que no únicamente la enfermera se ha concretado a lo anteriormente dicho, sino que también ha salido al extranjero en busca de mayores conocimientos científicos que ha venido a divulgar y aplicar en nuestras instituciones hospitalarias tanto del sector público como privado. En la actualidad su preparación le ha permitido llegar, en ocasiones, a sugerir al médico algunas acciones que han coadyuvado en la aplicación del tratamiento y terapéutica a pacientes de medicina de alta especialidad y de cirugía de alto riesgo.

Estos avances han sido logrados por las enfermeras que ya se encuentran en el pleno ejercicio profesional, avalados por el estudio y la experiencia, así como por la gran necesidad de adquirir mayores conocimientos para el desempeño de su práctica diaria.

A nivel de escuelas de enfermería, durante muchos años, estas fueron dirigidas por médicos, impartiendo ellos mismos las cátedras. Fue hasta que enfermería demostró la necesidad de dirigir ellas mismas sus centros educativos y con cátedras impartidas, en gran medida, por enfermeras profesionales.

La Escuela de Enfermería de la Universidad Nacional Autónoma de México, con pleno conocimiento de los requerimientos de esta profesión, ha ido reorientando sus planes de estudio e introdujo la licenciatura de enfermería. Es evidente la fuerza de las enfermeras para elevar su nivel profesional, por tanto el proceso educativo requiere de una reforma que se perfile a egresar profesionales ampliamente calificados, cuyo trabajo en otras actividades intrahospitalarias, comunitarias, de investigación y administrativas lo realice con profunda disciplina, conservando sus valores y dando muestras de su competencia para coadyuvar en la solución de los problemas actuales de salud-enfermedad de nuestro país.

Ante esta situación, dicha escuela busca proyectar que las egresadas de la licenciatura, tengan un alto grado de competencia en los conocimientos y su preparación sea congruente con las necesidades reales de la población que demanda la atención médica. Sin embargo, como se dijo al inicio de este capítulo, es urgente que las autoridades de la Universidad Autónoma de México y de la Secretaría de Educación Pública, consideren ampliamente las modificaciones pertinentes en los programas educativos.

Por otra parte, es apremiante revalorar el papel que desempeñan las enfermeras en las instituciones de salud y seguridad social del

sector público, para mejorar sus condiciones salariales y darles el reconocimiento que merecen.

En el ejercicio práctico profesional la enfermera necesita buscar cierta independencia y tomar sus propias decisiones dentro del grupo de salud. Es decir, que la enfermera sea considerada como un **ser pensante** capaz de conocer los límites de su trabajo en la atención médica y **prevenir situaciones de riesgo**; pero desde luego, **responsable de sus decisiones** para realizar su trabajo con gran conocimiento y seguridad profesional; con **profundo sentido ético y moral** que responda a su importante papel dentro del equipo de salud. Es vital que en su espacio sea **considerada y respetada**, ya que en muchas ocasiones es el soporte del grupo para dar la atención médica que se demanda.

Para lograr lo anterior, es necesario meditar detenidamente en lo siguiente;

Existen los estudios de licenciatura en enfermería pero, ¿Qué hace la licenciada en enfermería cuando sale de la escuela?. No egresa con la plena conciencia del camino que tiene que recorrer para ubicarse profesionalmente en su trabajo. El médico ha recorrido un largo camino después de recibir su título. Para ingresar a cualquiera de las instituciones de salud y trabajar como médico de base, tiene que hacer una residencia para desarrollarse en la especialidad que haya escogido y al término de la misma obtener su empleo. Así ya es reconocido en cualquier campo de su especialidad y en diversas instituciones de salud.

En enfermería ocurre lo contrario, las licenciadas en enfermería llegan a los hospitales queriendo ocupar los puestos más altos sin tener la práctica y el ejercicio debido en la profesión, y tan es así que ni las propias auxiliares de enfermería las reconocen ni aceptan, pues ellas cuentan con mucha más experiencia y práctica en la

atención de los pacientes que las egresadas de la licenciatura que inician sus labores.

Esta situación origina frustraciones, marginación entre el mismo gremio y resentimientos profundos. Para evitar todo lo anterior y reflexionando en la gran responsabilidad que tiene el personal de enfermería en la prestación de sus servicios en los tres niveles de atención médica, así como en la imperiosa necesidad de elevar la calidad de su profesión, para establecer y controlar sus propias decisiones, se considera oportuno pensar en que es imprescindible buscar y encontrar mecanismos que solucionen el ejercicio de la profesión con mayor nivel de calidad, validez y reconocimiento.

Tal vez uno de estos mecanismos pudiera ser considerar y examinar la posibilidad de establecer una residencia para el ejercicio de la licenciatura en enfermería con validez y reconocimiento universitario para su desempeño.

Desde luego esta residencia debe planearse cuidadosamente, analizando con toda meticulosidad los aspectos necesarios para poder obtener mayor participación en la toma de decisiones que resuelvan la problemática de enfermería; que tenga valor curricular y de méritos; que se respete y que sea el factor decisivo para que se establezca la estructura orgánica que se requiera en todos los niveles donde esté presente enfermería, con amplio reconocimiento para su mejor desempeño, es decir, que libremente determine sus necesidades y las justifique dentro de la organización; establezca sus indicadores para la dotación de recursos humanos; formule sus normas y procedimientos, de acuerdo a los adelantos y avances de las ciencias y tecnología médicas; que participe plenamente en la investigación médica y formule y conduzca los programas de capacitación que se requieran para elevar la calidad de la atención de enfermería.

Otra faceta importante es el que decida directamente en los nombramientos del personal de confianza, así como en sus movimientos y promociones bajo normas, criterios y requisitos perfectamente determinados. Finalmente que también tenga participación en el establecimiento de las estructuras salariales.

Lo anterior, coadyuvará a elevar la calidad de la profesión de enfermería, estimulará al personal y será altamente calificado con una preparación tal, que le permitirá progresar y escalar mejores posiciones en su ámbito de trabajo; obtendrá grandes realizaciones, elevará su prestigio y logrará un equilibrio justo y razonable en sus ingresos, para mejorar sus condiciones de vida y se abatirán los altos índices de ausentismo que existen en algunas instituciones y que, sin duda alguna, será determinante para alcanzar la máxima eficiencia de los servicios de enfermería.

Se ha dicho que la enfermera tiene grandes responsabilidades que cumplir, entre ellas se encuentran, la planeación, presupuestación y programación del servicio de enfermería, que son tareas íntimamente relacionadas y deben ser coordinadas con la planificación y presupuestación del Gobierno.

El ejercicio del presupuesto, es una tarea que requiere de la participación de todos los colaboradores en los diferentes niveles y sectores de la Administración Pública, por ende, los servicios de enfermería deben estar dirigidos por personas altamente competentes para conducirlos y que sean sensibles a la correlación presupuesto-servicio.

Sin una adecuada utilización de los recursos financieros, materiales y humanos no podrá lograrse el máximo aprovechamiento, por lo que el objetivo del administrador de los servicios de enfermería debe ser contribuir a mejorar la eficacia de la administración del servicio,

pues de ello dependerá que exista una atención de enfermería eficiente.

Particular atención requieren los procesos referentes a la organización y dirección de los servicios de enfermería. La organización debe ser encaminada a lograr los objetivos que se trazaron en los planes, de manera que se cumplan con efectividad, economía y eficacia. Las técnicas de la administración son los instrumentos que ayudan a organizar los servicios en cantidad, calidad y oportunidad, pero nunca debe perderse el punto de vista social que es lo que hace que el personal de enfermería sea un servidor público y como tal actúe y se sensibilice al servicio.

La dirección de los recursos humanos debe influir sobre las personas para que puedan comprender y contribuir con eficiencia al logro de los objetivos del servicio de enfermería.

Quienes asumen la responsabilidad de administrar los servicios de enfermería en las Instituciones de Salud del Sector Público, deben darse cuenta de que las necesidades que deben atender son las demandas de salud de la sociedad, que son cambiantes y tienen que estar preparados frente a todas las situaciones que se les presenten. Según ocurre con todas las cosas humanas, las instituciones no permanecen estáticas, sino que tienen un continuo proceso de cambio y de evolución, por lo que el último capítulo se refiere a los servicios de enfermería como un sistema, en el que hay sistemas y subsistemas que forman un engranaje tal, que no pueden funcionar por separado sino debidamente interrelacionados y persiguiendo un mismo fin: La salud de la sociedad.

Para lograr la atención de salud integral del individuo, existen una serie de subsistemas como el de enfermería, dietología, estudios de gabinete y laboratorio; de conservación y mantenimiento de las áreas físicas; equipo, material y otros; el abastecimiento y

suministro; recursos financieros, administración de personal, servicios generales y otros, mismos que a su vez se pueden ver como sistemas, pero que interactúan entre sí para lograr el objetivo del sistema de salud.

Lo anteriormente expuesto obliga a pensar que es necesario que el personal de enfermería vea a los servicios de enfermería como un sistema que se interrelaciona e interactúa para alcanzar un mismo fin: ***La salud del pueblo y la satisfacción social.***

**BIBLIOGRAFIA**

Baena Paz Guillermina,  
Manual para Elaborar Trabajos de Investigación Documental,  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México,  
México, 1973.

Balderas P. Ma. de la Luz,  
Administración de los Servicios de Enfermería,  
México, 1983.

Bravo Peña Federico,  
Nociones de Historia de Enfermería,  
México, 1967.

Castelazo José R., Lic.,  
Apuntes sobre la Teoría de la Administración Pública,  
Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y  
Administración Pública,  
México, 1977.

Claude S. George, Jr.,  
Historia del Pensamiento Administrativo,  
Editorial Prentice/Hall International,  
Madrid, España, 1974.

Carrillo Castro Alejandro,  
"Características del Enfoque de Sistemas en Teoría General  
de Sistemas y Administración Pública".

---

Churchman C. West,  
El Enfoque de Sistemas,  
Editorial Diana,  
México, 1974.

Di Vicenti Marie,  
Administración de los Servicios de Enfermería,  
Editorial Limusa,  
México, 1981.

Duhalt Krauss Miguel,  
La Administración de Personal en el Sector Público,  
Un Enfoque Sistémico,  
Instituto de Administración Pública,  
México, 1974.

Escobar Valenzuela Miguel,  
Notas de Clase de Teoría de la Administración Pública II,  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México,  
México, 1976.

Fajardo Ortiz Guillermo, Dr.,  
Teoría y Práctica de la Administración de la Atención  
Médica y de Hospitales,  
Editorial La Prensa Médica Mexicana,  
México, 1970.

Fernández Arena José Antonio,  
99 Principios Administrativos,  
Editorial Diana,  
México, 1983.

Fuerst y Wolff,  
Principios Fundamentales de la Enfermería,  
La Prensa Médica Mexicana,  
8a. Reimpresión,  
México, 1972.

Goddard, H.A.,  
Principios de Administración Aplicados a los Servicios de Enfermería,  
Organización Mundial de la Salud,  
Ginebra, 1959.

Harmer Bertha,  
Tratado de Enfermería Teórica y Práctica,  
Editorial de la Prensa Médica Mexicana, 2da. Edición,  
México, 1959.

Jamieson, Elizabeth M., Sewal Mary F.,  
Suhrie Eleanor B., Maza Brito Ma. Elena,  
Historia de la Enfermería, 6a. Edición,  
Editorial Interamericana, S.A.  
México, 1986.

Jiménez Castro Wilburg,  
Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa,  
Fondo de Cultura Económica,  
México, 1974.

Johansen Bertoglio Oscar,  
Introducción a la Teoría General de Sistemas,  
Editorial Limusa,  
México, 1982.

Koontz y O'Donell,  
Curso de Administración Moderna,  
Editorial McGraw Hill,  
México, 1985.

Lazzaro Víctor,  
Sistemas y Procedimientos, 2da. Edición,  
Editorial Diana,  
México, 1974.

Martner Gonzalo,  
Planificación y Presupuesto por Programas,  
Editorial Siglo XXI,  
México, 1976.

Martínez Silva Mario, Coordinador,  
Diccionario de Política y Administración Pública,  
Ideas, Técnicas, Autores, A-F,  
Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y  
Administración Pública, A.C.  
México, D.F.

Mendieta Alatorre Angeles,  
Métodos de Investigación y Manual Académico,  
Editorial Porrúa,  
México, 1977.

Mendieta Alatorre Angeles,  
Tesis Profesionales,  
Editorial Porrúa,  
México, 1976.

Muñoz Amato Pedro,  
Introducción a la Administración Pública I y II,  
Fondo de Cultura Económica,  
México, 1973.

Plan de Estudios de la Carrera de Enfermería y  
Obstetricia y Licenciatura Teórica y Práctica,  
Universidad Nacional Autónoma de México,  
Escuela de Enfermería y Obstetricia,  
México, 1982.

Perrodin Cecilia M., Enfermera,  
Supervisión de los Servicios de Enfermería,  
Traducción: Nuria Pares,  
1a. Edición,  
Editorial Interamericana,  
México, 1975.

Serra Rojas Andrés,  
El Proceso Administrativo,  
Editorial Porrúa,  
México, 1976.

Shanks Kennedy,  
Administración y Enfermería,  
Editorial Interamericana,  
México, 1973.

Sharnkansky Ira,  
Administración Pública,  
Editores Asociados,  
México, 1974.

---

Síntesis de la Historia de la Enfermería,  
Escuela de Enfermería,  
Centro Médico Nacional,  
Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sosa V. Esperanza, Satsuko Aoki Maki, S.S.,  
Pesqueira Cabrera Ma. de la Luz, Loyo Roque Ma. Teresa,  
I.M.S.S.  
Luengas y Alvarado Blanca R., Bello Pérez Marina, ISSSTE.,  
Castañón Roberto, Dr., Villarreal Vargas Raúl, Dr.,  
Ramos Salinas Rubén, Dr., S.S.,  
Situación Actual de la Educación de Enfermería en México  
y su integración en el Area Asistencial,  
México, 1976.

Taylor Frederick W., Fayol Henry,  
Principios de la Administración Científica,  
Administración Industrial y General,  
Editorial Herrero Hermanos, Sucs., S.A.  
México, 1975.

Terry George, R.,  
Administración y Control de Oficinas,  
Editorial Continental, S.A.,  
México, 1966.

Terry George, R.,  
Principios de Administración,  
Editorial C.E.C.S.A.,  
México, 1982.

Waldo Dwight,  
Estudio de la Administración Pública,  
Editorial Aguilar, 2da. Edición,  
Madrid, España, 1964.

Waldo Dwight,  
Administración Pública,  
Editorial Trillas,  
México, 1974.