



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**FUNCIONALIDAD Y REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL
INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MEXICO, EL CASO
DEL HOSPITAL PSIQUIATRICO "JOSE SAYAGO".**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

ESTEBAN GONZALEZ CORONA

TUTOR DE TESIS:

JOSE LUIS PEREZ BERMUDEZ



México, D.F. Ciudad universitaria 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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 MIS PADRES

**RAFAEL GONZALEZ VAZQUEZ
ESTHER CORONA DE GONZALEZ**

Por darme la vida, así como encaminarme desde pequeño por los pasos de la virtud, de la buena crianza, de las buenas y cristianas costumbres, quienes han estado en los momentos difíciles de mi vida, alentándome, gracias a por tanta paciencia que han tenido conmigo y esos sabios consejos, les agradezco el apoyo moral y económico, agradezco el protegerme, preocuparse por mí, inculcarme disciplina, tomando en cuenta ese gesto de esmerarse en prepararme lo posible a enfrentarme a la vida, se ve culminado un sueño que anhelábamos, el término de mi carrera profesional, gracias por el sacrificio y dedicarles con especial atención este logro en mi vida.

Gracias los amo

A MIS HERMANOS

Por soportar mi carácter, e impulsarme a realizarme, que con su apoyo puedo seguir adelante como ejemplo a seguir esforzándome cada día agradeciéndoles todo el apoyo y fe que depositaron en mi, gracias por ser un pilar importante.

Gracias por su apoyo

A MIS PROFESORES

Quienes siempre me exigieron mas y mas para que el día de hoy fuera un mejor profesionista, y diera lo mejor de mi, gracias por inyectarme ese amor hacia mi carrera, transmitirme ese cúmulo de conocimientos, que en conjunto con mi vocación hacia la misma, me han llevado a desempeñar y mejorar mi trabajo para realizarlo con calidad humana.

GRACIAS:

A mis amigos por brindarme su amistad y apoyo.

Profesor: José Luís Pérez Bermúdez.

Gracias por guiarme en este proyecto y sobre todo por ayudarme a concluirlo.

A mis sinodales:

Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy

Lic. Constantino Naranjo Lara

Lic. Sergio Javier Meraz Martínez

Lic. José Manuel Guzmán González.

Gracias por sus observaciones, comentarios y aportaciones.

ÌNDICE

Objetivos

Justificación

Introducción

CAPITULO 1 Referencia Histórica

Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

Marco Jurídico

Función de Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

Reglamento Interno del Hospital

Estructura Administrativa

Dirección

Asistente de dirección

Subdirector Medico

Subdirector Administrativo

Diagnostico del Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

Análisis del profesiograma del Hospital del Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

Presupuesto asignado al Hospital Psiquiátrico “José Sayago

Grafica Global de Partidas Presupuestales Capitulo 2000 y 3000

CAPITULO 2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tipos de Administración

¿Qué es la administración publica y que significa reformarla?

Tipos de reforma

La institucional

La administrativa

Modelos y corrientes de reformas

Administración Burocrática

Características de la Burocracia

Beneficios y limitaciones de la burocracia

La importancia de los funcionarios públicos

La importancia de los funcionarios de carrera

Ejes centrales para la aplicación de programa de reforma administrativa

Modelos de gerencia publica

Administración Gerencial

Evaluación de la Administración Tradicional

CAPITULO 3 Proyecto de Administración Publica Reforma Administrativa aplicando el Modelo Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

Visión
Prevención
Estructura del Modelo Hidalgo2
Muestra del Modelo Hidalgo y su Villa
Consulta de primera vez en Especialidad Psiquiátrica por año
Ingresos de Pacientes de Consulta de Especialidades Subsecuente
Egresos de Consulta de Especialidad Psiquiátrica

CAPITULO 4 Comentarios, conclusiones y recomendaciones Hospital
Psiquiátrico acerca del Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

Bibliografía

Objetivo

Conocer el desarrollo administrativo en las diferentes etapas de su existencia del Hospital Psiquiátrico "José Sayago", y así mismo su perspectiva de gestión para el mejoramiento de los servicios que proporciona a una población con ciertas características específicas que requieren una mejor atención.

Justificación

En los últimos años se ha observado en México un incremento en la prevalencia de los trastornos mentales, tales como la depresión, la esquizofrenia, etc, por lo que la demanda de atención para estos pacientes no se ha logrado satisfacer, debido a la saturación de los pocos hospitales psiquiátricos, al raquítico presupuesto asignado a estos Hospitales de 3er nivel, al poco abasto de medicamentos controlados y de un alto costo, al recurso humano para la atención de estos pacientes, al desabasto de recursos materiales y de curación , etc.

Por lo tanto esta realidad despierta la inquietud de conocer de que manera se pueden utilizar los recursos asignados, en este caso del Hospital Psiquiátrico "José Sayago" como son los Recursos Financieros, Recursos Humanos, Recursos Materiales, etc., en general como se puede llevar una administración económico-social en esta Unidad Hospitalaria y que depende del ISEM y es una Institución del Sector Público, derivado de lo anterior me permitirá conocer el manejo, en términos generales el proceso de gestión que lleva este tipo de unidad hospitalaria.

Introducción

En el Capítulo I, se analiza la metodología de referencia histórica de la atención médica y las acciones sanitarias relacionadas con los acontecimientos sociopolíticos ocurridos en el país considerando primordialmente el hospital psiquiátrico "José Sayago", el cual es dependiente del Instituto de Salud del Estado de México. El motivo para desarrollar la investigación es el problema de operatividad y funcionalidad que se detecta en dicha Institución mediante un estudio de caso, que se realizó por el método deductivo. El problema principal y fundamental es que el Hospital no presenta un cien por ciento de eficiente desempeño en la forma de planear, organizar y asignar recursos económicos así como los humanos para que estos sean óptimos y tengan un desempeño adecuado. Básicamente por que se observa que los recursos no bastan para solucionar las deficiencias que tienen la institución en cuanto a recursos humanos, mobiliario, instalaciones, medicamentos, entre otros; así como su origen del mismo, la dependencia que lo rige, su marco jurídico y la estructura administrativa.

En el Capítulo II, observamos que durante los últimos años se ha realizado en el Gobierno Federal un vasto programa de Reforma Administración Pública, y ha repercutido en nuevas formas de coordinación entre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal. La Administración Estatal ha visto acrecentado su campo de acción mediante la adopción de nuevas e importantes funciones que tiene como objetivo fundamental, que el poder público fortalezca su papel rector de los procesos sociales, y a la vez sea más eficiente y eficaz en la forma de satisfacer las nuevas demandas sociales todo esto debido a la conformación de una sociedad en evolución y desarrollo.

En materia de salud en los términos de la legislación aplicable, se busca la eficiente satisfacción de las necesidades de la población a través de los sistemas de salud que abarca la Secretaría de Salud, la cual es una dependencia de Gobierno Federal encargada de conducir la política estatal. Por su parte, en el Estado de México, el organismo encargándose de esta función es el Instituto de Salud del Estado de México.

Se analizan los estudios que se han realizado para reordenar las instituciones de la Administración Pública en el país, ya que no se han encontrado cambios positivos en muchas de ellas; y en varias situaciones, las políticas de modernización de la Administración Pública ni siquiera son conocidas por la institución tal es el caso del Hospital Psiquiátrico "José Sayago", el cual opera desde hace 44 años otorgando el servicio médico psiquiátrico a la comunidad del Estado de México y entidades aledañas.

Se plantean definiciones de administración pública, corrientes de administración; así como reformas administrativas en donde se analiza que una reforma administrativa no puede ser

vista como una mera modificación de organigrama, pero si como un cambio en las relaciones entre actor y agentes económicos, políticos y administrativos.

Capitulo III se dan alternativas para el mejor funcionamiento del servicio hospitalario, tomando como base un proyecto que se lleva acabo en otros países y en el cual el Hospital Psiquiátrico "José Sayago" lo esta tomando como ejemplo, dándole el nombre de Modelo Hidalgo, tomando en cuenta la visión, misión, prevención y estructura del mismo.

En el Capitulo IV, abarcará los comentarios, las conclusiones y reflexiones del Hospital Psiquiátrico "José Sayago, en el cual pretendemos dar un panorama de lo que actualmente ocurre en este Unidad Hospitalaria, con el objetivo de señalar la urgencia de la implementación de una Reforma Administrativa, para que sea el motor de un cambio organizacional y burocrático dependiente del Instituto de Salud del Estado de México,

Capítulo 1 Referencia Histórica

La organización para la atención médica y las acciones sanitarias, han estado estrechamente relacionados con los acontecimientos socio-políticos más importantes ocurridos en el país.

Algunos de los cambios organizativos más significativos que se realizaron para los otorgamientos de los servicios de salud a la población abierta, se encuentran a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917.

En 1926, se crearon en varias entidades federativas las juntas de Beneficencia Pública y las delegaciones de sanidad federal. El 20 de enero de 1932, se creó la Oficina de Servicios Coordinados de Salubridad en todos los Estados, para fomentar la coordinación entre los niveles de gobierno. En 1934, año en que se constituyó la Secretaría de Asistencia Pública, se estableció la Jefatura de los Servicios Estatales de Salubridad, caso como los niveles jurisdiccional y local.

FUENTE: Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Posteriormente en 1938 entraron en vigor los Servicios Coordinados de Salud Pública del Estado de México, cuya estructura orgánica, para 1947, consideraba una jefatura y las secciones de epidemiología, higiene, asistencia y administrativa, así como jurisdicciones sanitarias en el nivel aplicativo. En este sentido el Hospital "José Sayago" es una de las engranajes que da operatividad a los servicios requeridos por la sociedad, aunque con problemas de administración.

FUENTE: Secretaría de Salud del Distrito Federal Junta de Asistencia Privada.

Una de las primicias del Gobierno del Estado de México, es contar con una Administración Pública eficiente en su desempeño, eficaz en respuesta a las demandas de la sociedad y honrada en el desarrollo de sus funciones, que impulse la formación de una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública.

En este contexto y ante la necesidad de garantizar la calidad de los servicios médicos a la población mexiquense, se ha venido realizando la reestructuración de las instituciones encargadas de la prestación de estos servicios, a fin de entender las legítimas demandas de los usuarios en materia de salud.

El día 4 de marzo del 2000 se publicó en la Gaceta de Gobierno las adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en el cual el artículo 19, Fracción III y a los Artículos 25 y 26, para crear La Secretaría de Salud en la entidad. Es la dependencia encargada de construir la política estatal en materia de salud y garantizar que las instituciones que integran el sistema estatal de salud operen en un esquema de coordinación

eficazmente la descentralización de los servicios médicos, para dar respuesta ágil y efectiva a los problemas y necesidades locales, mejora del nivel de salud de la población, distribuir equitativamente los beneficios, satisfacer a los usuarios y optimizar los recursos.

La Secretaría de Salud para el cumplimiento de sus objetivos y desarrollo de sus funciones, cuenta con una estructura de organización, autorizada en septiembre del 2000 la cual se integra por 3 unidades administrativas, una que corresponde al titular de la dependencia y dos a órganos de apoyo, a saber: unidad de estudios y proyectos especiales; y unidad de seguimiento y evaluación. Así mismo, tiene bajo su coordinación sectorial al Instituto de Salud del Estado de México, el Instituto Materno Infantil del Estado de México, la Comisión de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de México y el Centro Estatal de Trasplantes.

En octubre del 2004 se formaliza en la estructura de organización el Consejo de Salud del Estado de México, como instancia permanente de coordinación, consulta y apoyo para la planeación, programación y evaluación de los servicios de Salud del Estado de México.

Todo esto nos indica la reformación de políticas asistenciales, en pro de beneficios en términos de salud pública, donde el sistema reconfigura sus componentes operacionales con el fin de lograr que los subsistemas se adapten al medio y cumplan sus objetivos. En este sentido las herramientas han sido integradas al hospital pero los problemas de operatividad esencialmente estaban en el ámbito burocrático que se presume no es muy eficiente, debido a sus pautas anacrónicas.

1.1 Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

En 1566 el Fraile Bernardino Álvarez fundó el Hospital de San Hipólito, luego el carpintero José Sayago fundó el Hospital Real del Divino Salvador en 1687. En 1747 se creó la Real congregación de Nuestra Señora de los Dolores y Socorro de Mujeres Dementes. Entre 1689 y 1905 funcionó el Hospital de Santísima Trinidad. En 1910 se fundó el Hospital de la Castañeda.

El hospital psiquiátrico José Sayago fue inaugurado el 6 de mayo de 1963 en función de las necesidades de servicio hospitalario, ya que el Hospital Castañeda estaba saturado. Y por tal motivo se construyeron 3 hospitales en el Estado de México, donde se plantea una nueva visión de tratamiento, abandonando la perspectiva manicomial y brindar así mayor énfasis a la rehabilitación del paciente psiquiátrico de la unidad hospitalaria con la finalidad de que fuese autosuficiente y poderse integrar a la sociedad. Está ubicado en el kilómetro 33.5 de la Autopista México Pachuca.

FUENTE: Manual de procedimientos Elaborado por la Dra. Juana María Pineda Almazán y Enf. Adriana Gómez Alvarado, año 2005

El Hospital Psiquiátrico al momento de su creación se convirtió en el guardián de la salud mental en el Estado de México así como el hospital vecino el Hospital Psiquiátrico Adolfo M. Nieto, los cuales obedecen a las demandas en salud mental que necesitan los habitantes del Estado así como de otras entidades. En el psiquiátrico los internamientos fueron resultado de los desórdenes mentales observados en la población. El hospital tiene una construcción de 142,000 m² cuadrados en los terrenos de una granja familiar. Este gran psiquiátrico es resultado de un proyecto de granja familiar, el cual por medio de la convivencia de las internas con la naturaleza buscaba integrarlas de nuevo a la vida en familia.

Fue inaugurado con 325 internas que al día de hoy han ido variando en su población, por los traslados internamientos, así como por las muertes de las mismas dando una población actual de 276 usuarias. El Hospital "José Sayago" cuenta con 3 unidades o pabellones, 12 villas creadas para rehabilitación de las mismas pacientes, y una Central Médica para Urgencias así como también un edificio administrativo al fondo, tiene incluso un departamento mortuario. Las llamadas pensionistas son las que ocupan la mayoría de camas dentro de la institución, cuyas familias no pagan costo alguno, lo cual genera un gasto para el gobierno del estado de México. Las internas del Hospital "José Sayago" en su mayoría son seniles, un 30% son traídas de los hospitales como son el Samuel Ramírez y el de la Castañeda del Estado de México.

FUENTE: Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado

1.2 Marco Jurídico

El Hospital Psiquiátrico "José Sayago" es una dependencia del Instituto de Salud del Estado de México, y se rige por la Ley General de Salud, el reglamento de la Ley General de Salud en

materia de prestación de servicios de atención medica, La Ley de Salud del Estado de México, la NOM-025-SSA2-1994, y demás disposiciones aplicables en materia de salud.

Para los efectos del presente reglamento cuando se haga referencia a la secretaria, El Instituto, la Ley, el Reglamento de la Ley, la Norma y el Hospital se entenderá a la Secretaria de Salud del Instituto de Salud del Estado de México el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Medica, la Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA2-1994, para la prestación de servicios de salud en unidades de atención integral hospitalaria Medico-Psiquiátrica y el Hospital Psiquiátrico “ José Sayago”.

El Hospital es una unidad de salud especializada en atención a personas con enfermedad mental dependiente de la Dirección General del Instituto, que lleva a cabo las siguientes actividades:

- a) Atención Medica
- b) Enseñanza y Capacitación
- c) Investigación científica

Las actividades de atención médica del hospital son de acuerdo al artículo 8º del Reglamento de la Ley y 4.1 de la NOM-025-SSA2-1994, son:

Preventivas	Incluyen las de promoción especial y las de protección
Curativas	Tienen por objeto, efectuar un diagnostico temprano de los problemas clínicos y de establecer un tratamiento oportuno para la solución de los mismos.

Fuente: Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestaciones de servicios de atención medica Art. 7º, 8º 49, 74, 75 y 95.

Base legal:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario oficial, 5 de febrero de 1917, reforma y adicciones.

2. Constitución Política del estado libre y soberano del Estado de México. Publicado en el Periódico oficial, 10 de noviembre de 1917 reformas y adiciones.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. publicado el en Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976, reformas y adiciones.
4. Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Publico Federal. Publicado en el Diario Oficial 31 de diciembre de 1982 reformas y adiciones. 7 de febrero de 1984 reformas y adiciones.
5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicado en el Diario oficial, 31 de diciembre de 1982 reformas y adiciones.
6. Ley Federal del Trabajo. Publicado en el Diario Oficial, 1 de abril de 1970, reformas y adiciones.
7. Ley Orgánica de la Administración Publica del Estado de México. Publicado en la Gaceta de gobierno, 17 de septiembre de 1981, reformas y adiciones.
8. Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Publicado en la Gaceta de gobierno, 23 de octubre de 1998, Reformas y adiciones.
9. Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares y Fidecomisos del Estado de México. Publicado en la Gaceta de gobierno 24 de agosto de 1983 reformas y adiciones.
10. Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos de los Estados y Municipios. Publicado en la Gaceta de gobierno. 21 de diciembre del 2001 y sus reformas.
11. Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio presupuestal correspondiente. Publicado en la Gaceta de gobierno.
12. Código Financiero del Estado de México y Municipios. Publicado en la gaceta de gobierno 9 de marzo de 1999.
13. Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México. Publicado en la Gaceta de gobierno 7 de febrero de 1997, reformas y adiciones.
14. Código Administrativo del Estado de México. Publicado en la Gaceta de gobierno, 13 de diciembre del 2001, reformas y adiciones.

15. Reglamento de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Publico Federal. Publicado en el Diario oficial 18 de noviembre de 1981 reformas y adiciones.
16. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. publicado en la Gaceta de gobierno, 16 de octubre del 2002.
17. Reglamento de la Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares y Fidecomisos del Estado de México. Publicado en la Gaceta de gobierno, 8 de octubre de 1984 reformas y adiciones.
18. Reglamento de Salud del Estado de México. Publicado en la Gaceta de gobierno 13 de marzo del 2002.

Todas estas disposiciones legales realizan la función de regularización de la institución, coordinándose entre si para el desempeño eficiente y eficaz de la dependencia.

1.2.1 Función del Hospital

La función del Hospital es la de reintegrar social mente a las usuarias (pacientes) a conseguir que su familia se responsabilice de ellas, mediante la rehabilitación psicosocial incluyendo el mejoramiento de la atención hospitalaria en los aspectos de rehabilitación, la presentación social del paciente, la organización interna institucional, la creación de alterativas asistenciales fuera del hospital, la integración de equipos interdisciplinarios y la proyección comunitaria.

1.2.2 Reglamento Interno del Hospital

El reglamento interno del hospital Psiquiátrico se rige por normas de programas en donde incluye las metas, objetivos y estándares, en un determinado tipo de trabajo, describiendo en su secuencia lógica las distintas operaciones o pasos en que se compone, un procedimiento señalando generalmente quién, como, donde, cuando y para que han de realizarse.

Las principales normas de operación son:

- Proporcionar atención de calidad a toda persona que solicite el servicio de psiquiatría.
- Proporcionar al usuario sobre los servicios y ubicación de consulta externa referente a las citas asignadas de acuerdo al rol establecido para consulta de psiquiatría paído-psiquiátrica y psicología.
- Realizar acciones definiendo la situación del paciente en caso de ser hospitalizado, trasladado o atendido en consulta subsecuente.
- Tiene como propósito contribuir en la organización de los diferentes servicios, estableciendo la forma en que interactúa el personal con los demás miembros del equipo para realizar sus funciones y unificar criterios que eviten la duplicidad de actividades y así favorecer un aumento en la productividad y calidad de atención que brinda esta Unidad Hospitalaria.
- Contar con un instrumento técnico normativo que permita guiar las actividades del personal en los diferentes servicios de esta Unidad Hospitalaria.
- Orientar al paciente y familiares sobre dudas y funcionamiento del servicio del Hospital.
- Aplicar acciones generales y específicas a pacientes hospitalizados de acuerdo a su patología e indicaciones médicas.
- El personal asignado participara en reuniones periódicas con el equipo interdisciplinario para favorecer la organización y el buen funcionamiento del servicio hospitalario.
- Se proporcionará a los pacientes un ambiente terapéutico en donde predomine el trato amable.

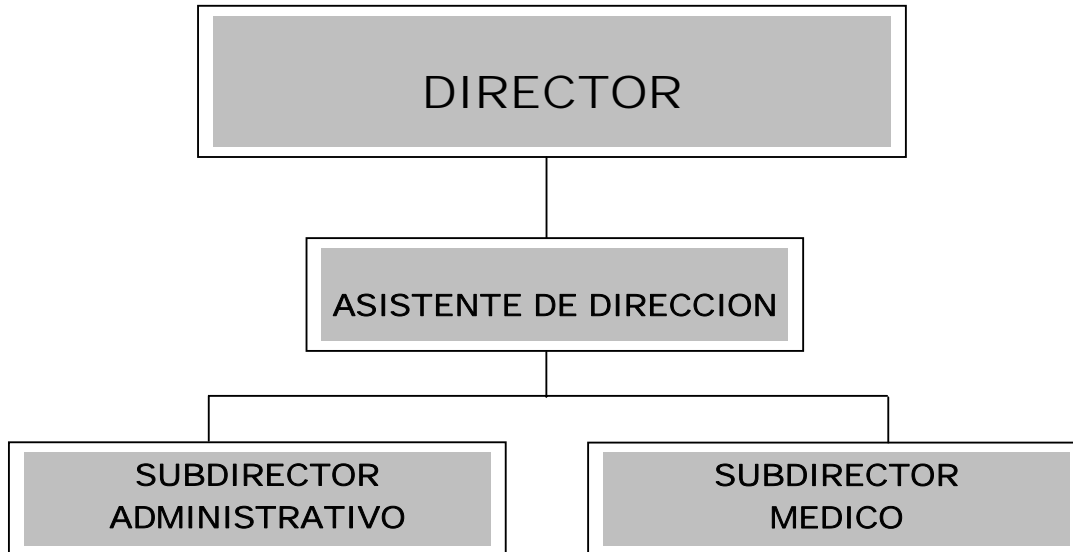
1.2.3 Estructura Administrativa

El hospital para el cumplimiento de sus fines, contara con los siguientes órganos:

- 1.- Dirección
- 2.- Asistente de Dirección
- 3.- Subdirección Médica
- 4.- Subdirección Administrativa

El hospital podrá contar con un patronato que auxiliará a la dirección del hospital como órgano de apoyo y asesoría el cual tendrá las funciones a que se refiere el artículo 37 de este reglamento y demás disposiciones aplicables.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL HOSPITAL PSIQUIATRICO “JOSE SAYAGO”



1.2.3.1 Dirección

El director del hospital es la autoridad médica y administrativa interna del establecimiento y, por lo tanto, es el responsable de que en todo momento, los servicios sean prestados con dignidad, ética profesional y estricto apego a los derechos humanos. Son de su incumbencia la promoción de las medidas necesarias para el correcto funcionamiento de la unidad, así como el desarrollo de sus servicios y la realización de sus finalidades el orden técnico de asistencia docente y de investigación que están encomendadas al hospital, para lo cual podrá contar con la asesoría de los órganos consultivos previstos en el reglamento y tendrán las siguientes facultades:

- Ejecutar los acuerdos y disposiciones del Director General del Instituto
- Presentar al Instituto los programas, presupuestos, informes de actividades y estados financiero periódicos.
- Proponer a la dirección de servicios de salud los candidatos a integrar los comités internos respectivos.
- Planear, dirigir y controlar el funcionamiento del Hospital, conforme a las disposiciones del Instituto.
- Apoyar las funciones de enseñanza e investigación que realice el Hospital.

Para ser director del hospital, además de cumplir con lo requisitos establecidos por el Artículo 128 del reglamento de la ley en referencia deberá de contar con conocimiento en administración pública. Para el despacho de los asuntos del hospital el director podrá contar con asistente de la dirección, el subdirector médico; subdirector administrativo y asistentes que consideren necesarios.

1.2.3.2 Asistente de la dirección

Son lo encargados de suplir y asesorar al director en las acciones de administración hospitalaria que garantice niveles óptimos de atención medica psiquiátrica.

1.2.3.3 Subdirector Medico

Es el responsable ante la dirección de la unidad así como la organización y buen funcionamiento de los servicios médicos, paramédico, auxiliares de diagnostico y tratamiento del hospital.

Son obligaciones del subdirector medico las siguientes:

- Asumir la responsabilidad del cumplimiento de la disciplina, el profesionalismo y la eficiencia del personal medico a su cargo.
- Supervisar el trabajo de los servicios de atención medica.

1.2.3.4 Subdirector Administrativo

Sin perjuicio de las facultades que le corresponde al director, es el jefe administrativo del hospital, de el depende directamente todos los servicios administrativos del establecimiento, le corresponde además vigilar que el personal cumpla con las normas administrativas adoptadas por la institución, para él efecto en el supuesto caso de que existiera algún problema deberá acordar, cuando el caso así lo amerite con el director del hospital, o con el subdirector medico.

Son obligaciones y atribuciones del subdirector administrativo:

- Asumir la responsabilidad del buen funcionamiento de los servicios administrativos de hospital.
- Supervisar el trabajo se los servicios administrativos y servicios generales.
- Acordar con el director del hospital todos los asuntos referentes a los recursos humanos, financieros y materiales a fin de que sea este en todos los casos el que dicte las medidas correspondientes.

- Mantener el aprovechamiento de los recursos necesarios para el funcionamiento interrumpido de todos los servicios que preste el hospital, tales como alimento, ropa, medicinas, útiles, materiales y equipo de trabajo.
- Tramitar ante las autoridades correspondientes las requisiciones necesarias.
- En ausencia del director y subdirector medico dictar las providencias necesarias para la debida atención para los pacientes hospitalizados en cuyo caso se apoyara en opinión de quien en ese momento se encuentre a cargo de los servicios médicos del hospital, sin perjuicio de informar de inmediato al director.
- Elaborar periódicamente el informe y balance de la situación económica y administrativa del hospital.

1.3 Diagnostico del Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

Al realizar el diagnóstico del Hospital Psiquiátrico “José Sayago” se enfrenta con el problema de operatividad y funcionalidad de las autoridades que lo gestionan, pues este no tiene un eficiente desempeño en la forma de planear sus estrategias de operatividad, organización y mucho menos en designación y administración eficientes de sus recursos económicos y humanos, manifestando todo ello una deficiente administración, ahora bien un aspecto importante que han olvidado las administraciones del hospital, es la búsqueda de una eficiente administración la cual sea congruente por la necesidades que requiere la sociedad del Estado de México.

A nivel institución se observa que la forma de administrar esta constituida de manera tradicional pues desde que se creó el psiquiátrico, se encuentra desvinculado de los problemas reales que aquejan a la sociedad y por esa razón debe ser reformado. Ante los cambios de la sociedad se requieren de una reformulación de carácter gerencial, todo ello a propósito de la denominada gerencia publica.

Así mismo, la Institución se enfrenta a las ineficiencias en su aparato burocrático, ya que su desempeño así como la jerarquía organizacional, sin duda repercute en la situación de provisión de servicios. Estos se deducen debido a que los puestos están en algunos de los casos desfasados sin contar con un perfil profesiografico, generando anomalías significativas en los fines de carácter administrativo.

Enfrentar los desafíos y requerimientos publico-administrativos, supone la integración de nuevas actitudes y por supuesto una nueva gerencia en el sector público, en el cual se requiere institucionalizar un enfoque de integración, orientado a explotar potencialidades, facilitar y resolver rápida y eficazmente los problemas administrativos que aparezcan; así como fortalecer la capacidad gerencial de los organismos de integración, y pensar en formulas creativas y diseños organizacionales para la Institución.

Se retoma a la gerencia pública por el interés de buscar eficientizar a la Institución Psiquiátrica la cual es una dependencia gubernamental, que forma parte del sector público. Sin embargo, es necesario tomar como referencia algunos de los procesos que se llevan a cabo del sector privado, pues en ellos se busca obtener instrumentos para mejorar los procesos administrativos. La gerencia pública aunque llevan implícitos ambos aspectos, van más allá puesto que supone un cambio de perspectiva sustantiva sobre la manera de alcanzar resultados en el ámbito publico.

El establecer una reforma administrativa busca extinguir los vicios que presenta la actual administración, establecer mejores técnicas de organización, nuevos criterios gerenciales, una racionalización de los recursos y una mejor productividad del aparato gubernamental y burocrático, y la eficiencia en la acción administrativa. Por su parte la función administrativa es una acción económica administrativa que mediante su aplicación busca rediseñar el aparato administrativo, para obtener una mayor eficacia. Así pues el Hospital requiere de reformas donde la capacidad de respuesta y flexibilidad y esto sea evidente para su desempeño.

FUENTE: Manual de Procedimientos Dra. Juna María Pineda Almazan y Enf. Adriana Gómez Alvarado, año 2005.

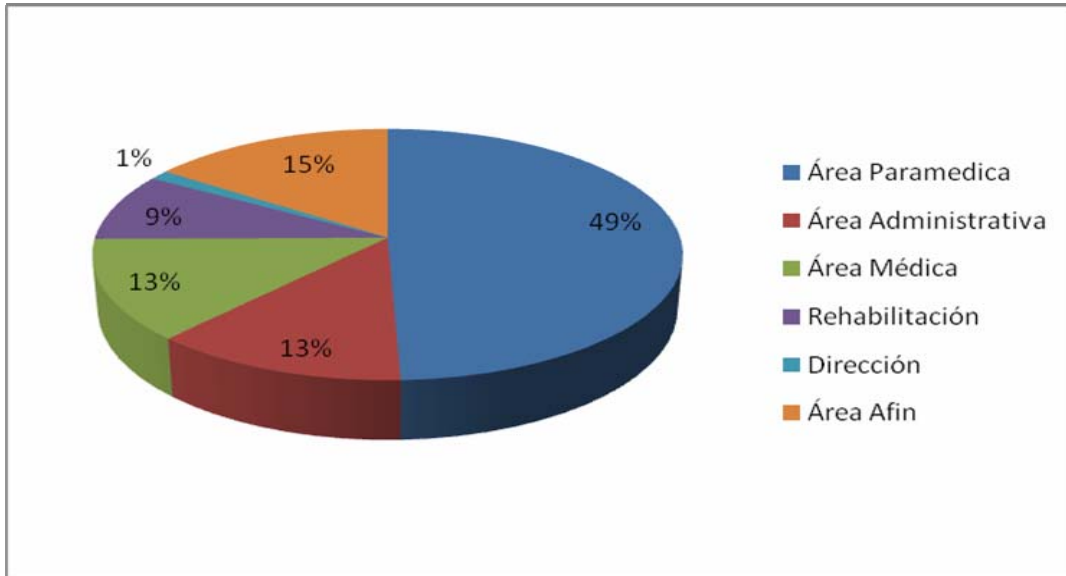
1.4 Análisis de Profesiograma del Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

Al realizar un análisis detallado del profesiograma del hospital psiquiátrico se observa lo siguiente:

Existe una plantilla de 325 trabajadores en el hospital en el cual 315 son de base y los 10 restantes son empelados por contrato temporal.

<i>Departamento y/o Área</i>	Personal
Área Paramédica (Enfermería)	161
Área Administrativa (Recursos Humanos, Recursos Materiales, Recursos Financieros, Servicios Generales)	40
Área Médica (Psiquiatras, Médicos Generales, Odontología, Rx. Laboratorio, Farmacia, Reg. Hospitalarios, Enseñanza)	42
Rehabilitación (Psicología, Terapistas)	28
Dirección (asistente, Secretaria)	4
Área Afín (Lavandería y Nutrición)	50
TOTAL	325

Grafica de la Plantilla del Personal del Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

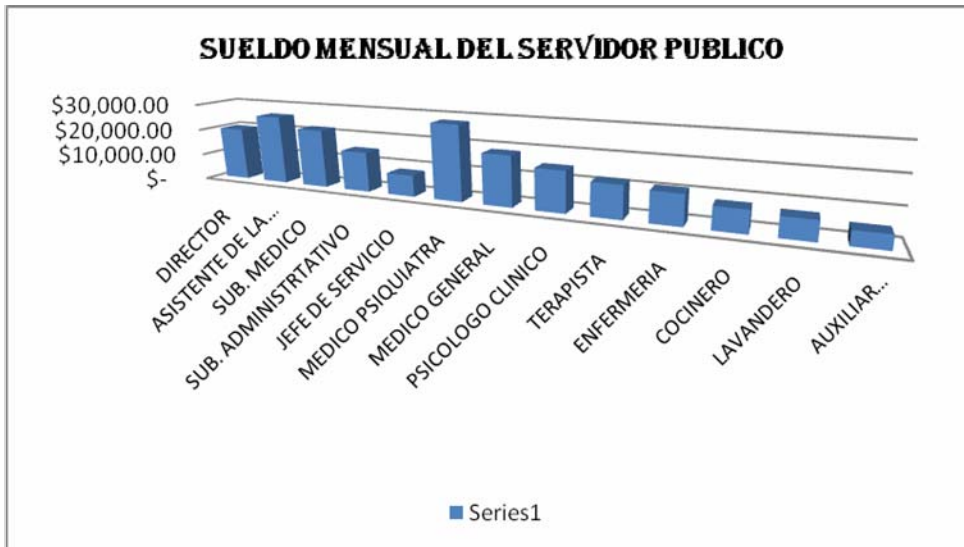


Fuente: Departamento de Recursos Humanos Hospital Psiquiátrico "José Sayago"

Se observa en la gráfica que el departamento de enfermería, es la que cuenta con mayor personal, siguiéndola el departamento de nutrición y rehabilitación, sin embargo la Subdirección Administrativa, y los departamentos dependientes de ella, son los que ocupan menor porcentaje de personal activo. Como se puede ver la Subdirección Médica y Paramédica son las que ocupan mayor porcentaje de personal en esta Unidad Hospitalaria.

Sueldo Mensual del Personal que labora en el Hospital Psiquiátrico "José Sayago"

EMPLEADO	SUELDO MENSUAL
DIRECTOR	\$ 20,000.00
ASISTENTE DE LA DIRECCION	\$ 26,000.00
SUB. MEDICO	\$ 22,000.00
SUB. ADMINISTRATIVO	\$ 15,000.00
JEFE DE SERVICIO	\$ 8,000.00
MEDICO PSIQUIATRA	\$ 28,000.00
MEDICO GENERAL	\$ 18,600.00
PSICOLOGO CLINICO	\$ 15,000.00
TERAPISTA	\$ 12,000.00
ENFERMERIA	\$ 11,000.00
COCINERO	\$ 8,000.00
LAVANDERO	\$ 7,000.00
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	\$ 5,000.00



Fuente: Departamento de Recursos Humanos del Hospital Psiquiátrico "José Sayago"

Como se puede ver en la grafica, el personal que tiene un ingreso más alto es el Medico Psiquiatra ya que en esta institución cuenta mucho el alto riesgo que se tiene con las pacientes lo cual perciben un sueldo mayor, por lo tanto el personal con menor ingreso es del Área Administrativa no se les cuenta como alto riesgo el laborar con las internas.

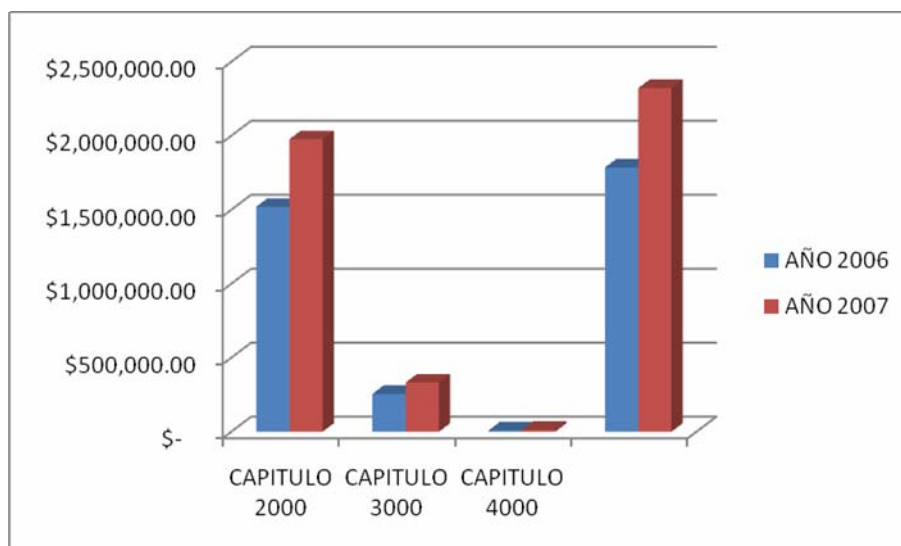
1.5 Presupuesto Asignado, Global y por Partida Hospital "José Sayago" 2006 y 2007"

PARTIDA PRESUPUESTAL	2006	2007	DIFERENCIA
2101 MAT. Y UTILES DE OFICINA	\$ 17.043,98	\$ 22.157,17	\$ 5.113,19
2102 MAT. DE LIMPIEZA	\$ 39.613,45	\$ 51.497,49	\$ 11.884,04
2103 MAT. DIDÁCTICO	\$ 4.508,00	\$ 5.860,40	\$ 1.352,40
2105 MAT. UTIL. DE IMPRENTA	\$ 2.829,00	\$ 3.677,70	\$ 848,70
2106 MAT. UTI. PROC. EQUIPO E INF.	\$ 3.015,64	\$ 3.920,33	\$ 904,69
2201-1 PROD. ALIMENT.P/PREST. SERV. PUB.	\$ 4.150,53	\$ 5.395,69	\$ 1.245,16
2201-4 PROD. ALIM. AYUDA DIAS ESPECIALES	\$ 5.440,77	\$ 7.073,00	\$ 1.632,23
2302-1 REFAC. ACCES Y HERRAM.	\$ 20.333,59	\$ 26.433,67	\$ 6.100,08
2303-1 UTENSILIOS P/SERV. ALIMENT.	\$ 14.880,91	\$ 19.345,18	\$ 4.464,27
2401-1 MATERIALES DE CONSTRUCCION	\$ 17.742,43	\$ 23.065,16	\$ 5.322,73
2402-1 ESTRUCT.Y MANUF. P/T TIPO CONST.	\$ 36.371,42	\$ 47.282,85	\$ 10.911,43
2402-1 ESTRUCT.Y MANUF. PARTIDA ESPECIAL	\$ 25.897,06	\$ 33.666,18	\$ 7.769,12
2404-1 MAT. ELECTRICO Y ELECTRONICO	\$ 29.513,72	\$ 38.367,84	\$ 8.854,12
2405-1 MATERIAL DE SEÑALAMIENTO	\$ 2.984,25	\$ 3.879,53	\$ 895,28
2503-1 MEDICINAS OXIGENO	\$ 28.636,05	\$ 37.226,87	\$ 8.590,82
2503-2 MEDICINAS Y PROD. FARMACEUTICOS	\$ 216.822,77	\$ 281.869,60	\$ 65.046,83
2504 MAT. ACCES Y SUM. MEDICOS	\$ 8.776,53	\$ 11.409,49	\$ 2.632,96
2505 MAT. ACCES. Y SUM. DE LAB.	\$ 1.803,32	\$ 2.344,32	\$ 541,00
2601 -1 COMBUSTIBLES DIESEL	\$ 772.614,94	\$ 1.004.399,42	\$ 231.784,48
2601-2 GAS L.P.	\$ 260.766,79	\$ 338.996,83	\$ 78.230,04
2601-3 LUBRICANTES	\$ 3.464,37	\$ 4.503,68	\$ 1.039,31
2702 PRENDAS DE PROTEC. PERSONAL	\$ 3.202,85	\$ 4.163,71	\$ 960,86
TOTAL CAPITULO 2000	\$ 1.520.412,37	\$ 1.976.536,11	\$ 456.123,74
3107 - 3 SERV. FUMIGACIÓN	\$ 19.651,65	\$ 25.547,15	\$ 5.895,50
3403 SERVICIOS BANCARIOS Y FINANCIEROS	\$ 1.768,09	\$ 2.298,52	\$ 530,43
3407 OTROS IMPUESTOS Y DERECHOS	\$ 2.755,36	\$ 3.581,97	\$ 826,61
3412-2 OTROS SERV. COMERCIALES FOTOCOPIADO	\$ 27.580,07	\$ 35.854,09	\$ 8.274,02
3412 -3 OTROS SERV. RECARGA EXTINTORES	\$ 6.968,43	\$ 9.058,96	\$ 2.090,53
3413-1 SUBCONTRA DE SERV. ANALISIS CLINICOS	\$ 10.379,23	\$ 13.493,00	\$ 3.113,77
3413-2 SUBCONTRA DE SER. DE CONTENEDORES	\$ 27.813,90	\$ 36.158,07	\$ 8.344,17
3501 REP. MANT. DE MOB. Y EQ. OF.	\$ 40.825,00	\$ 53.072,50	\$ 12.247,50
3503 REP. MANT. MAQ. EQUIPO INDUST.	\$ 26.772,00	\$ 34.803,60	\$ 8.031,60
3504 REP. Y MANT. DE INMUEBLES	\$ 5.336,00	\$ 6.936,80	\$ 1.600,80
3506 MTO. Y CONSERV. VEHICULOS	\$ 29.370,82	\$ 38.182,07	\$ 8.811,25
3702 VIATICOS EVENTUALES	\$ 11.476,00	\$ 14.918,80	\$ 3.442,80
3703-1 GASTOS PASAJES FORANEOS	\$ 37.559,00	\$ 48.826,70	\$ 11.267,70
3703-2 GASTOS PASAJES PEAJE	\$ 7.761,00	\$ 10.089,30	\$ 2.328,30
TOTAL CAPITULO 3000	\$ 256.016,55	\$ 332.821,53	\$ 76.804,98
4609 ACTIVIDADES CULTURALES	\$ 10.000,00	\$ 13.000,00	\$ 3.000,00
TOTAL CAPITULO 4000	\$ 10.000,00	\$ 13.000,00	\$ 3.000,00

Fuente: Departamento de Control Presupuestal ISEM-TOLUCA

El incremento presupuestal que se da por año del 2006 al 2007 es del 30%.

1.6 Grafica Global de Partidas Presupuestales 2000 y 3000



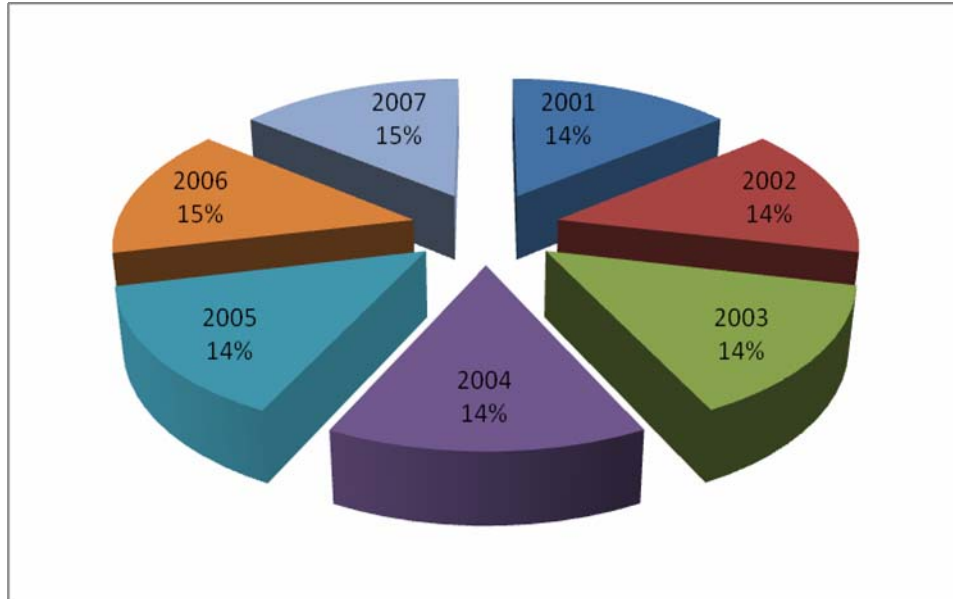
Fuente: Control Presupuestal del ISEM-Toluca

1.6 Presupuesto Ejercido por año del Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

AÑO EJERCIDO	PRESUPUESTO ASIGNADO	INCREMENTO POR AÑO
2001	\$ 1,487,376.12	
2002	\$ 1,498,450.15	\$ 11,074.03
2003	\$ 1,562,472.16	\$ 64,022.01
2004	\$ 1,569,485.30	\$ 7,013.14
2005	\$ 1,648,315.22	\$78,829.92
2006	\$1,869,485.49	\$ 221,170.27
2007	\$ 2,332,357.60	\$ 462,872.11

FUENTE: Presupuesto Asignado al Hospital Psiquiátrico “José Sayago”, Subdirección de Control Presupuestal ISEM-TOLUCA.

Grafica del Presupuesto Asignado



FUENTE: Presupuesto Asignado al Hospital Psiquiátrico "José Sayago", Subdirección de Control Presupuestal ISEM-TOLUCA.

Como se puede observar en los años 2002, 2003, 2004 hubo un incremento en poca proporción, a partir del año 2005 al 2007 el incremento fue mas favorable debido a que las autoridades actuales han negociado políticamente mayor presupuesto, no únicamente dependiendo del ISEM si no, también apoyado por la Secretaria de Salud Mental (CISAME). Consejo de Salud Mental.

CAPITULO 2 Administración Pública

La “administración pública” es una realidad compleja y plural, por lo que la palabra tiene varias excepciones. Esta se utiliza en varios contextos y, por ello, esta expuesta siempre a adquirir nuevas asociaciones al tiempo que se desprende de otras.

En México, la “administración Pública” ha estado vinculada tradicionalmente con la custodia y persecución de los más altos valores, la razón es histórica en nuestro país, estos principios fueron garantizados mediante la creación del aparato estatal. Hace apenas unas décadas, la administración pública mexicana favorecía la promoción económica mediante una intervención creciente y activa en este campo. Hoy la pauta de las actividades administrativas parece ser la dirección más que la ejecución; planear y regular más que organizar e intervenir.

Algunos puntos de interés comunes entre los analistas de la administración pública son:

- a) las características y el comportamiento de los administradores públicos, las motivaciones y la conducta de los participantes del proceso administrativo, particularmente de quienes son funcionarios de carrera del servicio público.
- b) Los arreglos de la gestión administrativa a gran escala, la organización administrativa del gobierno.
- c) El medio ambiente en el que se desenvuelva la administración la relación del subsistema administrativo con el sistema político del que forma parte, y con la sociedad en general.

Cabe mencionar un par de riesgos a los que esta expuesta la educación de los administradores públicos: El primero consiste en la interpretación de su adiestramiento como adaptación educativa al medio. Indudablemente, nadie esta preparado para desempeñar su labor en la burocracia si no se capacita para las tareas concretas y requisitos que ella comprende y exige. Sin embargo, el administrador público ha de ser educado también para criticar su propio ámbito de trabajo y acción, para compararlo con lo que son o deben de ser los mejores gobiernos, y reconocer las diferencias entre lo que es apropiado y viable en su burocracia y aquello que es apropiado y viable en otras. Ha de ser adaptado a la administración pública en la que vive, por que sin esa adaptación no podrá desempeñar su papel en la administración pública ni podrá sobrevivir en ella. Pero no adaptarse por completo al ambiente que la rodea, por que eso sería formar una generación totalmente incapaz de cambio o mejoramiento alguno, sin el talento para realizar descubrimientos o experimentos, adaptándose a esos cambios que acontecen perpetuamente sin que haya existido acto deliberado. La educación en un administrador

público ha de ser, en parte, un proceso de adaptación a nuestro gobierno y sociedad tal como son y, en parte también, una preparación para la clase de gobierno y sociedad que deseamos.

La superioridad del administrador público, si alguno tiene, es haber sido entrenado para percibir los problemas o dificultades administrativas, ahí donde un político o un hombre común no sospecharía nada "El hombre administrativo reconoce que el mundo que percibe es un modelo drásticamente simplificado de la creciente y ruidosa confusión que constituye el mundo real.

2.1 Tipos de administración

El estudio de administración es relativamente nueva su estudio ha tenido varios cambios, un antecedente lo constituye la teoría clásica de la administración la cual reenfoca a la organización formal, a partir de principios generales y funciones de administración hasta llegar a una teoría de la contingencia que contiene un análisis de tipo ambiental e incluye un enfoque de sistema abierto.

Al paso del tiempo, diversos filósofos y especialistas han realizado muchos estudios acerca de lo que es la administración por diversos filósofos entre los cuales destacan, Jean – Jaques Rousseau quien desarrollo la teoría del contrato social, donde menciona que el estado surge de acuerdo a voluntades. Rosseau imagina una convivencia individualista, en el cual los hombres comparten cordial y pacíficamente, sin fricciones con sus semejantes. Sin embargo; la característica del hombre es por naturaleza bueno y amable, pero la vida en sociedad lo corrompe.

Otro actor destacado que abordó la teoría de administración fue Carlos Marx, el cual propuso una Teoría de Origen Económico del Estado, argumento que el surgimiento del poder político y del Estado no es más que el fruto de dominación económica del hombre por el hombre donde el Estado se convierte en un orden coercitivo, impuesto por la clase social explotadora.

Por otra parte en su manifiesto comunista afirma que la historia de la humanidad fue siempre la historia de clase, donde hombres de varios estatutos, siempre mantuvieron una lucha unos contra otros por la obtención del poder. Así, Marx sostiene que todos los fenómenos históricos son el conducto de las relaciones económicas entre los hombres, por su parte el Marxismo fue la primera ideología en el estudio de las leyes objetivas del desarrollo económico de la sociedad, en oposición a los ideales metafísicos.

Al paso de los años se da el cambio y se conforma la filosofía moderna. Por su parte la administración deja de recibir contribuciones en influencias de tipo filosóficas puesto que el objeto es de estudio de la filosofía se aleja enormemente de los problemas organizacionales.

FUENTE: Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo Vía Técnica para la Definición

2.1.2 ¿Que es Administración Pública y que significa reformarla?

La definición de administración pública según autores como Omar Guerrero, quien fue asesor en criterios y estrategias de administración pública, se concibe con “una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente las demandas sociales y satisfacerla, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes y servicios.¹,”

El concepto antes citado muestra lo diverso que es la organización, en el sentido, que incluye en su seno diferentes espacios y especialistas que ocupan una tarea y que su independencia hace muy difícil establecer que se debe reformar y que no. Realizar una reforma administrativa no es solo una tarea de los administradores dentro de una empresa o institución como el hospital, sino, una tarea que abarca a todo el conjunto que la integra, incluyendo a los participantes, como las sociedades, que son el destino final de los “output” (salidas) que produce la institución.

Podemos observar que en la administración pública no solo existen instituciones, hay algo dentro de ellas que la mueve. Este motor son las personas, mejor dicho los “funcionarios” que en su conjunto forman la burocracia que se desenvuelve, cumpliendo su función, impulsada por valores, patrones de conducta, emociones, sentimientos, intereses, etc. Lo anterior constituye que se tenga una eficiente o ineficiente administración pública.

En cuanto a la reforma administrativa según Miguel Acosta, en su libro Teoría General del Derecho, define que “es un proceso de transformación del aparato burocrático del Estado”². La Reforma Administrativa se refleja a nivel de macro y micro, según Acosta sus características son:

Reformas Macro: se caracterizan por ser globales, es decir incluyen toda estructura, además de ser inmediatas son proyectos generales que proclaman la intención a la administración pública en su conjunto.

Reformas Micro: son aquellas realizadas por sectores, es decir desde abajo, en forma gradual, son llamados proceso de transformación, reformas parciales, así también, los cambios graduales que van modificando las organizaciones, las normas, los procedimientos, las actitudes y las valoraciones que conforman la administración pública.³

Además, según lo plantea el autor antes citado, existen reformas hacia fuera o de primera generación en las cuales predomina más el aspecto jurídico y financiero.

¹ Groisman Enrique, Criterios y estrategias para la Reforma Administrativa, Ed. Trillas, México 1988, pag. 321

² Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2000, pag. 132,134

³ Acosta Romero, Miguel, Teoría del Derecho Administrativa, Ed. Porrúa, México, 2000, pag. 140

En las de segunda generación, las transformaciones tienen un trastorno más tecnológico y cultural.

Se puede observar que la reforma administrativa tiene un carácter dual por una parte de carácter institucional, por otro de carácter humano, también llamado como reforma gerencial, estos trabajan en relación con los agentes que actúan dentro de la misma. La reforma de carácter gerencial es la que interesa destacar, para analizar la posibilidad de su aplicación en el Hospital Psiquiátrico "José Sayago".

2.1.3 Tipos de Reforma:

2.1.4 La Institucional

La reforma de administración desde la parte institucional, se puede conformar de la siguiente manera:

Incluye el cambio institucional discontinuo o continuo, donde tenemos que las instituciones administrativas regulan una parte decisiva de los poderes del Estado.

Se puede decir que no existe una verdadera democracia, ni garantías de la observancia del principio de legalidad, sin una administración pública que opere con profesionalidad neutralidad u objetividad.

Los principios antes mencionados están fundamentados en la concepción de la autonomía institucional de la Administración, sin embargo esto significa independencia, y no actuación del marco de la legalidad y de las "racionalidades técnicas y económicas"⁴ las cuales amparan la profesionalidad de los agentes públicos, con sometimientos a la dirección superior del gobierno.

2.1.5 La Administrativa.

La reforma que se busca obedece a un cambio discontinuo, en cual refiere la estructura de la administración, entendido como reforma en todos sus ámbitos y sectores. Cuando hablamos de la interdependencia entre los diferentes subsistemas, y consideramos a la administración pública desde el "estructural-funcionalismo" utilizamos esa categoría para distinguir lo que es continuo de los que no lo es, y poner como referencia fundamental los que de alguna forma tiene rasgos de "proyección futura" o sea evidencia matices de proceso u de continuidad y complemento entre la reforma que se hace y la que viene. Es una concatenación de reformas que en su conjunto hacen al proceso de reforma en si.

⁴ García Pelayo Manuel, Burocracia y Tecnocracia, Ed. Alianza, Madrid, 1974, pag. 328

Ahora bien, se debe tener en cuenta que los cambios de adaptación espontánea dan como resultado el conservadurismo dinámico, es decir se intenta preservar su estabilidad relacionando a las presiones extremas mediante cambios espontáneos y continuos de carácter periférico.

Es pertinente que las reformas surgen como resultado del fracaso de los planes administrativos. A eso nos referimos anteriormente con la concatenación. Así pues, cuando las reformas se realizan para cumplir con el propósito de llevar a cabo reformas mas profundas, para si lograr el cambio donde la única solución es la reforma como proceso y no como una simple adaptación espontánea. Sin embargo, el fracaso de las políticas no es la única causa de la frustración de la intención de reformas, ya que existe otras causas las que no son técnicas y se ubican en otros espacios y se desarrollan con códigos diferentes, este es uno de los puntos mas importantes, ya que da la pauta para que se realice o no la reforma. Como resultado de una negociación, y también establece si la reforma es o no adecuada, como cambio continuo la reforma obedece a cambios en su identidad y en aspectos lo suficientemente profundos para lograr una alteración en la administración y no una nueva adaptación espontánea o periférica de sus componentes. Aquí se puede observar que el cambio discontinuo, con las reformas periféricas, pero esto no ocurre, dado que las exigencias de un momento determinado, como puede ser una etapa de crisis.

Como cambio institucional central o periférico, no están solamente condicionados por la exigencia de un programa de reforma administrativa. Con respecto a un cambio continuo que nace de reformas centrales, o simplemente con cambios de adaptación espontánea. Solo que las exigencias para la realización de los cambios institucionales pueden ser concebidas como iniciativas para atacar al sistema y reformarlo en todo o en alguna de sus partes, logrando así variaciones sustanciales o cambios de base los cuales determinan e instruyen según el contenido a los funcionarios y por ende al sector dinámico del mismo. Para ello, se debe tener la base de varios criterios o consideraciones para realizar este tipo de reforma, ya que todo esto depende de que se quiera reformar o que perfil de administración se pretende.

Según Enrique Groisman existen varios tipos de reformas como lo son:

- ✓ “Hacia fuera o de primera generación.- donde predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero”.
- ✓ “Hacia dentro o de segunda generación.- donde las transformaciones tienen un trasfondo mas tecnológico y cultural”⁵

Aquí podemos observar que existe una especie de jerarquía de criterios graduales para la realización de la reforma. Primero de tipo jurídico y financiero, es aquí donde se proyecta una

⁵ Groisman Enrique, Criterios y Estrategias para la Reforma Administrativa, Ed. Trillas, México, 1998. pag.349

reforma según el marco normativo y los recursos económicos con los que posee, o si no, con los que se requieren recuperar. En cambio en la segunda generación son reformas hacia adentro las cuales se hacen o se planifican cambios más sustanciales y profundos que llevan en su seno la idea de transformación, como los cambios con caracteres muy trascendentes y grados de profundidad aun mayores. Lograr cambios centrales de índole institucional no es una tarea fácil, pues debe tener prudencia, ya que alteraciones de este tipo no tienen repercusiones solamente en el cambio institucional y en las jerarquías, sino que afectan y desconciertan al desenvolvimiento de los administradores, se ponen en riesgo las metas propuestas, en vez de mejorar las instituciones caso como su función, puede aparejar cambios no estipulados que perjudiquen en lugar de contribuir. Este tipo de cambio, puede hacer eficiente lo incorrecto, por ello es más fácil realizar reformas periféricas, pues demandan menos tiempo porque generalmente son amplias, no como una reforma en el sentido pleno de la palabra, mas bien como adaptación espontánea, o como un reacomodamiento dentro del sistema. Sería como pensar en la modernización del hospital, en su rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional.

En los cambios gerenciales discontinuos o continuos, entran cuestiones que repercuten sobre el perfil de la administración en su sentido dinámico (burócratas) y no estático, es decir, estructural. Esto es en las formas de gestión, que adopta la burocracia, estructural, estableciendo una jerarquía de los valores y objetivos a cumplir. Son reformas de carácter cultural, moral, asimilación de nuevos valores o pautas que pueden ser nuevas formas de cultura administrativa. Por otra parte, a raíz de nuevas relaciones sociales y también nuevas formas de comportamiento que afectan a lo humano entre cierto perfil influyendo en el individuo en su relación con su entorno, con su medio y por supuesto con la comunidad, modificando o no su personalidad y su forma de trabajo.

Como cambios gerenciales centrales o periféricos vinculados con el anterior, ya que para plantear una gestión de reforma es necesario analizar y clarificar los sucesos. Por otra parte se debe de estudiar si la reforma obedece a cuestiones más superficiales que tienen como proyecto reformar toda la administración eliminando impurezas, así también eliminar espacios, en el caso ultimo sería periférico ya que no tiene como prioridad reformas en el núcleo o matriz de comportamiento de la gestión. Por todo ello, las reformas gerenciales cuando son profundas, o sean centrales, evidencian diferentes marcas con respecto al modelo anterior. Lo central es comprender el alcance de estos tipos de reformas que podríamos valorizarlas, haciendo alusión a cambios en la jerarquía de valores que preceden y por otra parte determina los actos del agente.

2.1.6 Modelos y corriente de reformas

En cuanto a los modelos de reformas, Kneger y Felcman señalan, en su programa de Reforma Administrativa, basada en el modelo **Weberiano**, a las denominadas reformas del servicio civil, las cuales procuran reducir el clientelismo, la corrupción y la politización normas generalizadas para regir el comportamiento burocrático, aprobando procedimientos basados en el merito para el reclutamiento, la promoción, la estabilidad del empleo y por lo general la burocracia de la política.

El **modelo gerencial**, procura terminar con las ineficiencias de la burocracia, mediante el rechazo de cantidad de reglas, especialmente las concernientes al personal y garantizando a los administradores o gerentes públicos la discrecionalidad para gerenciar sus departamentos con la obligación de asumir la responsabilidad por su desempeño.

Por ultimo, por su **responsabilización** “en este tipo de modelo se introduce el control político de la burocracia, a través de canales institucionalizados del control legislativo sobre el comportamiento del ejecutivo, entendido no solo como poder del Estado sino como órgano o ente reformador”⁶

En el siguiente cuadro se pretende demostrar cada uno de los puntos de vista de las reformas antes mencionadas.

	Reforma Weberiana	Reforma Gerencial	Reforma Responsabilización
Diagnostico	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo	Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo	Abusos de poder, arbitrariedad, ausencia de respuesta
Metas	Universalismo, profesionalismo, meritocracia.	Eficiencia, capacidad de respuesta, flexibilidad	Control democrático.
Problemas sociales	Rigidez, perdida de responsabilización	Clientelismo, pérdida de responsabilización.	Politización, tardanzas excesivas, procedimientos engorrosos.

Fuente: Programa de reforma Administrativa Krieger, Mario y Felcman Isidoro

Aquí se puede observar que las reformas están orientas a luchar contra la corrupción, mediante la reducción de las discrecionalidad de los operadores públicos, lo cual constituye un mayor control en el desempeño de los mismos, esto quiere decir un control paralelo y agencias que tengan el suficiente poder para controlar de manera rigurosa a la función pública, sin importar el rango al que se enfrenta. En síntesis, esta corriente lleva implícita a la legalidad y circunscribe a toda estructura simplemente para accionar dentro de la administración, mediante

⁶ Mario y Felcman Isidoro, Programa de Reforma Administrativa, Ed. Thomson, España, 1999, pag. 124

algún ordenamiento jurídico, basada en gerencias de control, como por ejemplo, la de transparencia.

Por otra parte, tenemos a la corriente eficientista, hace mayor hincapié a lo que es el patrón de comportamiento, el cual viene a ser la conversión de los recursos a resultados. Es la corriente que retoma concepciones clásicas de la administración que son técnicas de contabilidad y control de gestión, por otra parte el presupuesto, el análisis financiero, la gestión de las compras, los inventarios, la clasificación de puestos, la evaluación de cargas de trabajo, etc. Esta corriente exige además, un alto grado de profesionalización de los agentes, los cuales deben tener una amplia autoridad para la utilización de los recursos.

Esta última que es la contractualista, se caracteriza fundamentalmente de la anterior tendencia que fue la eficientista. Sus fundamentos ideológicos son según Mercedes Lacoviello, "El pensamiento del Public Choice"⁷, teoría de la elección pública, las teorías de organización empresarial y la moderna teoría económica. Es una consecuencia de la visión centrada en sustituir la coordinación jerárquica, por una coordinación contractual y más flexible que permita la adaptación de la gestión a circunstancias específicas.

2.1.7 Administración Burocrática

Una característica de la administración burocrática es que se basa en reglas, en una jerarquía establecida, en una clara visión del trabajo y procedimientos detallados. Uno de los primeros autores que estudio la burocracia fue Marx Weber, historiador social alemán, el cual sustentó la obra de la burocracia gubernamental de Alemania. Este sociólogo se preocupaba sobretudo de los problemas sociales y económicos que enfrentaba la sociedad; sus textos sobre la burocracia representan solo la parte de su aportación total a la teoría social.

La administración burocrática ofrece un programa sobre como debe de operar una organización, para ello se recomiendan siete características; un sistema formal de reglas, impersonalidad, división del trabajo, estructura jerárquica, estructura de autoridad pormenorizada, compromiso profesional a largo plazo y racionalidad. En conjunto todas estas características representan un método formal, aunque algo rígido de la administración.

En este apartado se describe la forma burocrática, dejando de lado sus abusos y connotaciones negativas las cuales tiene en la actualidad constancia y previsibilidad en el sistema.

2.1.8 Características de la burocracia

⁷ Iacoviello Mercedes, el Juego Político y las estrategias de Recursos Humanos en las organizaciones públicas, Ed. Bruceñas, Argentina, 1996, pag. 134

La primera regla de la burocracia, esta utilizada en términos formales para el comportamiento de los empleados cuando se encuentran en un trabajo las reglas son un método por el cual se ofrece disciplina, en una organización requiriendo alcanzar sus metas. Así, el cumplimiento de las mismas garantiza la uniformidad de los procedimientos y operaciones además, permite mantener la estabilidad organizacional sin importar los deseos personales de los gerentes y de los empleados.

La división del trabajo es otra característica de la burocracia y consiste en descomponer obligaciones en tareas más sencillas y especializadas, lo cual permite que las organizaciones utilicen con eficacia los recursos humanos y de capacitación, a través, de la división del trabajo se asignan obligaciones y responsabilidades a los empleados y a los gerentes de su especialización y experiencia personal. Una de las ventajas que presenta este tipo de división, es que a los empleados no calificados se les puede destinar tareas relativamente sencillas para que aprendan a ejecutarlas. Por ejemplo, la rotación del personal que hacen los restaurantes de comida rápida como Mc Donalds permite que el personal se capacite en todas las áreas, no se necesita ninguna especialización ni calificación, y además este mismo personal no genera ningún problema para la empresa abandonar el trabajo.

En **la impersonalidad** la vigencia de reglas llega a tratar a los empleados de manera impersonal, lo que significa que se les evalúan en función de reglas y datos objetivos o unidades producidas. Aunque el término impersonalidad también puede tener connotaciones negativas, Weber, consideraba que este enfoque garantizaba imparcialidad para todos los empleados. Un ejemplo de ello, es cuando un superior impersonal no permite consideraciones personales o emocionales subjetivas que tiñan su evaluación de los subordinados.

Una **estructura jerárquica** clasifica las labores en función del grado de autoridad, es decir, de quienes tiene la legitimidad para decidir, concedido a cada una de ellas. Lo que es común es que la autoridad aumenta con cada nivel superior hasta llegar a la cima de la jerarquía. A quienes ocupan puestos de nivel inferior se hallan bajo el control y la dirección de quienes ocupan puestos de mayor categoría. En el Hospital por ejemplo, los Jefes de Servicios deben comunicar al administrador, y este a su vez debe comunicarse con el director.

De acuerdo con Weber, una jerarquía bien definida permite mejorar el control del comportamiento de los empleados, además de que precisa con toda claridad la ubicación de cada individuo en la organización y relación con todos los demás.

Estructura de Autoridad ésta se concibe con un sistema basado en reglas, de supervisión interpersonal, división del trabajo, estructura jerárquica que se mantiene unida por medio de una estructura de autoridad. Así pues, esta determina quién tiene derecho a tomar decisiones

de importancia así como los diversos niveles de organización. Weber identificó tres tipos de estructura de autoridad: tradicional, carismática y la racional legal.

La autoridad tradicional se basa en la costumbre, el abolengo, género, orden de nacimiento, etc. El derecho divino de los reyes y la influencia mágica de los curanderos triviales son ejemplo de autoridad tradicional.

Autoridad carismática se refleja cuando los empleados suspenden juicios y obedecen de modo voluntario a un líder en virtud de las cualidades u actitudes personales que en él se perciben. Un ejemplo de ellos se da en los movimientos políticos, sociales y religiosos; suelen ser encabezados por los líderes carismáticos, en comparación a los líderes empresariales pocas veces dependen solo de la autoridad carismática, aunque algunos de ellos se han valido de su carisma para motivar e influir en sus subordinados.

La autoridad racional –legal se basa en las reglas establecidas que se aplican de manera uniforme. A un superior se le obedece en razón a su nivel jerárquico. Esta autoridad depende de que los empleados acepten las reglas de la organización, ya que es necesario tener una remuneración por medio del trabajo.

Otra característica de la burocracia es el **compromiso profesional** a largo plazo. En un sistema de administración burocrático, el empleo se concibe como un compromiso profesional a largo plazo, lo que significa que tanto el empleado como la compañía se sienten comprometidos durante el período laboral. Aquí, se puede aclarar que los empleados se tendrían que contratar con la expectativa de ambas partes, es decir, que en verdad se sientan comprometidos con la institución y que además, la institución sienta que la nueva adquisición es un factor útil para la misma. El empleado tendrá un compromiso laboral a largo plazo lo cual significa que la seguridad en el empleo está garantizado mientras el empleado es técnicamente calificado y se desempeña en forma satisfactoria. En la mayoría de instituciones la forma de ser, por parte de la plantilla de personal depende de el nivel de estudios, experiencia, estos aseguran la contratación basada en actitudes y no en contactos, aunque el hospital tiene técnicas más comunes, como son la forma de contratar a los empleados consiste en que por norma una persona puede ingresar a laborar si se trata de un familiar directo o simplemente es recomendado por un trabajador aunque este no tenga las actitudes para desempeñar una labor; por otra parte, al dejar un empleado su plaza cuando es jubilado, la plaza del trabajador se ocupará por su familiar directo, como son los hijos, esposa u otros.

El hospital lleva un movimiento escalafonario el cual consiste, cuando una plaza es desocupada por un trabajador y esta es de un nivel alto, se publica para dar lugar al concurso escalafonario, en el que todos los empleados de base tienen derecho a concursar. Este concurso se realiza conforme a la normatividad que se establece en el movimiento

escalafonario el cual regulan este proceso, mediante el Art. 184 referente a las Condiciones Generales de Trabajo para los Trabajadores del Estado de México. Así mismo, el artículo dispone que la persona con más antigüedad en la institución sea la que tiene más derecho y más puntuación para el otorgamiento de la plaza, no importando su nivel de estudios. Lo anterior representa un ineficiente manejo de las plazas, generando la insatisfacción de los empleados, y así mismo rezago de la misma ya que en este caso los empleados de nuevo ingreso en la mayoría de los casos, no son los más aptos y apropiados para ocupar y desempeñar adecuadamente un cargo dentro del Hospital. Otro caso, que no es particular solo es cuando se establecen prácticas burocráticas antiguas a través del compadrazgo lo que origina la ineficiencia de los objetivos del hospital y de cualquier otra institución.

Una organización sirve por la seguridad en el empleo, el ejercicio del cargo, en los aumentos salariales paulatinos y las pensiones, para asegurarse de que los empleados desempeñen sus obligaciones que se les asignen, de manera satisfactoria en el cumplimiento de los objetivos de las empresas.

Por otra parte, para alcanzar la colaboración de los trabajadores, según Taylor y sus seguidores, es importante desarrollar los planes incentivos salariales y de premios de producción. La primera idea que tenía era que la remuneración se basará en el tiempo, por ejemplo cuando a un empleado se le pagaba por mes, por día o por hora. Esta forma de remuneración no estimulaba a trabajar más y debería ser sustituida por la remuneración basada en la producción de cada obrero, es decir salario por pieza, que rápidamente fuera compensado con estímulo salarial. Este tipo de remuneración provocó que los trabajadores desempeñen las labores de acuerdo con el tiempo estándar o, en lo posible, lo sobrepasarán. Esto requería de un incentivo salarial o premio de producción. Taylor y sus seguidores como Roberto Avalos verificaron que la eficiencia depende no solamente del método de trabajo y del incentivo salarial, sino también de un conjunto de condiciones que garanticen el bienestar físico del trabajador y disminuyan la fatiga.⁸

En cuanto al asenso, éste es seguro, cuando un empleado demuestra la capacidad necesaria para manejar las exigencias del puesto inmediato superior, (aclaración y realizada anteriormente) se supone que el nivel organizacional corresponde estrechamente a la experiencia. Los gerentes y las organizaciones burocráticas, suelen confiar en los resultados de pruebas físicas e impresas, el grado de educación formal y la experiencia previa en el trabajo, el servicio civil de la carrera para tomar decisiones de contratación y asenso. Lo anterior es lo que supuestamente se tendría que llevar a cabo, aunque en México no es el caso, en muchas de las dependencias gubernamentales y también en pocos casos en empresas privadas, aunque es casi inexistente.

⁸ Avalos Aguilar, Roberto, Análisis del Concepto de Gerente Público, Ed. Serie, México, 1999, pag. 224

La **racionalidad** es la última característica de la administración burocrática y significa emplear los medios eficazmente, de lo que pueda disponerse. Los gerentes que pertenecen a sistemas de administración burocrática operan lógicamente y científicamente de manera que todas sus decisiones apuntan en forma directa a las metas organizacionales. Cuando las actividades se dirigen cumpliendo metas, la organización utiliza con eficacia sus recursos humanos y financieros. Además la racionalidad permite dividir las metas organizacionales generales en objetivos más específicos para cada área de la organización.

2.1.9 Beneficios y limitaciones de la burocracia.

Dentro de la burocracia existen muchos beneficios que se espera de la administración tal como la eficiencia y la consistencia. Para ello se necesita realizar las tareas rutinarias de forma eficiente, lo que mejor funciona es la burocracia según Taylor, ya que lo sustenta diciendo que de este modo, los empleados de nivel inferior manejan el grueso de su trabajo siguiendo reglas y procedimientos. Los frutos de su trabajo deben de ser calidad estándar (elevada) y producirse en la cantidad necesaria para alcanzar las metas organizacionales.

Todo tiene un precio como también la burocracia, los mismos aspectos de la organización burocrática que aumenta la eficiencia de una organización puede producir grandes ineficiencias en algunos estudios, han señalado que el rígido orden de la burocracia, conduce con frecuencia a deficiencias que no pueden tolerar las empresas que operan en la cambiante época actual.

En el análisis realizado por Chiavenato en su libro introducción a la administración⁹, establece una serie de limitantes que se encuentran dentro del proceso burocrático tal como las siguientes: **“Reglas y trámites burocráticos rígidos;** El seguir trámites tan rígidos y rutinas es una de las quejas más frecuentes por los empleados y por su parte los clientes de muchas organizaciones. Un sistema como este, deja escaso margen a la libertad y la creatividad individual. Tal rigidez puede generar una motivación deficiente en empleados aferrados a sus puestos, limitada rotación entre los mejores empleados y trabajo de mala calidad. Esto puede originar pérdidas significativas en términos de tiempo y dinero.

Protección de la autoridad; Los gerentes de organizaciones burocráticas pueden olvidarse de los aspectos de productividad de sus empleados en función de proteger y ampliar su autoridad.

Lentitud en la toma de decisiones; Las organizaciones grandes y complejas dependen en gran medida de decisiones oportunas, en una organización muy burocrática el cumplimiento de reglas y procedimientos puede tener más prioridad que la toma de decisiones oportuna y eficaz. Cuando esto sucede, las reglas cobran vida por sí mismas. La formalidad y los rituales

⁹ Chiavenato, Introducción a la Teoría General de Sistemas Mc Graw Hill, México 2003, pag. 735

retrasan las decisiones en todos los niveles hasta que sean aprobados los trámites, incluso las inasistencias mas insignificativas de privilegios de poder y estatus.

Incompatibilidad con la nueva tecnología; correspondiente a los adelantos tecnológicos, estos puede volver inoperante la administración burocrática, al operar las funciones se realizan con rigidez y se basan en reglas y procedimientos, las cuales genera desconfianza y además no permiten que circule la información. Ahí es donde la tecnología cambia con rapidez y los empleados deben de estar en condiciones de dirigirse directamente a la persona que cuenta con la información que necesitan para realizar sus labores. En muchas de las ocasiones los empleados no han sido capacitados para el desempeño de sus labores por medio de los medios electrónicos, volviéndose estos una carga y un impedimento para la realización de sus tareas. Por otra parte, sino se cuenta con la tecnología necesaria el trabajo se vuelve tardío y obsoleto, además de que la empresa se ve limitada para incrementarse en el proceso de la globalización.

Incompatibilidad con los valores de los trabajadores; A las organizaciones burocráticas contratan cada vez más personas para puestos importantes en que se toman decisiones. Entre los valores que debe manejar los trabajadores están: desempeñar un trabajo que se planea con desafíos, servir a clientes y encontrar soluciones innovadoras a los problemas. Con frecuencia estos valores son incompatibles con la necesidad burocrática de eficiencia, orden y consistencia¹⁰

Muchas veces la autoridad burocrática se relaciona con la posición jerárquica, la mayoría de los profesionistas conciben la autoridad como resultados de las aptitudes y conocimientos técnicos personales.

Un dato importante después de análisis de la administración burocrática es, que no todas las organizaciones burocráticas son ineficaces e improductivas, lo cierto es que la administración burocrática sigue usándose amplia y exitosamente en nuestros días por algunas empresas y más en el aparato gubernamental.

Este sistema según Chiavenato es más eficaz cuando se aplica las siguientes medidas:

- a) “Cuando se procesan grandes cantidades de información estándar y se cuenta con un método eficaz de procesamiento”.
- b) Se conocen las necesidades de los clientes y es poco probable que éstas cambien.
- c) La tecnología es rutinaria y estable de manera que se puede enseñar fácil y rápido a los empleados a operar las máquinas.

¹⁰ Chiavenato, Introducción a la Teoría General de Sistemas, Mc Graw Hill, México 2003, pag. 780

- d) La organización debe coordinar las actividades de numerosos empleados para brindar a los clientes un servicio o producto estandarizado”¹¹

2.2.1 La importancia de los funcionarios públicos

Existen actores fundamentales ante la implementación de un programa de reforma administrativa aquí en México. Acosta en uno de sus escritos propone realizar alguna modificación en las pautas de trabajo y de comportamiento de la distintas organizaciones y de sus agentes, comienza a desatarse un conflicto en torno a las estrategias de recursos Humanos, las cuales son primordiales para todo cambio que se pretenda efectuar en la estructura burocrática del Estado.

Como dice este mismo autor, en cuanto a los funcionarios políticos: estos tratan con grandes corrientes de opinión e intereses a gran escala.

- ✓ Los políticos son designados sobre la base de la confianza política y luego por su experiencia en el área.
- ✓ Tienen un alto grado de ingreso lateral
- ✓ Son designados por un período
- ✓ Tienen control sobre los recursos

A partir del análisis de estos caracteres, se puede observar que el proceso de decisión en estas temáticas sobre la Administración y su posible reforma, es un asunto político, y que indudablemente debe ser considerado desde ese ámbito.

“Cuando hablamos de reforma, del papel que cumplen sus funcionarios, y en especial sus funcionarios “políticos”, nos estamos refiriendo al “Poder” a lugares y cuotas de poder, que pueden (muchas veces) no admitir o sobrepasar discusiones ideológicas acerca de un programa de reforma administrativa, su contenido, sus impulsores, etc.”¹²

2.2.2 La importancia de los funcionarios de carrera.

Si nos referimos en este apartado a los funcionarios de carrera, a esa franja de empelados o “agentes” que trabajan y hacen en la estructura de la Administración pública, nuevamente citando a Acosta¹³, podemos decir que:

- ✓ “Los funcionarios tratan con intereses mas específicos y organizados.

¹¹ Chiavenato, Introducción a la Teoría General de Sistemas, Mc Graw Hill, México 2003, pag. 790

¹² Krieger Mario y Felcman Isidoro, Programa de Reforma Administrativa, Ed. Thomson, España, 1999, pag. 225

¹³ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho, Ed. Porrúa, México, 2000, pag. 110

- ✓ Son designados (supuestamente) sobre la base de merito, es decir, teniendo en cuenta sus antecedentes y habilidades específicas
- ✓ Tienen ingresos estables, pudiendo incrementarlos mediante una carrera interna progresiva.
- ✓ A diferencia de los funcionarios políticos, hacen carrera de por vida (no por un periodo), teniendo una red de contactos tanto externamente como internamente.
- ✓ Cuentan con una red de regulaciones que protegen su estabilidad (poder) , aunque su mayor fuente se asocia a las habilidades y conocimientos sobre la administración (supuestamente)

Se puede observar sobre este tema, que aquello que referimos sobre la “gestión” por resultados” en la cual se requiere la definición y consecución de un mínimo de criterios para poder decir, implementar y evaluar un programa de reforma administrativa, tiene vinculación sobre esto ya que uno de esos criterios que se mencionaba era el de la “conjunción entre los funcionarios y los agentes de la administración pública”¹⁴

Tanto funcionarios como los empleados de la estructura burocrática del estado necesitan de los elementos y las herramientas de acción de las cuales disponen uno u otro. Aquí se vislumbra el poder y los instrumentos de los cuales cada actor expone para enfrentar estos cambios ante una reforma.

Ambos tienen sus herramientas de poder, disponen de los medios necesarios para llevar adelante un programa de reforma administrativa, y son concientes que se lograran los objetivos definidos al comienzo si son también ambos tendrán beneficios y réditos o costos y desventajas ante el resultado al que se llegue.

A decir de Leemans, en su libro “Como reformar a la administración publica “el viejo paradigma, centrado en los aspectos administrativos-formales del manejo de personal no incluye políticas específicas en otros planos de mayor relevancia. Se puede decir a partir de este actor, y el beneficio final de todos y para todos los actores que sean involucrados, lo cual sin lugar a dudas deberá desterrar esos aspectos tradicionales y obsoletos del viejo paradigma, y todo el sistema administrativo vigente (es decir, recursos, procedimientos, personal, capacitación, estructura, entre otras).

La reforma y sus planos

Como vimos anteriormente el fenómeno de la reforma administrativa puede abordarse desde distintos enfoques, como proyecto o programa. Como problema y en este caso se abordara desde un aspecto dinámico fundamental; como cuestión en el sentido de la discusión desde

¹⁴ Krieger Mario y Felcman Isidoro, Programa de Reforma Administrativa, Ed. Thomson, España, 1999, pag.159

sectores y espacios políticos relacionados con la tecnología o mejor dicho con la técnica, entre reforma y viabilidad desde ciertos puntos de vista. Cabe aclarar que ninguna de las dos es excluyente de la otra. La reforma debe resolver de manera clara esta transición y tensión que existe entre estos dos polos, el político y el técnico, y entre sectores de ambas esferas.

2.2.3 Ejes centrales para la aplicación del programa de reforma administrativa.

En este apartado se pretende analizar los ejes sobre los cuales debería desarrollarse el proceso de reforma desde mi punto de vista. Cabe destacar, que según la terminología que utilizan Krieger y Felcman, definen los 5 ejes estratégicos a partir de la elección de criterios que plantearon estos autores.

Primero, se describirán cada uno de estos, de manera sistematizada, después se realizara un análisis del eje que mas pueda ayudar para el desarrollo del análisis, la implementación de la reforma administrativa y la institución.

Los 5 ejes son:

- a) Eje global – sectorial: Las reformas administrativas pueden involucrar conceptual y operativamente a toda la administración, sin embargo no debe perderse de vista que el sector publico esta compuesto por una gran variedad de organizaciones, por lo que exige el reconocimiento de la especialidad en cada una de las unidades administrativas que componen la administración.
- b) Eje corto- largo plazo: para analizar este eje podemos citar aquí a Groisman, el cual dice que “Las reformas pueden ser encaradas del modo globalista inmediatista cuando las decisiones en un grupo especialista en el área, o abriéndose a la participación de todos los sectores y actores involucrados e interesados”.
- c) Eje estructural - Psicosocial: dice Acosta “si bien los aspectos estructurales no pueden soslayarse, debe reiterarse, aquí la importancia de no dejar de lado los aspectos psicosociales, o si se quiere socioculturales”.
- d) Eje de los roles del estado: aquí deben plantear discusiones iniciales sobre la institución que tenemos y que queremos, definiendo sus roles, ya que es muy

conflictivo, por lo que las reformas si se realizan, deben hacerse en aquellas áreas donde no hay conflicto”¹⁵.

Groisman dice: “es esencial que la reforma este presidida por valores”¹⁶, entre otros se debe planificar un proceso de reforma donde desde el inicio todos los actores estén de acuerdo con algunos valores centrales, valores sobre los cuales todos hayan trabajado, y entendiéndose como pautas de comportamiento y de trabajo que identifiquen al grupo que llevara adelante la reforma, de manera que la misma pueda desarrollarles eficiente y eficazmente, así también busque un cambio no sola para la institución, si no también como desarrollo personal.

Gerencia Pública

La utilización del concepto de gerencia publica aplicando al manejo de los asuntos públicos, entendiendo a estos como la producción o elaboración de bienes u servicios públicos a partir de decisiones políticas, es relativamente reciente, en si, se podría decir que el objetivo de la gerencia publica es una noción que proviene del sector privado y además su especifica manera de obtener resultados para el mercado. Una aportación importante que hace la gerencia pública al sector público es respectó a las técnicas y métodos del sector privado con el fin de buscar la eficiencia y la eficacia en las organizaciones públicas.

Se retoma a la gerencia publica por el interés de buscar eficientizar además de hacer mas eficaz a la institución publica, en este caso el Hospital Psiquiátrico “José Sayago”, ya se tomo como referencia los procesos que se llevan a cabo dentro del sector privado, el cual busca obtener instrumentos para mejorar los procesos administrativos. La gerencia publica aunque lleve implícitos ambos aspectos, va más allá puesto, que supone un cambio de perspectiva sustantivo sobre la manera de alcanzar en el ámbito público.

El termino de gerencia publica según Blanca Olías en su libro “ La nueva gestión publica” hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos”¹⁷ esto es, todos deben de participar en las decisiones que tome la institución, esto claro deben de ser consensados y evaluados, por otra parte, gerenciar implica realizar actividades distintas como combinar recursos entrenar al personal, diseñar procesos o establecer reglas, las cuales tienen marcado un carácter organizativo. El problema que se esta analizando es mas allá de lo que pasa dentro de la organización, se tiene que observar en la parte extra organizacional ya que para alcanzar objetivos se debe interrelacionar con otros como lo son proveedores, clientes promotores, etc., así como con otras instituciones participando en redes organizativas mas amplias.

¹⁵ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del derecho, Ed. Porrúa, México, 1988, pag. 123

¹⁶ Groisman, Enrique, Criterios y Estrategias para la Reforma Administrativa Ed, Trillas, México, 1988, pag. 231

¹⁷ Olías de Lima Gete Blanca, La Nueva gestión Publica, Ed. Enlace Grijalva, 2001, pag. 145

Expuesto lo anterior, no se debe de olvidar el papel que juega la parte directiva, la cual es la impulsora, de ahí la importancia de ello, un problema respecto a esto es el que enfrenta al José Sayago, ya que en un periodo no máximo a seis años han tomado tanto la dirección como la administración siete personas, con diferente forma de administrar y dirigir, esto ha provocado un descontrol en cuanto a la estructura de la organización, así como incertidumbre en los trabajadores entre muchas otras consecuencias.

No se debe de olvidar una cuestión importante de la gestión pública, que tiene que ver como entorno, ya que este último afecta directamente a los intereses colectivos. Otro aspecto importante que tiene la gerencia pública es que en ella, los empleados son un elemento esencial ya que son quienes hacen las organizaciones, de ello depende no solo que se alcancen los fines, sino el contenido concreto de los servicios que recibe el ciudadano.

Por otro parte, lo que también ya se había mencionado anteriormente, es lo que corresponde la motivación y el desempeño de las funciones, las cuales son claves para el éxito de las misiones o fines. Por ello, es que la organización debe tener cierta libertad para promover incentivar y seleccionar a su personal aunque en muchos de los casos como corresponde el caso del Hospital Psiquiátrico "José Sayago", se tiene establecido un reglamento de incentivos dictados por el Instituto de Salud del Estado de México, aunque puede tener libertad para incentivar no solo económicamente a un trabajador, se pueden buscar otros medios para hacerlo como lo es por medio de reconocimientos públicos o por otros medios.

Se puede mencionar que no hay ninguna actividad significativamente de la vida de las sociedades modernas que no se desarrolle mediante organizaciones. Así que gerencial es tratar de lograr las metas previstas mediante ese modo de agrupación de esfuerzos, esto es algo característico de las sociedades humanas en esta época.

Las nuevas demandas gerenciales hacia el sector público son muy amplias y cubren un variado espectro. Por otra parte tienen que ver con el entorno en el que ahora estamos viviendo como lo es, la nueva tecnología, los desarrollos en el campo político, los cambios en el campo económico y con las necesidades prioritarias de los países de América Latina (como es nuestro caso), los cuales busca estabilización, democracia, desarrollo económico, competitividad y enfrentar la gravísima situación social ampliando la integración económica.

Todo ello repercute directamente en la institución que ahora se analiza. Esto con los cambios constantes se encuentra en una inestabilidad, en todos los casos no se puede cumplir con todas y cada una de las necesidades que la sociedad demanda.

Un tipo de demandas a las que se enfrenta la gerencia pública, es como lidiar con la complejidad y con la incertidumbre, buscando nuevos mecanismos para que los cambios no sean un obstáculo. La gerencia debe trabajar hoy un tipo de demandas en las que se enfrentan la gerencia pública, es como lidiar con la complejidad u con la incertidumbre, buscando nuevos mecanismos para que los cambios no sean un obstáculo. La gerencia debe trabajar hoy en ese entorno como lo menciona Bernardo Kiltsberg, tal como Aldea global, donde todo se interrelaciona con todo. La globalización ha traído varios adelantos así como desigualdades, las cuales se deben tener en cuenta; como un ejemplo de ello destacan, los cambios repentinos en las cotizaciones de Wall Street, pues cuando cambian, estos tienen efectos inmediatos en la moneda japonesa, repercusiones también en la bolsa de Madrid, impactados sobre el sistema financiero a nivel internacional. Lo mismo sucede con el mercado petrolero o en otras áreas estratégicas de la economía. Simplemente en la institución, algún cambio en el presupuesto destinado al sector salud repercutirá directamente en el Hospital generando nuevamente inestabilidad.

“siempre hemos pensado que la historia es la mejor guía, que partiendo de ellos tendrán ventajas ante los imprevistos que puedan ocurrir, pero no simplemente es posible esta ya que, actualmente, una idea fundamental en gerencia es que el pasado es una mala guía porque, dado el cambio acelerado, el presente difiere del pasado y el futuro va a diferir todavía más del presente, cualquiera de estos cambios espectaculares, en el campo tecnológico por ejemplo tiene impactos de gran trascendencia a nivel económico y organizacional”¹⁸.

Para ello, la gerencia debe ser capaz de anticipar los problemas a enfrentar, así como implementar mecanismos que faciliten soluciones, trabajar con un enfoque anti burocrático, flexible, dinámico y hallarse en actitud constante de búsqueda continuo de oportunidades como un factor de concertación nacional a favor de la integración, explorando vías no tradicionales o actuando como un factor de concertación nacional a favor de la integración, se le impone también como una labor de fortalecer y restar cooperación activa a los organismos de integración regional. Ahora bien, todas estas demandas, y otras a identificar, delinean la gerencia pública actual como un campo de alta especificidad técnica. Se trata de gerenciar organizaciones públicas que tienen que forjar una “Institución inteligente”, hacer frente a la complejidad y a la incertidumbre, mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos, procurar el desarrollo humano al mismo tiempo que el económico y favorecer la integración económica, entre otros.

Uno de los requerimientos esenciales que necesitan las instituciones gubernamentales, en este caso el hospital psiquiátrico “José Sayago” es el de investigar sobre gerencia pública y trabajar en la formación de gerentes públicos, estos son por lo tanto requerimientos esenciales para

¹⁸ Ollas de Lima, Gete, Blanca, La nueva Gestión Pública, Ed. Enlace Grijalva, España, 2001, pag. 29

poder minimizar eficazmente en el sector público y así poder satisfacer las necesidades que la sociedad cambiante está requiriendo.

Un modelo importante que menciona Bernardo Kliksberg es que se debe modelar una organización siguiendo las líneas del modelo Weberiano de alguno de los fundadores de la ciencia de la administración, como lo son Taylor y Fayol como lo mencionamos en la administración científica, así como sus continuadores modernos. De acuerdo a este paradigma, una buena organización es que tiene un organigrama detallado, maximiza la división del trabajo, planea detenidamente todas las funciones que la integran, cuenta con descripción de puestos, manuales de tareas, procedimientos, circuitos, etc., Para así llevar una eficaz administración, de forma ordenada y planeada, por otra parte, si se analiza el caso de la administración que lleva dentro la institución nos podemos dar cuenta que los procesos que se llevaron no son del todo eficientes, es decir no se cumplen con las expectativas que se tiene de la buena organización según Kliksberg, se supone que la forma de la organización, se planifica cuidadosamente y se aplican los denominados principios de la administración, como unidad de mando, ámbito del control restringido, etc., todo va a funcionar óptimamente. Lo antes señalado no nos garantiza la eficiencia de una administración, ya que como se ha visto en la práctica realizando el planteamiento, solo se influye sobre un porcentaje muy reducido de la productividad organizacional final. Esta en su mayor parte tiene que ver con otras cuestiones mucho más profundas en la vida organizacional.

Lo anterior no significa que haya que renunciar a la organización formal lo que estamos planteando es que se trata de un instrumento de alcances limitados y que hay que ir mucho más allá para poder tener resultados efectivos.

2.2.4 Modelos de Gerencia Pública

Para el logro del desarrollo de la gerencia pública dentro de las organizaciones se tienen modelos específicos para la aplicación de estas como lo son:

El modelo Apolo, un clásico de las organizaciones de Estados Unidos de América, durante las décadas anteriores. Aquí se excita al máximo la competitividad entre los niveles directivos de la organización y la lucha interna para que emerjan los triunfadores. Esto crea montos de destructividad al interior de la organización y enfrentamientos muy fuertes. Para sobrevivir en un mundo de complejidad e incertidumbre y altísima competitividad, la organización tiene que promover por el contrario el espíritu de cooperación.

El modelo Dionisio que es una variante del Apolo. Exalta el narcisismo personal en las organizaciones y todo tipo de gratificaciones individuales, la búsqueda del éxito individual por

todas las vías. Tiene muchas contraindicaciones de Apolo en términos de excitación de la competitividad interna.

El Atenas, es la idea de organizaciones altamente descentralizadas, indicación generalizada actualmente, en lugar de las macro organizaciones. Esta estimula la auto fijación de metas por parte de grupos descentralizados e incentiva el trabajo a partir de condiciones autonómicas de cada uno de los grupos en un marco de alta deliberación que permita entender lo que pasa en la realidad.

Como ya observamos, tenemos varios puntos de vista mediante los modelos antes citados, unos buscan eficientizar las empresas por medio del trabajo en equipo, como lo están haciendo hoy en día las nuevas empresas, el llamado "trabajo en equipo", Por otra parte, están los llamados trabajos individualistas, es decir, que se interesan mas en el ser humano, y por ultimo, la auto fijación de metas, las cuales se llevan mas en grupos descentralizados, analizando cada uno de ellos, se debe tener en cuenta la adaptabilidad con las que se debe contar para llevarlas a cabo y el alcance que cada una de ellas tendrá.

Por su parte, la gerencia no es la dirección hacia determinados objetivos, si no que es facilitar las condiciones para que los recursos humanos de la organización respondan individualmente, creativamente, a un medio que requiere adaptaciones permanentes y facilitar espacios. Esta es la idea del modelo Atenas, donde los empleados puedan reaccionar a las condiciones particulares del contexto en que trabajan y así, alcanzar la eficientización y la eficacia de sus encomendados.

Las evidencias de todo orden indican que en este mundo de complejidad e incertidumbre, la organización no puede progresar sin una buena dotación en recursos humanos. La clave esta mas que nunca en el personal, en su motivación en su capacidad de entender la realidad y su aptitud de adaptarse, crear e innovar, así es que, el papel desde el reclutamiento de personal es de gran importancia para la empresa ya que este es uno de los factores mas importantes (el factor humano) que darán lo tan buscado para el desarrollo de la institución y al no haber una racionalidad así como estudiar la forma de organización.

Una característica importante de muchas empresas (si no es que para la mayoría) es que, para el reclutamiento del personal son muy exigentes, los empleados que serán contratados deben cumplir con varias expectativas para la institución, con ella la empresa o institución tendrá, por así mencionarlo, asegurada una de las muchas problemáticas con las que se enfrentan las instituciones para el logro de los objetivos, pero si pasamos por alto esto antes mencionado, y la selección del personal no es la mas eficaz, esto trae problemas a corto y largo plazo, ya que como ejemplo tenemos el hospital, en el cual la selección no se lleva a cabo, puesto que el ingreso se da por medio de compadrazgo, y las llamadas "palancas" así

en lugar de ser un beneficio para la misma es el integrar mas personal a la plantilla, se vuelve una carga mas, ya que por una parte no se planeo con ese elemento, en segundo lugar es un elemento mal gastado, y generara mas gastos para el Hospital, gastando en el cursos de actualización, tiempo, pago nominal, tramites por alta, entre otros muchos.

Por ello es necesaria la implementación de nuevas formas de reclutamientos dentro del Hospital Psiquiátrico “José Sayago”, el cual traerá entre otras, la optimización del personal así como la deducción de costos.

Un punto muy importante en la cual los autores coinciden es que “toda organización empresarial que descuida las relaciones humanas esta condenada al fracaso de la mediocridad”¹⁹

2.2.5 Administración Gerencial

Este tipo de administración se concreta más en el nivel gerencial y en las funciones administrativas básicas.

Henrí Fayol es uno de los primeros exponentes del siglo XX, el cual planteó que para el eficaz desempeño de una empresa, el administrador debe conocer las funciones administrativas básicas como lo son: la planeación, organización, dirección y control, los cuales son aplicables a ciertos principios administrativos. Fayol por su parte hizo hincapié en los procesos y en la estructura formal, a los que juzgo necesarios para lograr un buen desempeño de las tareas importantes. Así se lograría que los trabajadores realizarán sus tareas en conjunto por lo tanto necesitan una identificación clara de lo que deben lograr y de la forma en que sus tareas ayudan a alcanzar las metas de la organización.

Henri Fayol elaboró catorce principios administrativos los cuales se deberían de dar a conocer por medio de una capacitación formal. A continuación se describen los principios²⁰.

- La división del trabajo: entre más especializados estén los trabajadores mayor será la eficiencia para desempeñar sus tareas.
- Autoridad: se deben de dar regímenes de autoridad donde los gerentes deben dar órdenes para que las tareas se lleven a cabo.
- Disciplina: los empleados deben de estar de acuerdo y concordar con los valores y normas que la empresa tiene.
- Unidad de mando: los trabajadores deben de recibir ordenes de un jefe, con lo cual no se sentirán confundidos y tampoco entraran en contradicciones.

¹⁹ Olias de Lima Gete Blancas, La nueva Gestión Pública, Ed. Enlace Grijalva, España, 2001, pag. 201

²⁰ Chiavenato, Introducción a la Teoría General de Sistemas, Mc Graw Hill, México, 2003, Pag. 325

- Unidad de dirección: donde los directivos deberán de coordinar los esfuerzos de los empleados que trabajan en la empresa, pero solo uno deberá de ser responsable del comportamiento de ellos.
- Subordinación de los intereses individuales a los intereses generales: esto es los intereses particulares de los empleados no deben anteponerse a los intereses de la organización en su conjunto, como coloquialmente se dice “Debe jalar parejo “.
- La gratificación salarial por los trabajos realizados: deben ser justa para el empleado así mismo para el empleador (Remuneración).
- En la centralización: los directivos deben hacerse cargo por la responsabilidad final, por otra parte debe, conceder a los subordinados la autoridad suficiente para que esto realicen la labor adecuadamente.
- Cadena de mando: se refiere a una interrumpida línea de autoridad la cual debe de correr de un puesto a otro, desde los puestos directivos hasta los mandos medios y bajos de la empresa.
- El orden: se refiere a que todo debe estar en el lugar correcto y apropiado, para que las tareas sean más rápidas de realizar y no haya tiempo perdido.
- Equidad: los directivos debe ser personas amables así como justos con sus subordinados, para con ello no generar ningún favoritismo o alguna inequidad.
- Estabilidad y permanencia del persona; esto se refiere a que el personal debe de ser estable en el lugar donde labora, para no ser de la rotación del personal, lo cual genera ineficiencia por el descontrol que esto pudiera generar.
- Iniciativa: esto es muy importante para el desarrollo tanto de la institución como para el individuo, ya que con ello se genera el interés del empleado por la realización de acciones encaminadas para el mejoramiento del lugar en el que labora, y quien mas que el, para conocer los problemas que aquejan a su lugar de trabajo.
- Por ultimo, el espíritu de grupo: donde se busca fomentar el espíritu de conjunto, otorgar a la organización un sentido de unidad y compañerismo, como lo es el apoyo mutuo, el compromiso de todos, las relaciones interpersonales, así como la identificación con el grupo.

Como se puede observar los principios planteados por Fayol hoy en día se siguen utilizando, por muchos dirigentes de las empresas, pero pocas veces se llevan a cabo de forma correcta, en otras instituciones ni siquiera son conocidas, por lo que no son llevadas a la práctica y mucho menos son mencionadas para los trabajadores, tal como es el caso de la institución que estamos analizando. Por otro lado, no son tomadas en consideración las iniciativas que se hacen a las autoridades para implementar un mejoramiento en la institución, así como tampoco es tomado en cuenta el buzón de quejas y sugerencias que se tiene en la misma, el cual no ha sido abierto desde hace ya varios meses, en esta unidad hospitalaria.

2.2.6 Evaluación de la administración tradicional

Las teorías de la administración tradicional que hoy en día se siguen utilizando generan una eficacia, a pesar de que ya tienen varias décadas.

Las características de estas teorías, según Chiavenato, son las siguientes:

❖ Burocrática

- Reglas
- Impersonalidad
- División del trabajo
- Jerarquía
- Estructura de la autoridad
- Compromiso profesional a largo plazo
- Racionalidad
- Enfoque
- Organización en conjunto
- Beneficios
- Eficiencia
- Inconvenientes
- Rigidez
- Lentitud

❖ Científica

- Capacitación en cuanto a rutinas y reglas
- "El mejor modo"
- Motivación financiera
- Empleado
- Productividad
- Eficiencia
- Menos precio de las necesidades sociales

❖ Tradicional

- Definición de las funciones administrativas
- División del trabajo
- Jerarquía
- Autoridad
- Equidad
- Gerente
- Estructura clara

Profesionalización de las funciones administrativas

Enfoque interno

Énfasis excesivo en el comportamiento racional de los gerentes

El enfoque tradicional por su parte busca identificar las competencias gerenciales que originan con eficiencia el trabajo de los empleados. Así a cada nivel gerencial se signaban objetivos y tareas específicas que debían concretar en un periodo determinado. La estructura de la organización rige las relaciones entre gerente y empleado. Es labor del gerente las cuestiones, como la planeación, la organización y exponer la tarea para el subordinado y la labor de este consistía en seguir las instrucciones de aquel. De este modo se consideraba a los empleados como individuos racionales motivados sobre todo por el dinero.

El planteamiento conductual se concentraba en el desarrollo de dos competencias: comunicación y trabajo en equipo. Era labor por su parte del gerente identificar las necesidades sociales y emocionales de los empleados y crear relaciones armónicas de trabajo. Por su parte esta escuela destacaba sobre manera el hecho de que los comportamientos de los empleados se ven influidos enormemente por su interacción con sus compañeros. De manera que si los gerentes se comunicaban con sus subordinados y satisfacían sus necesidades en el trabajo, la organización sería eficaz.

Por su parte, el enfoque de la teoría de sistemas hace hincapié en que los gerentes deben concentrarse en la relación que guardan los diversos insumos, procesos de transformación y productos con los objetivos de la organización. La organización era vista como un todo y no como la suma de sus departamentos o divisiones. Esta totalidad exige que los gerentes desarrollen sus competencias en la comunicación, el razonamiento y la acción estratégicos y en materia de conciencia global. Para desarrollarlas, los interesados recurren a modelos cuantitativos que los ayudan a entender las complejas relaciones organizacionales y a tomar las decisiones convenientes.

Como lo podemos observar las diferentes características de la escuela de administración, muchas de ellas son muy parecidas, en otras tienen varios inconvenientes que originan problemas y deficiencias para la organización. La revisión anterior nos permite analizar los distintos procesos, tal como el proceso burocrático, el cual además de ser una administración que se lleva a cabo en el hospital, es un claro ejemplo de los procesos obsoletos y rutinarios que solo hacen que los servicios sean de mala calidad, complicados, lo cual repercute en todos los aspectos que componen al hospital y en la calidad del servicio que ofrecen en las tres ramas de administración como se puede observar, destacan aspectos formales de la organización. Por su parte los tradicionalistas se interesan en las relaciones formales entre departamentos, tareas y procesos de una organización. Weber, Taylor, los esposos Gilbreth, Gantt y Fayol reemplazaron las prácticas administrativas improvisadas por principios teóricos y científicos bien fundamentados. Los gerentes comenzaron a hacer hincapié en la división del

trabajo, la utilidad jerárquica las reglas y las decisiones que optimizarían los beneficios económicos.

Por su parte el gerente tiene una función que en la jerarquía resulta fundamental. En las organizaciones, la relación entre habilidad y nivel organizacional es estrecha. En virtud de su posición y de su supuesta experiencia superior, los subordinados deben de obedecer a los jefes. El hincapié que marca la administración gerencial y científica en procesos lógicos y una estricta división de trabajo se basa en un razonamiento similar.

Capítulo 3 Proyecto de Administración Pública, Reforma Administrativa aplicando el Modelo Hidalgo Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

El proyecto del Modelo Hidalgo pretende dar un servicio de sector público el cual tiene como objetivo organizar, administrar y llevar a cabo lineamientos en Salud Mental, ya que la salud mental es la capacidad de pensar, sentir, actuar, amar y hacer dentro de un entorno, un ambiente armonioso, para sí y para los demás

El Hospital Psiquiátrico “José Sayago” su misión es proporcionar a los usuarios de todo el Estado y áreas aledañas, una atención de calidad y con calidez médico-psiquiátrica, a través de acciones de promoción, prevención y rehabilitación en el campo de la Salud Mental, que redunden en un mejor nivel de vida del usuario y de la familia, así como de su reintegración al medio en el que se desarrolla

3.1 Visión

Impulsar la Reforma Psiquiátrica en México, implementando en todas las entidades federativas, las estructuras del Modelo Miguel Hidalgo de Atención en Salud Mental.

3.2 Prevención

- ❖ Módulo de Salud Mental en Centro de Salud
- ❖ Atención especializada ambulatoria
- ❖ Seguimiento y control de usuarios
- ❖ Manejo de psicofármacos en 1er. Nivel
- ❖ Manual de apoyo didáctico. Principales causas de demanda

3.3 Estructuras del Modelo Hidalgo

A partir de las reformas a la Ley General de Salud enero de 2004 publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el Secretariado del Consejo Nacional de Salud Mental de la Secretaría de Salud, y la C. Virginia González Torres, ha dado un trato digno y respeto de los derechos humanos a los que sufren enfermedad mental.

El objetivo es mejorar el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades mentales que en México afectan a un 10 por ciento de la población.

Conocido bajo el nombre de Modelo Miguel Hidalgo de Atención en Salud Mental y avalado como uno de los mejores a nivel mundial por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), contempla un programa especial que integra la

prevención, hospitalización breve y la reintegración social de las personas que sufren algún trastorno mental.

A partir de los resultados sobre las estructuras del Modelo Miguel Hidalgo de Atención en Salud Mental se pretende que funcione en las áreas de consulta externa, hospitalización breve en villas, unidades de psiquiatría en hospitales generales y programas de reintegración social; el 12 de octubre de 2006 el Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental realizó un “Encuentro Sobre Estrategias para la Atención en Salud Mental” en donde un total de 28 Estados de la República Mexicana de manera oficial, se han sumado al Modelo Miguel Hidalgo de Atención en Salud Mental a través de la “Declaración de México para la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica” siendo este el eje rector de las actividades de salud mental de cada estado; para implementar las estructuras del Modelo Miguel Hidalgo de Atención en Salud Mental, en lugar de los viejos manicomios y hospitales psiquiátricos en donde los pacientes permanecían recluidos hasta su muerte.

Mientras se implementan las nuevas estructuras del Modelo Miguel Hidalgo de Atención en Salud Mental, el Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental ha realizado por toda la Republica Mexicana supervisiones para verificar el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA2-1994 , para velar por los derechos humanos de los internos en los viejos hospitales psiquiátricos.

Se pretende dar una Hospitalización breve en donde existan villas de transición hospitalaria con una capacidad de hasta 12 usuarios por cada una de estas, donde se da una atención más personalizada al usuario, en donde por citar algunos ejemplos, Estado de México atiende a 168 usuarios, Tamaulipas e Hidalgo a un total de 240 usuarios y Durango a 60 en donde también se cuenta con una Unidad de Psiquiatría en el Hospital General de Aguascalientes.

Para la reintegración social se cuenta con casas de medio camino que tienen personal capacitado para el acompañamiento terapéutico y se llevan a cabo programas comunitarios.

El programa implementa cooperativas mixtas y talleres comunitarios en donde los usuarios realizan diversas actividades productivas para su manutención.

“Entre Aguascalientes, Hidalgo, Estado de México y el Distrito Federal suman un total de seis casas de medio camino habitadas por 70 personas; en Hidalgo 15 usuarios trabajan en una panadería y referente a los talleres comunitarios: Hidalgo, Estado de México y Distrito Federal atienden a 100 personas”.

Asimismo, “en el Distrito Federal se otorgan 20 apoyos económicos de 800 pesos mensuales para que los usuarios paguen la renta de cuartos o departamentos”.

RECONOCIMIENTO. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal reconoció en mayo del 2007 incluyendo en propuesta para la Ley General de Salud del Distrito Federal, el Modelo Miguel Hidalgo de Atención en Salud Mental.

La psiquiatría tradicional proponía a través del Programa Nacional Maestro de Infraestructura Física en Salud Mental 2003-2007, la creación de los Centros de Rehabilitación de Enfermos Mentales (CREME), en donde un solo psiquiatra atendería a 200 usuarios.

“Algunos pacientes ameritan hospitalización breve, por ejemplo un intento suicida, la recaída de un paciente con esquizofrenia o de un trastorno bipolar entre otros”. Uno de los contratiempos en el tema de las enfermedades mentales es que en el país hay malos diagnósticos ya que muchos pacientes que están internados en hospitales psiquiátricos sufren epilepsia, “la manifestación de esta enfermedad tiene síntomas depresivos, de agresión psicosis”.

Las personas que sufren epilepsia no tienen porqué estar recluidas en clínicas psiquiátricas, reconociendo a quienes tienen esquizofrenia, depresión o trastorno bipolar para vigilar su tratamiento terapéutico y farmacológico para después reintegrarlos a una vida social”.

Fuente: Manual de Procedimientos Proyecto Modelo Hidalgo, Dra. Juana María Pineda Almazán

3.4 Muestra del Proyecto Modelo Hidalgo



Muestra de las Villas



Fuente: Villas Ocaranza Hidalgo.

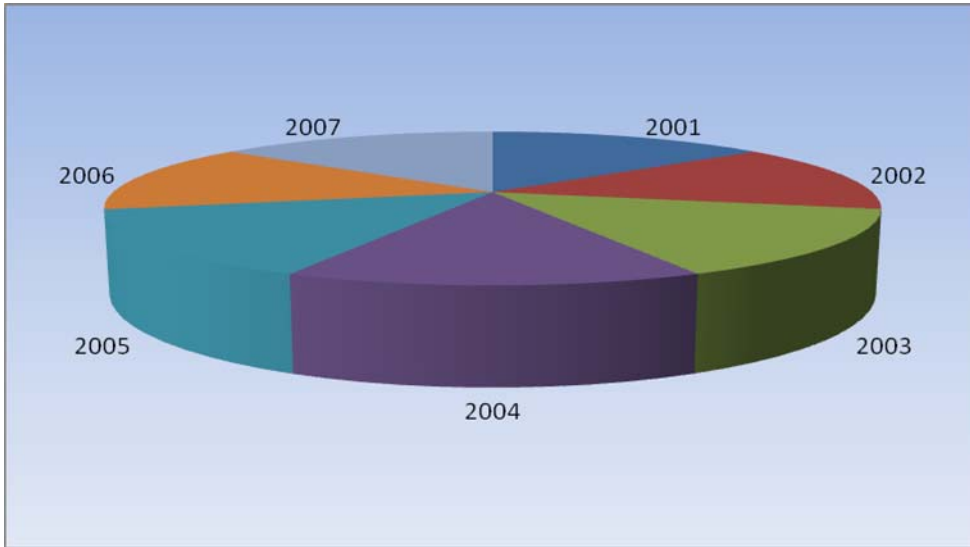
3.5 Consulta de 1ra vez, en Especialidad Psiquiátrica por Año

Consulta de primera vez, es la que se le da a un paciente con problemas de salud mental urgente, tales como:

Esquizofrenia, Trastorno Bipolar, Depresión, etc, y así poder dar un inicio a su recuperación por medio de un tratamiento medico psiquiátrico.

CONSULTAS DE 1RA VEZ, EN ESPECIALIDAD PSIQUIATRICA	
AÑO	CONSULTAS
2001	16458
2002	17641
2003	19355
2004	21504
2005	29367
2006	36511
2007	42850

GRAFICA DE CONSULTA DE 1RA VEZ, EN ESPECIALIDAD PSIQUIATRICA



Fuente: Estadística y Archivo Clínico Hospital Psiquiátrico "José Sayago"

Como se puede observar en la grafica el incremento de la consulta de especialidad va aumentando en mayor proporción año con año de un 14 a 15 porciento anual.

3.6 Ingresos de Pacientes de Consulta de Especialidad Psiquiátrica Subsecuente.

Este concepto, es la consulta continua que se le da a un paciente con problemas de salud mental, ya que es un tratamiento terapéutico y farmacológico que se la da a los pacientes, y va variando año con año, debido a los altos costos del medicamento psicotrópico.

INGRESOS DE CONSULTA DE ESPECIALIDAD PSIQUIATRICA	
AÑO	CONSULTAS
2001	218
2002	212
2003	475
2004	506
2005	548
2006	591
2007	625

Grafica de Ingresos de Pacientes de Consulta de Especialidad Psiquiátrica Subsecuente



Fuente: Estadística y Archivo Clínico Hospital Psiquiátrico "José Sayago"

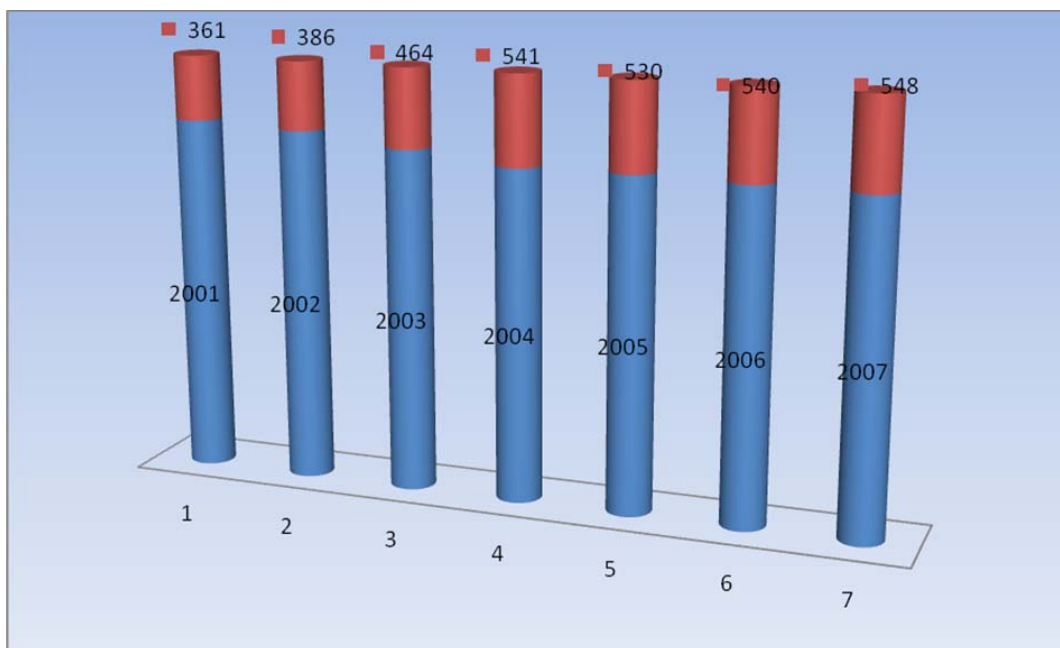
El gráfico nos muestra que ha habido un considerable incremento de ingresos ya que en la actualidad se ha visto un aumento en las estadísticas de la consulta externa.

3.7 Egresos de Consulta de Especialidad Psiquiátrica

Es cuando se da de Alta al paciente por máxima mejoría en su enfermedad mental, debido a su continuidad en sus terapias y sus tratamientos farmacológicos.

EGRESOS DE CONSULTA DE ESPECIALIDAD PSIQUIATRICA	
AÑO	CONSULTAS
2002	386
2001	361
2003	464
2004	541
2005	530
2006	540
2007	548

Grafica de Egresos de Consulta de Especialidad Psiquiátrica



Fuente: Estadística y Archivo Clínico Hospital Psiquiátrico "José Sayago"

En esta grafica se observa una inestabilidad en cuanto a los egresos de los pacientes debido a muchas causas, como el alto costo de los medicamentos psicotrópicos, tratamientos terapéuticos y el apoyo familiar, siendo este un gran problema, por no llevar un tratamiento continuo ocasionando este su reingreso.

CAPITULO 4 Conclusiones y Recomendaciones Hospital Psiquiátrico “José Sayago”

El gobierno actualmente se ha visto en la necesidad de sistematizar su organización administrativa y social, debido al proceso de desarrollo, aunado a una sociedad cada vez más global. Así pues la administración pública tiene que reformular sus gestiones administrativas. En esta tesitura el Hospital Psiquiátrico “José Sayago” que es donde se desarrollo la tesina, también necesita reformarse internamente, pues es una obligación de carácter institucional burocrático y organizacional. Todo ello debido a que dicha Institución Psiquiátrica se ha quedado detenido en un padecer burocrático meramente técnico e instrumental, que no responde de manera eficiente y eficaz a los objetivos para los que fue creado. En este sentido todo ello ha provocado la urgencia de la implementación y reforma del quehacer administrativo y obviamente a sus funcionarios quienes conforman ese aparato burocrático.

Por su parte la sociedad ha recurrido a otras instancias de presión y en algunos sectores han ocasionado por una mayor eficiencia en la exigencia de los servicios de salud. El estudio realizado al hospital psiquiátrico “José Sayago” ha permitido contar con un panorama más amplio de la situación administrativa que prevalece en el mismo, pues la problemática que se vive dentro de la institución es deficiente.

Por una parte, surge la necesidad de generar un sistema integral que permita dar seguimiento, estabilidad y continuidad a los programas administrativos de mediano y largo plazo. La ausencia de esta se ve reflejada en la discontinuidad de los programas administrativos, así como la escasa inversión en la capacitación del personal, la falta de reconocimiento social al servicio público en general y, en algunos casos su pobre desempeño, evidenciando la necesidad de reformar dicho sistema. Con ello se propone la reducción de gasto por parte de la administración en términos de capacitación y buscar soluciones dentro de la misma institución, es decir, hacer uso de los recursos humanos existentes dentro del mismo hospital, para que ellos mismos desarrollen sus habilidades y la de los demás, implementando cursos de actualización para los empleados, así por un lado se capacitaran a los trabajadores, y se tendrán un desarrollo humano y por otra un reconocimiento social dentro de la institución por parte del trabajador.

Otro problema que se encontró fue la discontinuidad de los programas administrativos; ya que los administradores cambian de 3 a 4 veces al año, causando con ello inestabilidad tanto para la institución en su función, como personales en su desempeño, es decir, cortes en la forma de administrar no cumpliendo los programas que se pretendían en administraciones pasadas. Esto también provoca una inestabilidad en el aparato burocrático, en la mayoría de las ocasiones el personal se enfrenta a la incertidumbre de manera emocional perdiendo la atención en el desempeño de sus tareas.

Un resultado que arroja la investigación se encuentra en la forma de reclutamiento del personal, ya que se lleva a cabo de modo tradicional, es ejecutado a su vez con vicios en condiciones como lo son:

El compadrazgo, el nepotismo, entre otros, dando como resultado el nepotismo burocrático, el cual cae en la corrupción de la administración pública viciando prácticamente las relaciones dentro de la institución. Por su parte los mandos directivos presentan una deficiencia evidenciada en su deficiente profesionalización esto por la falta de una preparación académica de acuerdo al puesto al desempeñar, si esto es así, es necesario generar una reforma en la función pública con la que actualmente se desarrolla el hospital. Con ello quiero dar a conocer que se necesita una burocracia profesionalizada.

Al realizar un estudio de profesiograma de la institución se encontraron varios perfiles académicos de los cuales pueden apoyar al óptimo desarrollo del hospital. Sin embargo, estos elementos no son utilizados adecuadamente generando con ello un problema, pues la insatisfacción del personal al no encontrar un desarrollo profesional, introyecta en si mismo una gran insatisfacción y por ese motivo se genera un freno para la transformación de la institución para la erradicación de esta armonía, se debe realizar una selección de personal al ingreso para laborar en una institución, el cual por su parte al participar en la selección, tendrá que cubrir los requisitos y perfil que exige el puesto; esto no corresponde exclusivamente a los mando directivos, si no a todos los trabajadores que pretendan ingresar a laborar en el hospital, tomando en cuenta que los funcionarios tratan con intereses mas específicos, por otra parte, deben ser designados sobre la base de merito, es decir, teniendo en cuenta sus antecedentes y habilidades específicas, para ello deberán ser reclutados para los puestos jerárquicos mediante una carrera interna progresiva.

Se encontró además que, el individualismo en el personal que labora en el psiquiátrico es marcado, al no existir una integración por parte de la mayoría de los trabajadores no existen relaciones laborales adecuadas generando con ello, deficiencias en la comunicación entre los trabajadores dentro de la misma y así analizando este problema, se encontró que la posible solución puede ser erradicada por medio de cursos lo cuales pueden ser impartidos por los psicólogos del trabajo, así se economiza al no contratarlos por fuera, y por otra, motivar el desarrollo del empleado. Dentro de la función burocrática se propone el replanteamiento de la misma, reorganizando el sistema formal de reglas de impersonalidad, redistribuir dentro de la misma institución la división de trabajo, la estructura jerárquica, la estructura de autoridad, la cual se observa pormenorizada. Todas ellas representan un método formal para la aplicación de reformas administrativas, por ultimo, se retoma el análisis de la gerencia publica dentro del hospital, esto por el interés de buscar eficientizar además de hacer eficaz al Hospital "José Sayago", el cual es una institución de sector publico por medio de la reforma en la gestión publica de hospital, y de los instrumentos para mejorar los procesos administrativos renovando

a los agentes que actualmente dirigen la institución. El interés por la transformación en la gestión pública, obedece entre otros aspectos, en ser capaz de anticipar los problemas a enfrentar e implementar mecanismos que faciliten soluciones, trabajando así con un enfoque burocrático flexible y dinámico que contenga una actitud constante en la búsqueda de oportunidades de integración explorando vías no tradicionales y actuando como factor de concertación nacional a favor de la integración, todo ello con el fin de forjar una institución inteligente la cual haga frente a la complejidad y a la incertidumbre mejorando con ello la calidad de los servicios a los ciudadanos, procurando así el desarrollo humano y al mismo tiempo el económico para favorecer la integración económica.

Por otro lado, el objetivo de este proyecto es el dar un servicio digno a los pacientes con problemas psiquiátricos, utilizando nuevas reformas como el Modelo Hidalgo en donde propone una lucha de independencia en salud mental, ayudando a que el paciente enfermo logre un interés en sus hábitos de higiene y aliño personal, así como de actividades cotidianas por lo cual se analizara la calidad de atención, visualizando las necesidades y el bajo porcentaje de actividades diarias de vida (independientes), que nos encamine a elevar un reforzamiento de dichas actividades y al mismo tiempo superando día con día cada uno de los retos, mejorando su adaptación social, y así lograr la disminución del rechazo de los mismos con la sociedad, logrando mejoría en sus patrones de conducta, con toda la intención de que lleguen a ser personas productivas y autónomas en su totalidad; y así poder ser canalizadas al nuevo Modelo Hidalgo de supervivencia más digna.

En suma, el presente trabajo pretende dar un panorama general de lo que actualmente ocurre en el Hospital Psiquiátrico "José Sayago" con el objetivo de señalar la urgencia en la implementación de una reforma administrativa, para que sea el motor de un cambio organizacional y burocrático dependiente del Instituto de Salud del Estado de México, siendo este del sector público.

Bibliografía

- Acorta Romero Miguel, Teoría general del Derecho Administrativo, Edición Porrúa, México 2000.
- García Pelayo Manuel, Burocracia y Tecnocracia, Edición Alianza Madrid 1974.
- Groisman Enrique, Criterios y Estrategias para la Reforma Administrativa, Editorial Trillas, México 1998.
- Krieger Mario y Felcman Isidoro, Programa de Reforma Administrativa Editorial Thomson, España 1999.
- Prester Mota, Fernando C, Teoría General de la Administración, Colombia 1992.
- Robbinsw A., Michel, Introducción a la Administración, Buenos Aires 2000.
- Rodriguez, J., Introducción a la Administración con Enfoque de Sistemas, Editorial Mc Graw Hill, México 1995.
- Pardo María del Carmen., Teoría y Práctica de la administración pública en México, Editorial Mexicana Octubre de 1992.
- Leemans A. F., Como Reforma a la Administración Pública, Editorial Trillas, México, 1987.
- Olias de Lima Gete Blanca La Nueva Gestión Pública, Editorial de Enlace Grijalva, España, 2001.
- www.isem.gob.mx
- Ley General de Salud
- Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos.
- Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.
- Nom. 025 SSA 1994 para la prestación de servicios de salud en unidades de atención integral hospitalaria médico psiquiátrica.

- Norma oficial mexicana NOM-168-SSA-1998
- Reglamento de la ley general de Salud en Materia de Prestaciones de Servicios de Atención Medica Art. 7º,8º,49,74,75,95
- Condiciones Generales de Trabajo 1996
- Departamento de Control presupuestal ISEM- TOLUCA
- Departamento de Recursos Humanos Hospital Psiquiátrico “ José Sayago”
- Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Secretaria de Salud del Distrito Federal Junta de Asistencia Privada
- Manual de Procedimientos Dra. Juana María Pineda Almazan, Enf. Adriana Gómez Alvarado año 2005.
- Estadística y Archivo Clínico Hospital Psiquiátrico “ José Sayago”
- Manual de Procedimientos Proyecto Modelo Hidalgo, Dra. Juana María Pineda Almazan
- Villas Ocaranza Hidalgo