

**UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
UNED
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS DE
SALUD SOSTENIBLES**

**ANÁLISIS ADMINISTRATIVO, SISTEMA DE
CONTRALORÍA DE SERVICIOS DE LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

FRANS BERNAL ESQUIVEL GARITA

**TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN
PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRÍA
EN ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS DE
SALUD SOSTENIBLES**

**AGOSTO
2003**

DEDICATORIA

*A mis padres,
con quienes me hubiera gustado
compartir este momento.*

TABLA DE CONTENIDO

TEMARIO	PÁGINA
CAPÍTULO I	1
MARCO CONTEXTUAL	1
1. ANTECEDENTES	2
1.1 La Caja Costarricense de Seguro Social	2
1.1.1 Misión de la Caja Costarricense de Seguro Social	5
1.1.2. Estructura y organización	6
1.1.1 Los Servicios de Salud	7
1.1.4 Hospitales Nacionales	8
1.1.5 Hospitales Regionales	8
1.1.6 Hospitales Periféricos	9
1.1.7 Las Clínicas	9
1.1.8 Las Contralorías de Servicios	12
1.1.8.1 Contexto Internacional	12
1.8.2 Contexto Nacional	14
1.8.2.1 Las Contralorías de Servicios en Costa Rica	14
1.1.9 El Sistema de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social	18
1.2 Justificación	23
1.2 Formulación, Definición y Delimitación del Problema	25
1.4 Objetivos	26
1.4.1 Objetivo General	26
1.4.2 Objetivos Específicos	26
 CAPITULO II	 28
2. CONCEPTOS TEÓRICOS	29
2.1 Administración	29
2.1.1 La Teoría de la Administración Científica	32
2.1.2 Teoría Clásica de la Administración	33
2.1.3 Teoría de la Administración Burocrática	33
2.1.4 Teoría de las Relaciones Humanas	34
2.1.5 Teoría de la Jerarquía de las Necesidades	36
2.1.6 La Teoría General de Sistemas	36
2.1.7 Conceptos Centrales de la Teoría de Sistemas	38
2.1.7.1 Principio de Sinergia	38
2.1.8 Administración Pública	39

2.1.9 Las Contralorías de Servicios	42
2.1.9.1 El Concepto Básico de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos (accountability)	43
2.1.10 Análisis Administrativo	44
2.2 Organización	45
2.2.1 Tipos de Organización	48
2.2.2 Organización Formal	48
2.2.3 La Organización Informal	49
2.2.4 Clima Organizacional	50
2.2.4.1 Algunas Definiciones de Clima Organizacional	50
2.5 Liderazgo Organizacional	53
2.2.6 Importancia de la Cultura y el Clima en las Organizaciones	58
2.2.6.1 La Importancia del Empoderamiento	58
2.2.6.2 Algunas definiciones de Cultura organizacional	59
2.2.6.3 Cultura Organizacional	61
2.2.6.4 Culturas Fuertes y Culturas Débiles	62
2.2.6.5 En Torno a los Valores	65
2.3 Aspectos Macroestructurales de la Organización	66
2.3.1 El Ambiente	66
2.3.2 Estructura	66
2.4 Aspectos Microestructurales de la Organización	72
2.4.1 Componentes de la Gestión Administrativa	72
2.4.1.1 Planeación	72
2.4.1.2 Políticas	73
2.4.1.3 La Autoridad	74
2.4.1.4 Toma de Decisiones	74
2.4.1.5 Dirección	75
2.4.1.6 Nivel Estratégico	75
2.4.1.7 Nivel Táctico	76
2.4.1.8 Nivel Operacional	76
2.4.1.9 Coordinación	77
2.4.1.10 Líneas de Mando	77
2.4.1.11 La Comunicación	78
2.4.1.12 Control	79
2.4.1.13 El Control Como Proceso	80
2.5 Estructura Organizacional del Sistema	82
2.5.1 Autoridad	82
2.5.2 División del Trabajo	83
2.5.4 Departamentalización	85
2.5.5 Comunicación	85
2.5.6 Recursos	86
2.6 Funcionamiento de la Estructura Administrativa del Sistema	86
2.6.1 Doctrina	87

2.6.2 Liderazgo Transformacional	87
2.6.3 Recursos Humanos	89
2.6.4 Análisis Ocupacional	92
2.6.5 Salud Ocupacional	93
2.6.6 Relaciones Laborales	93
2.6.7 Capacitación	93
2.6.8 Dotación de Recursos Humanos	94
2.6.9 El Reclutamiento	94
2.6.10 La Selección de Personal	95
2.6.11 Evaluación y Seguimiento	95
2.6.12 Orientación e Inducción	96
2.6.13 Soporte Administrativo	96

CAPÍTULO III **98**

3 DISEÑO METODOLÓGICO **99**

3.1 Tipo de Estudio	99
3.2 Área de Estudio	99
3.3 Origen de los Datos	100
3.3.1 Sujetos / Unidades de Análisis	100
3.3.2 Universo / Muestra	100
3.3.3 Selección de las Fuentes de Información	101
3.3.3.1 Fuentes Primarias	102
3.3.3.2 Fuentes Secundarias	102
3.4 Identificación, Descripción y Relación de las Variables	102
3.4.1 Relación de Variables	103
3.4.1.1 Variable 1- Proceso Administrativo	103
3.4.1.2 Variable 2 - Estructura Organizacional del Sistema	103
3.4.1.3 Variable 3 - Funcionamiento de la Estructura Administrativa	104
3.4.1.4 Variable 4 - Procesos de Recursos Humanos	104
3.5 Operacionalización de las Variables	105
3.5 Mapa Conceptual	113
3.6 Selección de Técnicas e Instrumentos	114
3.6.1 La Entrevista Estructurada	114
3.6.2 El Cuestionario	115
3.6.3 Validez de los Instrumentos	115
3.6.4 Plan de Tabulación y Análisis	116
3.6.5 Resultados Esperados y Limitaciones	117
3.6.5.1 Resultados	117
3.6.5.2 Limitaciones	117
3.7 Cronograma	118

CAPÍTULO IV	119
4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	120
4.1 Proceso Administrativo	121
4.1.1 Planeación	121
4.1.2 Autoridad y Toma de Decisiones	123
4.1.3 Dirección	127
4.1.3.1 Nivel Estratégico	127
4.1.3.2 Nivel Técnico	128
4.1.3.3 Nivel operacional	131
4.1.4 Coordinación	131
4.1.4.1 Líneas de Mando, de Comunicación y Control	132
4.1.4.2 Líneas de Control	133
4.1.5 Control	134
4.1.5.1 Producción, Calidad, Tiempo y Desempeño	135
4.2 Estructura Organizacional del Sistema	137
4.2.1 Autoridad	138
4.2.1.1 Autoridad Formal	138
4.2.1.2 Autoridad Técnica	139
4.2.1.3 Autoridad Personal	140
4.2.1.4 Autoridad Formal, Técnica y Personal	140
4.2.1.5 Autoridad Formal de la Dirección de Contralorías	143
4.2.1.6 Control como Proceso Administrativo	145
4.2.1.6.1 Metas Propuestas	145
4.2.1.6.2 Cumplimiento de Metas	146
4.2.7 División del Trabajo	148
4.2.7.1 Procesos de Trabajo y Estructuras Especializadas	148
4.2.8 Especialización	150
4.2.8.1 Tareas y ACTIVIDADES	151
4.2.9 Departamentalización	153
4.2.10 Comunicación	153
4.2.11 Red de COMUNICACIÓN	154
4.2.12 Recursos	157
4.2.12.1 Infraestructura	157
4.2.12.2 Material y Equipo	158
4.2.12.3 Recursos Humanos	160
4.2.1.14 Dotación de Recursos	160
4.3 Funcionamiento de la Estructura Administrativa	161
4.3.1 Doctrina	161
4.4 Procesos de Recursos Humanos	163
4.4.1 Desarrollo de Personal	163
4.4.3 Capacitación	166

4.4.4 Relaciones Laborales	167
4.4.5 Soporte Administrativo	167
4.4.5.1 Trámites Administrativos	168
4.4.6 Dotación de Recursos Humanos	169
4.4.6.1 Reclutamiento y Selección de Personal	169
4.4.6.2 Orientación e Inducción	171
4.4.6.3 Evaluación del Desempeño a Funcionarios de Primer Ingreso	171
4.4.6.4 Cantidad de Personal	172
4.4.6.5 Cantidad de Personal, Perfil y Especialidad	174
CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	180
5. CONCLUSIONES	181
5.1 Conclusión General	181
5.2 Conclusiones Específicas	181
5.2.1 Proceso Administrativo	181
5.2.2 Estructura Organizacional del Sistema	184
5.2.3 Funcionamiento de la Estructura Administrativa	186
5.2.4 Procesos de Recursos Humanos	187
5.3 Recomendaciones	190
5.3.1 Proceso Administrativo	190
5.3.2 Estructura Organizacional del Sistema	191
5.3.3 Funcionamiento de la Estructura Administrativa	192
5.3.4 Procesos de Recursos Humanos	193
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	195
A. Libros	195
B. Documentos	199
C. Leyes, Decretos y Manuales	200
D. Diccionarios	201
E. Internet	201
F. Periódicos	202
ANEXOS	204

LISTA DE CUADROS

N° DE CUADRO Y TÍTULO	N° DE PÁGINA
CUADRO 1: Motivos del proceso administrativo que afectan la delegación de autoridad y toma de decisiones (criterio Contralores de Servicio)	1124
CUADRO 2: Motivos del proceso administrativo que afectan la delegación de autoridad y toma de decisiones. (criterio Intendentes Regionales).	125
CUADRO 3: Motivos del proceso administrativo que afectan el nivel técnico y operativo del sistema de contraloría de servicios.	129
CUADRO 4: Motivos del control que inciden en los procesos de producción, calidad, tiempo y desempeño.	135
CUADRO 5: Motivos que inciden en el reconocimiento de la autoridad formal, técnica y personal.	141
CUADRO 6: Motivos que afectan la autoridad formal de la dirección de contralorías.	143
CUADRO 7: Porcentaje de cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Anual Operativo (PAO)	146
CUADRO 8: Motivo de incumplimiento de las metas propuestas en el PAO, en valores absolutos y relativos.	147
CUADRO 9: Motivos que afectan la división del trabajo.	149
CUADRO 10: Motivos que afectan la especialización del trabajo, en tareas y actividades.	151
CUADRO 11: Motivos que afectan la satisfacción laboral en la red de comunicación,	156
CUADRO 12: Suministro de material y equipo.	159
CUADRO 13: Soporte administrativo para trámites administrativos.	169
CUADRO 14: N° de contralores de servicio, según especialidad y disponibilidad de tiempo, marzo, 2003	174

RESÚMEN EJECUTIVO

A. Asunto principal

En este estudio se efectúa un análisis administrativo de la organización del Sistema de Contralorías de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, con el fin de determinar si sus componentes: proceso administrativo y sus funciones de planeación, dirección, coordinación y control, la estructura organizacional del sistema, el funcionamiento de la estructura administrativa desde sus componentes filosóficos y los procesos de recursos humanos, responden a los requerimientos del sistema.

B. Metodología

Se aplicó el análisis administrativo conceptualizado por Alfonso Palacios, como método de investigación científica aplicado a la administración y que se basa en los métodos cuantitativos, las ciencias del comportamiento humano y el enfoque de sistemas, que consiste en dividir o separar las partes constitutivas de una situación o problema administrativo y su estudio, para llegar al conocimiento de los principios o elementos (naturaleza, causas y manifestaciones), con el propósito de realizar una evaluación inicialmente y de proceder a un cambio organizativo, si la situación lo amerita.

En el informe de investigación se utilizó el método descriptivo, ya que se requirió identificar las características del universo de estudio, formas de conducta, comportamientos concretos y la asociación entre variables, por lo que se hizo necesario observar los fenómenos y describirlos.

La investigación aplicada se da en los capítulos IV y V, en donde se analizan los conocimientos adquiridos en los capítulos anteriores, para llegar a resultados concretos.

Como instrumentos para recopilar la información, se utilizaron la entrevista estructurada, así como el análisis de la información secundaria obtenida en documentos, por medio de los cuales se recopilaron los datos a analizar.

C. Resultados obtenidos

C. 1 Proceso administrativo

Se logro determinar que los componentes del proceso administrativo del Sistema de Contralorías de Servicios presentan inconsistencias en la mayoría de ellos y la ausencia de otros, lo que determina que su ambiente organizacional no sea el idóneo para el desarrollo de su proceso administrativo.

C. 2 Estructura Organizacional del Sistema

La estructura organizacional del sistema de contralorías con base en sus componentes y relaciones administrativas, no responde a los requerimientos que demanda su dinámica funcional.

C. 3 Funcionamiento de la Estructura administrativa

La estructura administrativa del sistema de contralorías, no cuenta con una doctrina en la que se desplieguen los aspectos filosóficos (misión, visión, objetivos organizacionales, etc.), para su adecuado desarrollo en la organización y que le permita fijar su rumbo.

C. 4 Procesos de Recursos Humanos.

Los procesos administrativos de recursos humanos del sistema de contralorías, con base en sus componentes y enlaces: desarrollo de personal, soporte administrativo y dotación del recurso humano, no corresponden con los lineamientos que en materia de recursos humanos una organización de carácter público debe desarrollar.

D. Conclusiones

De los resultados obtenidos en este estudio, se desprende que la organización administrativa del Sistema de Contralorías de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social, no contribuye a desarrollar los componentes de: proceso administrativo, estructura organizacional, funcionamiento de la estructura administrativa y procesos de recursos humanos, que requiere el sistema para su desarrollo y funcionamiento. Razón por la que propone una serie de recomendaciones como alternativa, para solventar la situación encontrada.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la reestructuración del Estado Costarricense, se enmarca la reforma del Sector Salud, en el que la Caja Costarricense de Seguro Social, producto de un proceso de modernización, se replantea la racionalización, la efectividad, y la calidad en la prestación de los servicios a los usuarios, con el propósito que la gestión institucional sea ágil, oportuna y eficiente.

En este contexto, en el plan estratégico institucional, como uno de los componentes fundamentales se contempla el servicio al cliente, donde se pretende, que éste se convierta a mediano plazo en parte de la cultura organizacional, al reconocérsele como razón de ser de la Institución.

Como parte del fortalecimiento de este aspecto, en el mes de diciembre del año 2000, se crea el Sistema Institucional de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, como una instancia técnica, encargada de promover el mejoramiento continuo en la prestación de servicios, lo que implicó la instauración de una estructura administrativa y organizacional para su implementación.

En el acuerdo de creación del Sistema de Contralorías, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social estipula que la administración del sistema, estará bajo la responsabilidad de una Dirección de Contraloría de Servicios

Institucional, ubicada en el nivel central y dependiendo de la Superintendencia General de Servicios de Salud.

En un sondeo realizado por el subcontralor adjunto en febrero del 2002, los funcionarios y funcionarias del sistema de contralorías, así como algunos directores de Clínicas y Hospitales exteriorizaron su insatisfacción con el funcionamiento administrativo del sistema.

Esta situación obligó al cuestionamiento de sí la organización administrativa del Sistema de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, contribuye a desarrollar los componentes de: proceso administrativo, estructura organizacional, funcionamiento de la estructura administrativa y procesos de recursos humanos, que requiere su funcionamiento a nivel nacional.

A partir de la relevancia y prioridad dada por la Institución, a la implantación del sistema de contralorías, se realizó un análisis administrativo de la organización del Sistema de Contralorías de la Caja Costarricense de Seguro Social, con el fin de determinar si el funcionamiento de los componentes descritos en el párrafo anterior, responden a los requerimientos del sistema para su soporte. Este estudio se efectuó en el periodo comprendido entre el mes de diciembre del año 2002 y marzo del 2003.

Del análisis se obtiene, que la organización y funcionamiento administrativo del Sistema de Contralorías de la Caja Costarricense de Seguro Social presentan una serie de inconsistencias en el desarrollo de sus procesos, por lo que no se ajustan a los requerimientos del sistema para operar en forma adecuada, motivo por el que se propone una serie de recomendaciones para fortalecer el sistema y resolver las inconsistencias encontradas.

CAPITULO I
MARCO CONTEXTUAL

1. Antecedentes

1.1 La Caja Costarricense de Seguro Social

El 1 de noviembre de 1941 se aprueba la ley N° 17, en la cual se establece la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social como una institución de bienestar social semiautónoma y para garantizar su continuidad en el tiempo, esta Ley fue incorporada en el Artículo 73 de la Constitución Política en el año 1949.

Por mandato constitucional la Caja Costarricense de Seguro Social es la Institución encargada de la administración y la provisión de los servicios de salud y las pensiones en Costa Rica, Institución que no ha escapado a los vaivenes de un mundo con una economía cambiante en forma acelerada.

En el contexto de los procesos de reforma del estado y la globalización de la economía, a finales de la década de los 80 y principios de los 90 se propuso la reestructuración del estado y por ende del sector salud, en este proceso la Caja Costarricense de Seguro Social se hizo cargo de la atención de las personas y el Ministerio de Salud se abocó a la emisión de políticas y a velar porque todas las disposiciones en materia de salud se cumplieran, dedicándose así a la función de rectoría. En esta etapa se destacan dos líneas de trabajo:

“...la Readecuación del Modelo de Atención y el Fortalecimiento Institucional de la Caja al reconocerse que el modelo tradicional de atención ya no respondía a las demandas presentes y futuras de la población, debido, entre otras cosas, a los cambios demográficos, epidemiológicos y sociales que constantemente desafiaban al Sistema Nacional de Salud.”¹

Esto hizo que La Caja Costarricense de Seguro Social experimentara cambios sustanciales en su desarrollo, organización y la prestación de los servicios de salud a la población, cambios que hoy día se encuentran en proceso de implementación, o sea que la Institución está siendo sujeta de un proceso de reestructuración, asumiendo los programas de atención integral a las personas (promoción, prevención, curación y rehabilitación), en los que se incluye tareas que antes realizaba el Ministerio de Salud, al pasar a realizar éstas funciones rectoras, con motivo de la reforma del sector salud.

Este nuevo quehacer obligó a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social a diseñar nuevas metodologías, técnicas, sistemas de organización y fuentes de financiamiento que permitan garantizar que los principios de universalidad, solidaridad, unidad, equidad, obligatoriedad sean alcanzados por los servicios que se otorgan a sus usuarios.

Para lograr este cometido el gobierno de la República Promulgó la Ley No. 7852, del 30 de noviembre de 1998 conocida, como: Desconcentración de los

¹ Caja Costarricense de Seguro Social. La Conquista de un Pueblo (E. P. Costa Rica, 1999), p. 7.

Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social con su respectivo reglamento, con la que se otorga mayor autonomía a los establecimientos de salud, ya que les brinda flexibilidad en la formulación de sus presupuestos, planificación de sus acciones, organización de sus servicios, conducción y dirección de sus recursos humanos y contratación administrativa, decisiones en las que solo el nivel central intervenía.

Con esta ley se aprueba la desconcentración funcional de competencias y facultades ejercidas por instancias superiores de la Institución, en relación con la gestión los servicios de salud, de los recursos humanos, del presupuesto y de la contratación administrativa; en beneficio de Hospitales, clínicas y otras unidades internas.

Para dar respuesta a los cambios sustanciales en el desarrollo, organización y la prestación de los servicios de salud a la población, esta ley promueve la incorporación de los Compromisos de Gestión, como un instrumento técnico, con efectos administrativos en la articulación estratégica de prestaciones y objetivos concretos mediante los que la Caja Costarricense de Seguro Social organiza los Centros de Salud como órganos desconcentrados, para este fin gozan de una personería jurídica instrumental que les permite el manejo presupuestario, la contratación administrativa, la conducción y los recursos humanos, siempre y cuando se apeguen a las normativas vigentes.

1.1.1 Misión de la Caja Costarricense de Seguro Social

“Proporcionar los servicios de salud en forma integral al individuo, la familia y la comunidad, y otorgar la protección económica, social y de pensiones, conforme la legislación vigente, a la población costarricense, mediante:

- **El respeto a las personas y los principios filosóficos de la seguridad social: Universalidad, Unidad, Igualdad, Obligatoriedad y Equidad.**
- **El fomento de los principios éticos, la mística, el compromiso y la excelencia del trabajo en los funcionarios de la institución.**
- **La orientación de los servicios a la atención del cliente.**
- **La capacitación continua y la motivación de los funcionarios.**
- **La gestión innovadora, con apertura al cambio, para lograr la mayor calidad en la prestación de los servicios.**
- **El aseguramiento de la disponibilidad financiera, mediante un sistema efectivo de recaudación.**
- **La promoción de la investigación y desarrollo de las ciencias de la salud y de la gestión administrativa.”²**

Con la finalidad de mantener este rumbo, la Caja Costarricense de Seguro Social justifica la creación del Sistema de Contraloría de Servicios Institucional, a la que le corresponde, entre otras funciones:

- Velar por que los servicios que se prestan cumplan con las normas y procedimientos que garanticen la calidad, eficiencia, confiabilidad, oportunidad y continuidad que la institución exige.

² W.W.W. C.C.S.S S.A. .C.R. 2002.

- Velar permanentemente para que se cumplan los principios básicos del servicio público y de la Seguridad Social.

- Formular sugerencias y recomendaciones a los responsables de los servicios, para que adopten políticas, normas y procedimientos que mejoren su eficiencia y eficacia.

1.1.2 Estructura y organización

El Órgano superior de la Caja Costarricense de Seguro Social es la Junta Directiva, integrada por nueve miembros nombrados por el Poder Ejecutivo en la siguiente forma:

- **En representación del Gobierno Central el Presidente Ejecutivo por un lapso de 4 años.**
- **Tres miembros de los patronos, quienes son escogidos de las nóminas que presentan las Cámaras Patronales.**
- **Tres representantes de los Trabajadores, quienes serán escogidos de las nóminas que presentan las organizaciones laborales (Sindicales, Cooperativistas y Solidaristas)**

La Junta Directiva ejerce plena autoridad en lo referente a políticas, planes y programas de la Institución, los cuales son ejecutados por las Gerencias de División de carácter técnico, a saber:

- **Gerencia División Administrativa**
- **Gerencia División Médica**
- **Gerencia División Financiera**
- **Gerencia División Operaciones**

- Gerencia División de Pensiones
- Gerencia División de Modernización

Cada una está bajo la responsabilidad de un gerente, los cuales son de nombramiento de la Junta Directiva por un periodo de 6 años, y dependen de la Presidencia Ejecutiva y la Junta Directiva.³

Las diversas unidades de trabajo de la Institución (Direcciones Técnicas y Regionales, Departamentos, Secciones y Oficinas), dependerán de las distintas gerencias de división, acorde con el organigrama institucional.

Como se indicó en la misión, la Caja Costarricense de Seguro Social es responsable de atender otras actividades de la seguridad social, lo que la hace ser una organización amplia y compleja, situación que genera toda una gama de posibilidades para realizar análisis y estudios sobre su dinámica organizacional y funcional. Este estudio se limita al abordaje del Sistema de Contraloría de Servicios, concretamente lo relacionado con su gestión administrativa.

1.1.3 Los Servicios de Salud

Los servicios de salud se encuentran bajo la responsabilidad de la Gerencia de División Médica, las otras gerencias brindan soporte a la labor integral de la Institución. Los servicios de salud propiamente dichos cuentan con una estructura funcional, en la que destacan hospitales y clínicas.

³ Ibid.

A los hospitales se les da una categoría según su nivel de complejidad, especialidad y área de atracción, como son:

1.1.4 Hospitales Nacionales

Son los establecimientos mas desarrollados del país, se ubican en el área metropolitana y se dividen en hospitales generales y especializados, los generales son: Hospital México, Hospital San Juan de Dios, Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia.

Los Hospitales Especializados son: Hospital Nacional de Niños, Hospital Nacional Psiquiátrico, Hospital Raúl Blanco Cervantes, Hospital de la Mujer (Instituto (Materno Infantil Carit)

1.1.5 Hospitales Regionales

Se ubican por lo general en la ciudad sede de la región programática de salud, Hospital Max Peralta (Cartago), Hospital San Carlos, (Ciudad Quesada), Hospital Dr. Tony Facio (Limón), Hospital Monseñor Sanabria (Puntarenas), Hospital Escalante Pradilla (Pérez Zeledón), Hospital San Rafael (Alajuela), Hospital Dr. Enrique Baltodano Briceño (Liberia).

1.1.6 Hospitales Periféricos

Se dividen en hospitales periféricos 1, 2 y 3. Los hospitales periféricos 1 se caracterizan por que dan una atención básica y se encuentran ubicados en zonas rurales, estos son: Hospital de Golfito, Hospital de los Chiles, Hospital Dr. Tomás Casas (Ciudad Cortés), Hospital Dr. Max Terán Vals. (Quepos)

Los hospitales periféricos 2, se ubican en zonas urbanas y semi-urbanas, Hospital de Guápiles, Hospital San Vicente de Paul (Heredia), Hospital San Francisco de Asís (Grecia), Hospital de Neily y Hospital de San Vito. Los hospitales periféricos 3, se constituyen en un respaldo para los dos anteriores, estos son: Hospital La Anexión (Nicoya), Hospital Dr. William Allen (Turrialba), Hospital Dr. Carlos Luis Valverde Vega (San Ramón).

1.1.7 Las Clínicas

Las Clínicas de consulta externa al igual que los hospitales se encuentran divididas en diferentes categorías según su región y especialidad, y se clasifican como clínicas tipos 1, 2, 3 y 4 (clínicas mayores).

Las clínicas tipo 1 son las de menor complejidad, brindan atención general y sus acciones van dirigidas a la familia y la comunidad, tanto en la recuperación, promoción y fomento de la salud.

Las clínicas tipo 2 proporcionan servicios médicos ambulatorios a su población adscrita, realiza funciones similares a las clínicas tipo 1, pero cuentan además con servicio de laboratorio clínico y farmacia.

Las clínicas tipo 3, se dedican también a la atención ambulatoria, son de menor capacidad resolutive que la anterior, cuentan con programas de medicina especializada, sus acciones se dirigen al mantenimiento, recuperación, promoción, prevención y rehabilitación de la salud de su población adscrita.

Clínicas tipo 4, conocidas también como clínicas mayores, brindan servicios de mayor complejidad, cuentan con servicios de diagnóstico, laboratorio clínico, rayos X y brindan colaboración a las clínicas de menor capacidad.

Estas clínicas se encuentran dentro del perímetro de la gran área metropolitana a saber: Clínica Clorito Picado (Tibás), Clínica de Coronado, Clínica Solón Núñez, Clínica Carlos Durán, Clínica Moreno Cañas, Clínica Jiménez Núñez, Clínica Alfredo Volio (Flores), Clínica Marcial Rodríguez (Alajuela), Clínica de Pavas, Clínica de Tibás (Coopesaín), y Clínica Dr. Marcial Fallas Díaz (Desamparados).

Es necesario destacar que existe una red de servicios de salud, compuesta por tres niveles de atención: primario, secundario y terciario. El primer nivel brinda una oferta de servicios básicos integrales de Salud, esta conformado por los EBAIS (Equipo Básicos de Atención Integral en Salud) que atienden la unidad geográfica poblacional mínima del modelo de atención: el sector, compuesto de 3 a 4 mil habitantes, (un grupo de EBAIS con el equipo de apoyo técnico y administrativo conforman el Área de Salud), los establecimientos que brindan estos servicios los componen: Puestos de Salud, Centros de Salud, Unidades Móviles, Clínicas tipo 1, 2 y 3, como también las áreas destinadas a medicina general en clínicas tipo 4, y hospitales periféricos y regionales.

El segundo nivel de atención tiene por objeto apoyar al nivel primario, mediante la prestación de servicios preventivos, curativos y de rehabilitación con un grado variable de complejidad y especialidad. Brinda servicios ambulatorios y hospitalarios por especialidades básicas.

El tercer nivel de atención se brinda en los hospitales especializados, siendo estos establecimientos donde se da la máxima complejidad en la atención médica, el área de influencia de este nivel es nacional.

1.1.8 Las Contralorías de Servicios

1.1.8.1 Contexto Internacional

Las Contralorías Generales o Tribunales de Cuentas (ESF) constituyen una pieza fundamental en el sistema nacional de integridad de cada país. Como entidades encargadas de la auditoría de los gastos e ingresos del estado, las contralorías actúan como vigilantes de la integridad financiera y de la credibilidad de la información divulgada.

Las diversas modalidades adoptadas en su conformación en Latinoamérica varían de país a país. No obstante y, al margen de su denominación, cumple como tarea común el ejercicio de la auditoría externa sobre las cuentas de los recursos financieros del estado, tiene el propósito de proveer información oportuna, tanto al Poder Ejecutivo, como al Poder Legislativo, fomentando la transparencia en el uso de los recursos y las responsabilidades por la función pública.

Su actividad esta orientada a promover la eficiencia y la efectividad en el uso de los recursos estatales y prevenir la corrupción a través del desarrollo de procedimientos financieros, administrativos y de auditoría diseñados para posibilitar el desarrollo de la transparencia y reducir efectivamente el fenómeno.⁴

⁴ Ibid.

La modernización, la innovación tecnológica, los cambios vertiginosos en todos los campos de las relaciones sociales, han conformado una tendencia creciente de las expectativas de la población por más y mejores servicios; por lo cual el estado mediante la creación de las Contralorías de Servicios en diferentes instituciones públicas está enfrentando los problemas de atención de los usuarios, buscando que los mismos sean atendidos con eficiencia y prontitud, de manera tal que sus derechos y expectativas sean respetados y subsanadas sus necesidades.⁵

En la reunión de mandatarios celebrada en Lisboa, Portugal, durante el 27 y 28 de julio de 1988, se había realizado la siguiente declaración:

“La implementación de una nueva cultura de relación entre el Estado y el ciudadano revela la importancia de la creación y desarrollo de mecanismos de control y participación del ciudadano / usuario en la formación del producto final en la actividad administrativa, de la simplificación de los procedimientos administrativos, de la consagración del derecho a la información, y de la multiplicación y profesionalización del sistema de atención al público.”⁶

En este ámbito, el Instituto Mexicano del Seguro Social implementó un reglamento para el trámite de las quejas administrativas, entendiendo éstas:

“como toda insatisfacción formulada en exposición de los hechos, por parte de los usuarios, por actos u omisiones en la prestación de los servicios médicos que originen reclamación o protesta por posibles violaciones a sus derechos, siempre

⁵ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Área de Modernización del Estado. Documento, 2001. p. 2.

⁶ Ibid. p. 2.

que los mismos no constituyan un acto definitivo, impugnabile a través del recurso de inconformidad en los términos de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos. Asimismo se entiende por Contraloría Interna el Órgano de Control Interno Central, sus Contralorías Internas Delegacionales y los módulos establecidos por éste, para la recepción de quejas en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.”⁷

1.8.2 Contexto Nacional

1.8.2.1 Las Contralorías de Servicios en Costa Rica

Del apartado anterior, se puede inferir que el estado Costarricense ha adoptado una modalidad de entidad, que es la responsable de controlar, promover y fiscalizar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos financieros, nos referimos a la Contraloría General de la República.

Sin embargo, y a pesar de la existencia de esta Institución, durante la década de los noventa, con la formulación del Programa de Reforma del Estado se propició un modelo de Estado mucho más democrático, conducente a una sociedad más libre y participativa.

En forma congruente con sus postulados se concretaron acciones específicas, tendientes a aumentar la participación ciudadana en las instituciones

⁷ Instituto Mexicano del Seguro Social. Reglamento del Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México. DOF – 30/jun/97

y servicios públicos y en el rendimiento de cuentas, a través de la evaluación en la calidad de los servicios públicos y la disposición en los niveles jerárquicos para asumir las medidas correctivas requeridas.

En este contexto surgen la Contralorías de Servicios en el país,⁸ con el fin de avanzar hacia una Administración Pública al servicio del ciudadano, y como un instrumento de participación del usuario, involucrándolo en el quehacer institucional y en la fiscalización de la calidad de los servicios recibidos, permitiendo así un flujo de información clave para la gestión de sugerencias e ideas innovadoras, tendientes a garantizar la calidad en la prestación del servicio. Esta orientación busca romper con la actitud pasiva de la población al otorgarle poder y herramientas al ciudadano, fomentando una cultura de relación entre el Estado y el usuario, a fin de que éste tenga la oportunidad de ejercer sus derechos, mediante la satisfacción oportuna en los servicios que el primero debe otorgarle.⁹

Mediante decreto ejecutivo N° 22511-Plan del Gobierno de la República del 17 de Setiembre de 1993, se crea el Sistema Nacional de Contralorías como un instrumento técnico para promover el mejoramiento continuo en la prestación de servicios públicos, así como el acercamiento entre las instituciones y los usuarios.

⁸Decreto N° 26025-PLAN de fecha 18 de abril de 1997. La Gaceta : Diario Oficial . (San José C.R. 21 de mayo de 1997). (Mimeografía, Mideplan)

⁹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Manual Sistema de Contralorías de Servicios 2001. p. 1.

El Sistema Nacional de Contralorías está integrado por: El Ministerio de Planificación y Política Económica, actuando como Secretaría Técnica del Sistema y las contralorías de Servicios de los ministerios, instituciones descentralizadas, empresas públicas y municipalidades.¹⁰

Actualmente existen 148 Contralorías de Servicios, con una mayor concentración en el Sector Salud, debido a que la Caja Costarricense de Seguro Social se ha extendido a todo el territorio nacional, desde los Hospitales y Clínicas hasta las Áreas de Salud.¹¹

En el cuadro de la página siguiente se observa la distribución sectorial de las Contralorías de Servicios en Costa Rica.

¹⁰ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Decreto N° 26025-PLAN, 1997.

¹¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Manual Secretaría Técnica (Mimeografía)

**Distribución Sectorial de las Contralorías de Servicio
Costa Rica
2002**

SECTOR	NÚMERO DE CONTRALORÍAS
INSTITUCIONES INTERSECTORIALES	6
Sector Económico	29
Sector Agropecuario	4
Sector Desarrollo Rural	1
Sector Economía y Comercio	3
Sector Finanzas y Crédito Público	6
Sector Recursos Naturales Energía y Minas	10
Sector Obras Públicas y Transportes	5
SECTORES SOCIALES	106
Sector Cultura	1
Sector Educación	6
Sector Salud	92
Sector Trabajo y Seguridad	4
Sector Vivienda y Asentamientos Humanos	3
Municipalidades	7
TOTAL	148

Fuente: Manual Secretaría Técnica Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

De la experiencia en la Constitución de Contralorías de Servicios, se puede afirmar que el grado de desarrollo de las Contralorías a nivel nacional es muy diverso, obedece a factores como apoyo, interés de la institución por mejorar su servicio, cultura organizacional de servicio, entre otros, lo que permite agruparlas en contralorías bien constituidas, estratégicas y pobremente constituidas o con poca capacidad de resolución.¹²

¹² Ministerio de Planificación y Política Económica. El Sistema de Contralorías de Servicios Como uno de los Instrumentos de Participación Ciudadana y Rendimiento de Cuentas, para el Mejoramiento de la Gestión Pública. 2000. p.4

Esta situación se ve reflejada en la exposición que hace el Licenciado José Manuel Echandi, Defensor de los Habitantes en el periódico Al Día del 5 de diciembre del 2002, con motivo de la presentación de un Proyecto de Ley, en el que la Defensoría de Los Habitantes asumiría la rectoría de las contralorías de servicios que operan en los entes de servicios públicos, según él, con el propósito de subsanar una serie de deficiencias que se arrastran desde 1993,

“...Por ejemplo, algunas fueron creadas únicamente de nombre o se les dio como recargo a algún funcionario que debe cumplir con otras atribuciones y obligaciones. Además algunos contralores de servicios han sido nombrados para cumplir compromisos políticos, dándose el cargo a personas que no poseen el perfil requerido, o no tienen la capacidad o el interés que el puesto demanda para llevar a cabo satisfactoriamente los objetivos que originaron la creación del ente.

Se suma a ello la ausencia de un programa de inducción y capacitación para contralores, según la necesidad y la poca estabilidad que el puesto ofrece, pues quienes señalan deficiencias en las diferentes dependencias pueden estar sujetos a presiones internas para su traslado y despido...”¹³

1.1.9 El sistema de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social

En el marco de la reforma del sector salud, de transformación y de modernización institucional, la Caja Costarricense de Seguro Social ha experimentado cambios sustanciales en el desarrollo, organización y la prestación

¹³ José Manuel Echandi. Voz del Defensor. Contralorías de Servicios. Periódico Al Día. Sección Opinión.(San José, C. R.) 5 de diciembre, 2002 . p.14

de los servicios de salud a la población, asumiendo los programas de atención integral a las personas (promoción, prevención, curación y rehabilitación). Este nuevo rol se transforma en un desafío permanente por diseñar nuevas metodologías, técnicas, sistemas de organización y fuentes de financiamiento, que permitan garantizar que los principios de universalidad, equidad, accesibilidad, oportunidad, eficiencia, eficacia y calidad sean alcanzados en los servicios que se otorgan a sus usuarios.

Para garantizar estos principios la Caja Costarricense de Seguro Social ha desarrollado una serie de estrategias, para el establecimiento de nuevos modelos de asignación de recursos, para la implementación de los procesos de desconcentración y de facultación de las unidades prestadoras de servicios, lo que ha implicado modificaciones importantes en las estructuras funcionales y organizacionales y, en el financiamiento, la compra y la provisión de servicios, entre otros aspectos.

Para llevar a la práctica estos propósitos se aprobó la Ley de Desconcentración de Hospitales y Clínicas, así como el desarrollo de los Compromisos de Gestión, tendientes a dotar de autonomía y por ende, de mayores responsabilidades a los establecimientos de salud.¹⁴

¹⁴ Ley 7852 De Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la C.C.S.S. La Gaceta: Diario Oficial No. 250 (San José C. R.) 24 de diciembre de 1998. p. 2.

Dentro del marco del proceso de modernización, a fin de brindar mejores servicios adaptados a las necesidades de sus usuarios, la Institución ha adoptado para el logro de una gestión eficiente e innovadora, el “enfoque corporativo”, con visión integral, como principal decisión estratégica, centrada en los objetivos del sistema institucional de prestación de servicios.

Para orientar el desarrollo institucional, el plan estratégico identifica y prioriza diez áreas estratégicas, consideradas medulares dentro del quehacer institucional, en donde se promueven como forma de organización y funcionamiento, de manera desconcentrada y bajo un enfoque “corporativo”, necesario para responder a las exigencias del entorno. Estas diez áreas son: Sostenibilidad, Contratación interna y externa de servicios, Capital humano, Desconcentración, Investigación y desarrollo, Servicio al cliente, Participación Ciudadana y Social, Vinculación Caja Costarricense de Seguro Social con políticas nacionales de desarrollo y de salud, Posicionamiento corporativo.¹⁵

Es en este contexto en donde se ubica la estrategia corporativa de “Servicio al Cliente” a constituirse a mediano plazo en parte de la “Cultura Organizacional”, al reconocérsele como razón de ser de la Institución, comprometida con la excelencia, la eficiencia, la calidad de los servicios que brinda.¹⁶

¹⁵ Caja Costarricense de Seguro Social. Manual de Políticas Corporativas. 2001. p. 1-11.

¹⁶ *Ibid.* p. 1-11.

Con estos antecedentes, en la sesión No. 7508 del 14 de diciembre del año 2000, vía acuerdo de la Junta Directiva, se instauró el Sistema Institucional de Contralorías de la Caja Costarricense de Seguro Social, cuyo objetivo principal es velar porque: los servicios que se prestan cumplan con las normas y procedimientos que garanticen la calidad, eficiencia, confiabilidad, oportunidad y continuidad que la institución exige.¹⁷ (ANEXO A) En este mismo acuerdo, se deroga el Reglamento del Sistema de Información, Orientación y Atención de Quejas de la Caja Costarricense de Seguro Social.

En el acuerdo de creación se estipula que la administración del sistema estará bajo la responsabilidad de una Dirección de Contraloría de Servicios Institucional, ubicada a nivel central, quien depende de la Superintendencia General de Servicios de Salud (ANEXO B). Asimismo se indica que mientras no se cuente con recursos propios, las contralorías instauradas a nivel local dependerán técnicamente de la Contraloría de Servicios Institucional, pero administrativamente de la Clínica, Hospital o Área de Salud donde se ubique.¹⁸

En un sondeo preliminar que realizó el subcontralor adjunto, en febrero del 2002 los funcionarios y funcionarias del sistema de contralorías externaron

¹⁷ Circular 29.272 Reglamento de Creación Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social. 20-05-2000

¹⁸ Ibid.

insatisfacción con el sistema de organización, al igual que los directores de algunas Clínicas y Hospitales.

Por otro lado en la encuesta de satisfacción del usuario, que llevó a cabo la Superintendencia General de Servicios de Salud a finales del año 2001 y principios del 2002, se identificó que solamente el 30% de los usuarios conocen la existencia de las contralorías o tienen una ligera idea de las funciones que la Institución realiza por medio de este sistema.

Aunado a esto el 13 de marzo del año 2002, se aprueba la Ley 8239 denominada: Derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados. En su artículo 10 esta Ley estipula que cada centro de salud público o privado tendrá una contraloría de servicios de salud, esta Ley se encuentra en proceso de implementación.

Para desarrollar el Sistema Institucional de Contralorías de Servicios, se responsabilizó al personal de la Oficina de Información Orientación y Atención de Quejas este nuevo quehacer, en virtud que con la creación del Sistema de Contralorías esta oficina desapareció.

De lo anterior se desprende que se otorgaron nuevas funciones, actividades y responsabilidades a una oficina ya existente, sin determinarse si contaba o no con la estructura organizacional y funcional para asumir este nuevo quehacer.

1.2 JUSTIFICACIÓN

A nivel Internacional, las contralorías de servicios están orientadas a implementar una cultura de relación entre el Estado y el Ciudadano, donde se busca la creación y desarrollo de mecanismos de control y participación del ciudadano / usuario en el producto final de la actividad administrativa, que el estado brinda a sus ciudadanos.

En Costa Rica el Sistema Nacional de Contralorías instaurado tiene la connotación de ser un instrumento técnico para promover el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos, así como la búsqueda de mejorar las relaciones entre las instituciones y los usuarios.

Esta situación, evidencia la importancia de determinar como ha sido el desarrollo y accionar administrativo del Sistema de Contraloría de Servicios en la Caja Costarricense de Seguro Social, y es aquí donde cobra relevancia la presente investigación, ya que su resultado viene a representar un beneficio para la Institución, en el sentido que permitirá identificar la estructura organizacional y funcionalidad del sistema, lo que facilitará corregir las posibles desviaciones en su accionar.

De igual manera se beneficiarán los usuarios de la Institución, quienes son los que dan sustento al quehacer del sistema, en virtud que tendrán en la

contraloría de servicios un vínculo que los representará ante la institución, garantizándoles servicios en forma oportuna y eficiente.

Paralelamente a lo anterior, surgen, a su vez, otros beneficiarios en el desarrollo de este sistema, como son los propios funcionarios, quienes tendrán una herramienta que les permitirá tener una mejor perspectiva de la organización a la que pertenecen y el rol que les corresponde desempeñar.

Por otro lado el estudio es viable, en el sentido que responde a las políticas institucionales y de gobierno, con el programa de rendición de cuentas y de mejoramiento continuo de los servicios. Asimismo dadas las características del objeto estudio, se considera que los recursos económicos, humanos y tecnológicos de que se dispone, permitirá llevarlo a cabo.

Los resultados del estudio, servirán de insumo a las autoridades de la Institución, en la toma de decisiones, dado que a la fecha no se ha realizado un análisis del funcionamiento del Sistema Institucional de Contralorías.

1.3 FORMULACIÓN, DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

La Caja Costarricense de Seguro Social se ha esforzado por mejorar sus servicios a través de su historia, en este quehacer crea el Sistema Institucional de Contralorías de Servicios.

Este sistema, a pesar que se puso a funcionar prácticamente en todo el país, está en un proceso de consolidación, ya que algunas de las funciones administrativas se encuentran en una etapa de transición, entre ellas: la estructura organizacional y la estructura funcional.

Asimismo algunas de sus funciones administrativas se encuentran centralizadas y otras funcionan en forma desconcentrada, esta situación genera una serie de inconvenientes, ya que se diluye la responsabilidad, y los procesos administrativos y sustantivos de las contralorías se hacen sumamente lentos o en su efecto no se hacen.

De lo anterior se desprende, que se creó un sistema sin darse las condiciones necesarias para desarrollarlo en forma apropiada, por lo que se ha identificado y delimitado el siguiente problema de investigación, ubicado en el Sistema de Contralorías de la Caja Costarricense de Seguro Social.

¿Contribuye la organización administrativa del Sistema de Contralorías de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social, a desarrollar los componentes de: proceso administrativo, estructura organizacional, funcionamiento de la estructura administrativa y procesos de recursos humanos, que requiere el funcionamiento del sistema a nivel nacional? Estudio realizado en el periodo comprendido entre el mes de diciembre del 2002 y abril del 2003

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general

Realizar un análisis administrativo de la organización del Sistema de Contralorías de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, con el fin de determinar si sus componentes: proceso administrativo, estructura organizacional, funcionamiento de la estructura administrativa y procesos de recursos humanos, responden a los requerimientos del sistema.

1.4.2 Objetivos específicos

1.4.2.1 Verificar si los componentes del proceso administrativo, como son: Planeación, dirección, coordinación y control, se realizan en el Sistema

Institucional de Contraloría de Servicios, para conocer mejor su ambiente organizacional.

1.4.2.2 Determinar si la estructura organizacional del Sistema de Contraloría de Servicios, con base en sus componentes y relaciones responden a los requerimientos del sistema, para una mejor comprensión de su dinámica.

1.4.2.3 Describir el funcionamiento de la estructura administrativa del Sistema Institucional de Contralorías de Servicios, en sus componentes filosóficos, para su adecuado desarrollo en la organización.

1.4.2.4 Determinar los procesos de recursos humanos del Sistema de Contralorías Institucional, con base en sus componentes y enlaces: desarrollo de personal, soporte administrativo, reclutamiento y selección de personal y dotación del recurso humano, para comprender mejor su desarrollo en la organización.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

2. Conceptos teóricos

Puede afirmarse que la administración está inmersa, prácticamente, en todos los quehaceres humanos, dado que une voluntades muy disímiles, por intereses de diversa índole que tienen las personas. Con el devenir del tiempo el hombre ha desarrollado variadas formas de administrar, lo que le ha servido para luchar contra las adversidades de su entorno, y desarrollar sus actividades socio-económicas. Dada la evolución que se ha dado en materia administrativa, se citarán algunos conceptos que se adaptan más a los objetivos y alcances de presente estudio.

2.1 Administración

Para Reyes administración es: “El conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un Organismo Social.”¹⁹

Este mismo autor, en otro libro define: “...es la técnica que busca obtener resultados de máxima eficiencia por medio de la coordinación de personas, cosas y sistemas que forman una empresa...”²⁰

¹⁹ Agustín Reyes Ponce. Administración de Empresas: Teoría y Práctica, (Editorial Limusa, S. A., Primera Parte, trigésima primera reimpresión, México, D. F., México, 1984), p.26

²⁰ Agustín Reyes. Administración por Objetivos. (Editorial Limusa, S.A. México, 1982), p. 13.

Como se puede ver, en ambas definiciones hay homogeneidad en cuanto a la búsqueda de la máxima eficiencia, pero ambas tienen diferencias; la primera visualiza la administración como un cuerpo de reglas que tiene como fin estructurar una organización social y de esta manera lograr eficiencia.

En la segunda, se indica que, mediante la optimización del uso de los recursos con que cuenta una empresa se puede lograr la eficiencia organizacional.

Para Koont's y O'donnell es él: "...proceso de diseñar y mantener el ambiente interno propicio para alcanzar metas comunes mediante un esfuerzo organizado."²¹

En esta definición los autores indican que el ambiente en que se encuentra inmersa la organización, influye en el deseo para el logro de las metas, en virtud que en un ambiente adecuado se organiza mejor el esfuerzo grupal; de ahí la importancia de diseñarlo y mantenerlo en forma adecuada.

Arias dice que la administración es: "la disciplina que persigue la satisfacción de objetivos organizacionales contando para ello con una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado."²²

²¹ Harold Koontz y Ciry O' Donnel. Curso de Administración Moderna, (Editorial Mc Graw Hill, México, 1977), p. 35.

²² Fernando Arias Galicia. Administración de Recursos Humanos. (Editorial Trillas, México, 1991) p. 23.

Este autor incluye un nuevo elemento, la estructura, además del esfuerzo humano coordinado de los integrantes.

Chiavenato la define así:

“La administración es la conducción racional de las actividades de una organización, con o sin ánimo de lucro. Ella implica la planeación, la organización (estructura), la dirección y el control de todas las actividades diferenciadas que la división del trabajo presente en una organización.”²³

Dada la evolución que se ha dado en materia administrativa, se citarán algunos conceptos que se adaptan más a los objetivos y alcances de presente estudio.

Con lo analizado hasta ahora, se infiere que la administración es el arte de enlazar los esfuerzos de cada uno de los integrantes de la organización, para alcanzar los objetivos y metas propuestas por medio de la cooperación, cuyo fin último es mantener la organización funcionando adecuadamente en el espacio y el tiempo.

El desarrollo del pensamiento administrativo ha tenido una historia bastante extensa, si bien es cierto, gran parte de ella pertenece al siglo XX, las primeras ramas de este pensamiento evolucionaron alrededor de las ideas de la

²³ Idalberto Chiavenato. “Introducción a la Teoría General de la Administración”. (Editorial McGraw-Hill Colombia), 1997. p.1

introducción de la ciencia de la administración, del estudio de las funciones administrativas, de los análisis de los aspectos psicológicos de los individuos que laboraban en una empresa organizada y de la experimentación con dichos aspectos; del estudio del comportamiento de grupo y, por último, de la innovación del concepto de sistemas sociales.

Es difícil enumerar todas las aportaciones del pensamiento administrativo, pero sí puede delinearse una parte de la evolución.

2.1.1 La teoría de la administración científica

Este enfoque administrativo cuya fundación se le atribuye a Frederick Taylor y otros, surgió y se arraigó entre 1830 y 1931; postulaba el darle un marco científico a la administración, que se reflejara en mejores métodos de trabajo y en una selección más eficaz del trabajador basada en sus aptitudes y ajuste de éstas a los parámetros establecidos. Al descomponer las tareas en diversas fases con una exactitud casi milimétrica Taylor ponderó y cuantificó la capacidad de la mano de obra en relación con los instrumentos y equipos de trabajo. Esto permitió determinar las tarifas de pago amparadas a criterios de medición, por lo que estableció las bases para los sistemas de incentivos en una relación de producción ascendente.²⁴

²⁴ Chiavenato Op. Cit. p. 58-59

2.1.2 Teoría clásica de la administración

Henry Fayol (1814-1925), fue el pionero de la investigación del comportamiento administrativo, acerca del cual identificó patrones y creó una base doctrinal de suma importancia. Creyente de los métodos cuantitativos al igual que Taylor, Fayol tuvo una visión más integral del estudio de las organizaciones, por lo que fue el primero en mencionar el término de organización total. Su experiencia como administrador lo llevó a formular las famosas seis funciones administrativas conectadas entre sí, a saber: Funciones Técnicas, Funciones Comerciales, Funciones Financieras, Funciones de Seguridad, Funciones Contables, Funciones Administrativas.²⁵ Fayol fue creyente del arte de administrar y del talento innato como requisito esencial para llegar a ser un buen administrador.

2.1.3 Teoría de la administración burocrática

De acuerdo con Stoner y Freeman, el sociólogo alemán Max Weber fue el mentor de la Teoría de la Administración Burocrática; que propugnaba una jerarquía regida por normas y lineamientos de autoridad definidas y precisos para llevar a cabo bajo una racionalidad evaluativa el quehacer organizacional.²⁶ Su contribución se enfoca a que existen aspectos estructurales que afectan el

²⁵ Chiavenato, Op. Cit. p. 103.

²⁶ A. F. Stoner James y Edward Freeman. Administración. (Editorial Mc Graw Hill México. 1990), p. 38-39

comportamiento humano en las organizaciones y cuyos principios todavía tienen vigencia. No obstante el término burocracia, ha adquirido un matiz peyorativo y ha sido utilizado por muchos para designar la hipertrofia y el gigantismo desmedido en las estructuras organizacionales.

Sin embargo, no se debe perder la noción de que Weber propuso un modelo para optimizar la eficiencia de las organizaciones en términos de predicción y pronósticos de sus operaciones, dentro de un contexto de orden social.

Todas estas corrientes de pensamiento insertas dentro de la llamada Teoría Clásica de la Administración, aunque dieron importantes contribuciones al estudio y comprensión de los fenómenos de las organizaciones, han sido ubicadas como propias de una época pasada y con poco vigencia en la actualidad. Se argumenta que en el periodo en que se desarrollaron, las organizaciones se desenvolvían en un ambiente mucho más estático y, por ende, menos dinámico con relación al convulso entorno de hoy.

2.1.4 Teoría de las relaciones humanas

El pensamiento administrativo evolucionó hacia lo que se conoce como la escuela de la ciencia del comportamiento; un movimiento que no se conformó con

los planteamientos de la escuela clásica, sino que se orientó hacia el tratamiento de los aspectos humanos en la organización.

Surgieron, entonces, los experimentos de Hawthorne efectuados por Elton Mayo, como el hito experimental mediante el cual un grupo de trabajadores fue sometido a la aplicación de una serie de variables alteradas, para medir sus reacciones en un ambiente donde éstos podían elegir sus jornadas de descanso y otros pequeños cambios, y donde el estipendio fue también aumentado.

Este experimento, junto con otros que se realizaron posteriormente, permitieron concluir que más allá de los incentivos financieros, los empleados pueden mejorar su desempeño cuando la administración los toma en cuenta y se interesan por ellos. También, se reconoce la importancia de la influencia que los grupos informales tienen en la organización formal.

Elton Mayo ubicó así el eslabón perdido entre el hombre racional inducido por factores de corte económico y el hombre social, motivado por factores de índole social, para quien pesa más la preeminencia de su grupo que las mismas reglas administrativas.

2.1.5 Teoría de la jerarquía de las necesidades

De acuerdo con Abraham H. Maslow existen una serie de necesidades clasificadas en una jerarquía, las que van desde las básicas hasta las de alto nivel, como la autorrealización. Estas necesidades se pueden exponer en forma de pirámide, sin embargo para efectos de este estudio solo las enumeraremos: Necesidades fisiológicas, Necesidades de seguridad, estas dos conocidas como necesidades primarias. Necesidades sociales, Necesidades de estima y Necesidades de autorrealización conocidas como secundarias.²⁷

Estas necesidades van en un orden ascendente y conllevan continuidad ya que al satisfacer una, sigue la tendencia de satisfacer la otra en el orden jerárquico que están dispuestas.

2.1.6 La teoría general de sistemas

Para abordar esta teoría, y acorde con Chiavenato, se define primero que un sistema es: "...conjunto de elementos interdependientes e interactuantes; un grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado y cuyo resultado

²⁷Chiavenato, Op. Cit. P.523

(output) es mayor que el resultado de las unidades podrían tener si funcionaran independientemente.”²⁸

El objetivo de esta teoría es el de crear teorías y formulaciones conceptuales para que las mismas puedan acoplarse a una realidad empírica.

Los sistemas se caracterizan, de acuerdo con este autor, por presentar:

“...a) Propósito u objetivo: Todo sistema tiene uno o varios propósitos u objetivos.

b) Globalismo o totalidad: todo sistema tiene una naturaleza orgánica, por lo cual una acción que produzca cambio en una de las unidades del sistema, muy probablemente producirá cambios en todas las otras unidades de éste.”²⁹

Esta teoría se desarrollo con los trabajos del biólogo alemán Ludwig von Bertalanffy; su contenido se caracteriza por ser analítico y profundo, lo que hace al investigador administrativo, sintetizar que las organizaciones sociales de cualquier índole, están inmersas en un entorno cambiante; se convierten en estructuras vivas que necesitan interactuar constantemente con el medio que las envuelve y así retroalimentarse, aspecto indispensable para su supervivencia.

²⁸ Chiavenato Op. Cit. p. 727.

²⁹ Chiavenato Op. Cit. p. 728.

Todo el planteamiento anterior quedaría incompleto, si se carece de un enfoque integrador como plataforma para abordar el estudio de los subsistemas que coexisten y se entrelazan a lo largo y ancho de la organización, y que forman parte de sistemas mayores. Toda empresa e institución, se conciben como modelos integrados y delimitados por diversas partes que forman un engranaje, lo que les da de esta manera sentido de organicidad.

Esta organicidad no solo se refiere a la representación gráfica de los procesos y funciones, ni a los territorios, ni a los bosquejos burocráticos. Es una estructura que funciona en la realidad, que percibe y, por ende es altamente dinámica. Esta se alimenta de intercambios y complejas transacciones, recorre todos los ámbitos de la organización, a través del llamado sistema de información, para brindar un resultado final que es corolario de todo el proceso.

2.1.7 Conceptos centrales de la teoría de sistemas

2.1.7.1 Principio de sinergia

En los grupos humanos la idea de sinergia se cumple cuando la sumatoria de acciones o esfuerzos entre dos o más individuos, quienes generan un rédito o excedente que es un valor agregado.³⁰

³⁰ Chiavenato, Op. Cit. p. 760.

La sinergia nos lleva a un principio básico de toda interacción humana: la cooperación.

Además de los aspectos de la teoría de sistemas que hemos mencionado existen otros, que no se estudiarán por no ser de interés en este momento.

Hasta aquí hemos realizado un recorrido por algunos de los tópicos de la administración moderna en una forma poco profunda, pero que permiten ubicarnos en el contexto del estudio.

2.1.8 Administración pública

Para comprender las características y el papel de la Administración Pública es imprescindible definir el concepto de Estado.

La definición que mejor se adapta al propósito, y en general más aceptada, es la de Jellinek citada por Mario León: “El estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”³¹

³¹ Mario León, Administración para Jefaturas, E. P. Costa Rica, 1986, p. 7.

Esta primera acepción permite identificar al Estado, aunque de manera abstracta, como un ente de carácter objetivo y unitario, claramente diferenciado de otros con semejante naturaleza que componen la comunidad internacional.

El análisis llevará a los límites que particularizan el concepto. Los elementos constitutivos del estado son, pues:

“...1- El conjunto de hombres asentados en un territorio, esta comunidad es la Nación o pueblo, términos sinónimos, que se encuentra constituida por la totalidad de los miembros “pertenecientes” al estado.

Esa pertenencia se fundamenta subjetivamente en un sentimiento de aceptación por parte de los miembros como tales y, en una situación jurídica que califica y determina esa condición.

2- El territorio: Es el espacio donde se encuentra asentada la Nación y está determinada por sus límites con respecto a otros estados, de manera que resulta observable su particularidad y unidad.

3- El poder de dominación o soberanía. Es la voluntad manifiesta de la Nación. Le permite ejercer el mando dentro de la jurisdicción territorial que le pertenece, estableciendo el ordenamiento y la organización necesarios para su actuación como ente socialmente constituido.”³²

La unidad que surge de la interrelación de esos elementos constituye el estado y la realidad material real del Estado, es en primer instancia, una realidad jurídica: El estado es un ente de derecho.

³² Ibid. p.8.

Según León, “Como concepto de derecho, es pues, el Estado la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.”³³

Por lo que el Estado persigue unos fines, entre éstos el bien común; término difícil de precisar; sin embargo los consideraremos como los intereses coincidentes de los individuos.

Las funciones del Estado corresponden a las facultades propias de sus poderes, y se reparten entre órganos fundamentales, estos son:

“Función Administrativa o Ejecutiva, consiste en la ejecución de la ley y corresponde al poder ejecutivo.

Función Legislativa, que corresponde al poder legislativo y consiste en la formulación de las leyes.

Función Judicial o Jurisdiccional, que consiste en dirimir las querellas de los individuos (particulares) entre sí o entre estos y el estado.”³⁴

Estos tres poderes constituyen, desde el punto de vista legal, el Estado como persona jurídica. La estructura, organización y entes que forman el estado componen el gobierno.

La Administración Pública es el medio por el cual el gobierno hace efectiva

³³ Ibid. p. 8.

³⁴ Ibid. p.8.

su acción. Es el instrumento del estado para el cumplimiento de sus fines. Técnicamente está constituida por un conjunto de entes con personalidad jurídica propia y con atribuciones claramente definidas.

Corresponde a la Administración Pública, la representación del Estado mediante los funcionarios nombrados para este propósito.

Sin duda, quienes se dedican a los asuntos de la Administración Pública no pueden dejar de lado los aspectos fundamentales, como lo son: la organización y los principios fundamentales de la administración, y sobre todo de una sana administración.

2.1.9 Las contralorías de servicios

Las contralorías de servicios se conciben como una herramienta, vinculada al mejoramiento de los canales de expresión de la ciudadanía y al control de la gestión de la administración pública. Constituyen una dimensión clave que permite ampliar la capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones, y supone la creación de nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales a quienes brinda sus servicios.

Así planteadas las contralorías constituyen un apoyo a la gestión institucional, para la mejor prestación del servicio, sin representar sustitución de las responsabilidades que competen a las áreas de línea o ejecutivas.

Las contralorías de servicios se insertan en un discurso que tiene como norte, el crecimiento del poder de la sociedad civil y cuya máxima expresión es crear espacios que fomente la más adecuada prestación de servicios.³⁵

2.1.9.1 El concepto básico de responsabilidad de los funcionarios públicos (accountability)

La palabra inglesa "accountability" no tiene una traducción exacta al español pero se refiere a la actitud o condición que deben observar los servidores públicos, la responsabilidad fiduciaria de cumplir con labores específicas y de rendir cuentas en forma precisa y oportuna. El término comprende algunos conceptos importantes:

- Información precisa y oportuna sobre recursos tanto sobre cantidad como claridad. Responsabilidad por la condición y uso de los recursos: humanos

³⁵ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. El Sistema de Contralorías de Servicios como uno de los Instrumentos de Participación Ciudadana y Rendimiento de cuentas, para el Mejoramiento de la Gestión Pública. 2002.

y oportuna sobre recursos tanto sobre cantidad como claridad. Responsabilidad por la condición y uso de los recursos: humanos y financieros, en la forma programada.

- Cálculo preciso de costos y preparación de informes oportunos, y útiles.
- Responsabilidad de realizar los programas de acuerdo a lo previsto.

El control de la accountability compete por lo general a las denominadas Contralorías, Tribunales de Cuentas, o bien a las Entidades Superiores de Fiscalización (ESF)³⁶

2.1.10 Análisis administrativo

El análisis administrativo es: “el método de investigación científica aplicado a la administración y basado en los métodos cuantitativos, las ciencias del comportamiento humano y el enfoque de sistemas, que consiste en dividir o separar las partes constitutivas de una situación o problema administrativo y su estudio, hasta llegar al conocimiento de los principios o elementos (naturaleza, causas y manifestaciones), con el propósito de realizar una evaluación, inicialmente y de proceder a un cambio organizativo, si es del caso.”³⁷

se puede entender el análisis administrativo como aquella función de la administración, aplicado al uso de los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta una institución para cumplir sus objetivos.

³⁶ [Http// WWW. Contraloría Arg. gv. ve](http://www.contraloria.gov.ve)

³⁷ Alfonso Palacios, Introducción al Análisis Administrativo, (San José, Editorial UNHCR, 1984) p. 31

De igual manera se comprende como: “una actividad cognoscitiva de los problemas de la administración en un campo específico de estudio. La organización y sus diversas manifestaciones como ente dinámico, y una dimensión analítica definida; el comportamiento interno de los organismos públicos y las unidades que lo integran (microanálisis) o estudios de tales organismos considerados estructuralmente como un todo (macroanálisis). En consecuencia no es una técnica específica, sino una metodología que utiliza diversas técnicas de investigación para el logro de sus propósitos”.³⁸

2.2 Organización

Stephen Robbins, la define como: “...una unidad social rigurosamente coordinada, compuesta de dos o más personas, que funciona relativamente constante para alcanzar una meta o conjunto de metas comunes...”³⁹

Palacios le da a la organización una connotación de ente vivo, y la define como:

“...un grupo humano con características de institución social a nivel de definición antropológica y sociológica, en la cual sus miembros tienen un comportamiento finalista, racional y consciente, a nivel de coordinación individual y grupal, respecto de un sistema de actividades u operaciones que

³⁸ Ídem. Pág. 38.

³⁹ Stephen P. Robbins E., Comportamiento Organizacional (Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México 1987), p. 5 .

actúa como razón de ser de la vinculación entre sus miembros.”⁴⁰

Esta organización se ve influida en forma permanente y dinámica por el medio ambiente o contexto al cual, también, influye.

Cross en su Diccionario de Negocios, la define de la siguiente manera:

“Combinación de instalaciones, personal, patrimonio, políticas, patrones y capacidades, entre otros factores, que da lugar a una empresa que funciona, sea pública o privada, lucrativa o no lucrativa.”⁴¹

Esto divisa una necesidad del ser humano, de unir sus esfuerzos y expectativas con otros, en la búsqueda de satisfacer sus múltiples necesidades.

De ahí que la organización naciera para llenar la necesidad humana de la cooperación y lograr de esta manera la consecución de objetivos comunes por medio de la coordinación e interacción entre sus participantes.

Lo anteriormente citado lo respalda el hecho de que:

“...los hombres se han visto obligados a cooperar entre si para obtener sus fines personales, por razón de sus limitaciones físicas, biológicas y sociales.”⁴²

⁴⁰ Alfonso J. Palacios E., Diagnóstico Organizativo, Análisis de los Modelos Metodológicos (Editorial Guayacán Centroamericana S. A. Costa Rica, 1995), p. 14.

⁴¹ Wilbur Cross. Diccionario Enciclopédico Bilingüe de Términos y Negocios. (Editorial Prentice-Hall, Hispanoamericana, México, 1997), p. 241

⁴² Koontz y O' Donnell. Op. Cit. p. 252-253.

Según Chiavenato, la organización existe siempre y cuando se de una comunicación entre las personas que la componen y estén dispuestos a cooperar para cumplir los propósitos que se tienen en común.

Es por esta razón que se puede afirmar que toda organización sin importar su naturaleza o interés: "...crea su propia cultura o clima, con sus propios tabúes, costumbres y usos."⁴³

Con estos antecedentes, se llega a una definición más precisa, en donde se acota que las organizaciones: "...son sistemas cooperativos que tienen como base la racionalidad."⁴⁴

En síntesis, la cooperación es el elemento esencial de cualquier tipo de organización y que su finalidad es lograr un objetivo común, debiendo existir la interacción entre sus miembros.

Debe destacarse que la disposición de cada uno de los miembros de la organización, para contribuir al logro de sus objetivos, va ser variable y estará sujeta al resultado de las insatisfacciones o satisfacciones generadas de manera real o por percepción mental de su cooperación.

⁴³ Chiavenato. Op. Cit. p. 593

⁴⁴ Chiavenato Op. Cit. p. 429

Visto desde otro enfoque, el deseo de cooperación en el individuo depende, sustancialmente de los incentivos brindados por la organización, de aquí nace un interés mutuo:

“...las personas consideran a las organizaciones como medios para alcanzar sus propias metas y, al mismo tiempo, las organizaciones necesitan personas que les ayuden para lograr sus objetivos organizacionales.”⁴⁵

2.2.1 Tipos de organización

Algunos autores hacen distinciones referentes al tipo de organización que se conoce, y las dividen en organizaciones formales e informales.

2.2.2 Organización formal

La organización formal es aquella compuesta por una estructura jerárquica definida, en la que cada miembro tiene su ubicación y rol determinado y reafirmamos que nos encontramos ante una organización formal: “...cuando las actividades de dos o más personas están deliberadamente coordinadas al logro de ciertos objetivos”.⁴⁶

⁴⁵ Ibid. p.14

⁴⁶ Koontz y O'Donnell. Op. Cit. p. 253.

Además, la organización formal se rige por dos principios básicos: el principio de unidad de objetivo, cuya finalidad es medir la efectividad organizacional y el principio de eficiencia, que permite medir el grado de eficiencia organizacional.

2.2.3 La organización informal

La organización informal implica el establecimiento de una serie de: "...actividades y relaciones no especificadas ni definidas previamente, que ocurren dentro y fuera de la organización formal."⁴⁷ Estas relaciones no están separadas de la organización formal, se compenetran e influyen de manera recíproca.

Como consecuencia de lo anterior, podemos afirmar que en la organización informal se da importancia a las personas y sus interrelaciones, mientras que la organización formal hace énfasis en los puestos oficiales en términos de autoridad y responsabilidad.

Para Keith Davis y John W. Newstrom el poder informal: "...se relaciona con la persona y la persona lo tiene sólo cuando ocupa un puesto. El poder informal

⁴⁷ Chiavenato. Op. Cit. p. 566.

es personal mientras que la autoridad formal es institucional.”⁴⁸

Estos conceptos obligan a plantearse si las organizaciones tienen una existencia que va más allá del comportamiento y la actuación de los individuos en su interior. Algunos autores afirman que las organizaciones son propias del grupo y no de un individuo; en esto radica la importancia de reconocer y considerar los grupos informales en la toma de decisiones.

2.2.4 Clima organizacional

2.2.4.1 Algunas definiciones de clima organizacional

Jean-Louis Bergeron define al clima organizacional como: “un conjunto de características objetivas y relativamente permanentes en la organización, descritas tal como las perciben los miembros de la organización, que sirven para dar cierta personalidad a la organización e influyen en las actitudes y comportamientos de los miembros.”⁴⁹

Esta definición se asemeja en mucho al concepto de lo que es cultura

⁴⁸ Davis Keith y John Newstron. Administración. (Editorial Mc Graw-Hill Interamericana S. A., México, 1993), p. 319.

⁴⁹ Jean Louis Bergerón y Otros, Los Aspectos Humanos de la Organización, (Edición Gaetan Morin, Costa Rica), 1983. p. 300.

organizacional e incluso le otorga un cierto carácter de estabilidad o permanencia al clima, rasgo que concuerda también con el de la cultura organizacional.

Aunque el autor admite que dicha definición entraña una serie de limitaciones debido a los aspectos subyacentes propios de los fenómenos perceptivos en los sujetos, no aporta esta definición una línea divisoria que se pueda trazar entre ambos conceptos.

Se asume que el conjunto de características relativamente permanentes de las que habla Bergeron, pueden ser más bien rasgos de la cultura que del clima y que las actitudes y comportamientos de los miembros en función de ese conjunto de característica se refiere más bien al clima. Henry L. Sisk, define el clima organizacional como "...el conjunto de las características relativamente permanentes en una organización que influyen la conducta de los miembros..."⁵⁰

Esta definición es similar a la anterior y tampoco provee elementos de diferenciación, que permitan discriminar entre un concepto y otro. Más aún, al transcribir lo que Chiavenato menciona sobre lo que los autores dicen respecto a cultura y clima organizacional, encontramos también que ambos conceptos se utilizan como sinónimos:

⁵⁰ Henry L. Sisk, Administración y Gerencia de Empresas, (Editorial Publising Co. U.S.A., 1976) p. 319

“Toda organización crea su propia cultura o clima, con sus propios tabúes, costumbres y usos. El clima o cultura del sistema refleja tanto las normas y valores del sistema formal como su reinterpretación en el sistema informal, así como las disputas internas y externas de los tipos de personas que la organización atrae, de sus procesos de trabajo y distribución física, de las modalidades de comunicación y del ejercicio de autoridad dentro del sistema.”⁵¹

Como puede verse, estas características suelen pertenecer a la cultura de la organización. Por lo que discrepamos que esas características sean el clima, pues sería reducir el concepto a cierto grado de ambigüedad. La cultura, según Robbins de suyo posee rasgos permanentes que se manifiestan y consolidan a través de los rituales, los símbolos materiales y el lenguaje.⁵²

No obstante, el clima se afecta por la influencia de la cultura, en especial por el impacto que puedan ejercer en sus miembros los cambios organizacionales sin previo conocimiento, las innovaciones tecnológicas y todas aquellas fuerzas internas y externas que incidan en la percepción, quehacer y estabilidad laboral de los individuos.

De lo anterior se puede inferir que el clima organizacional es el conjunto de condiciones del ambiente social de la empresa, que surgen como reacción o respuesta a una coyuntura determinada y bajo un conjunto de condiciones

⁵¹ Idalberto Chiavenato. Administración de Recursos Humanos. (Editorial Mc Graw Hill, Colombia, 1997), p. 749.

⁵² Robbins. Op. Cit. p. 452-453.

provenientes del medio donde el individuo y su grupo social están inmersos. Por lo antes expuesto, se puede afirmar que ambos conceptos no son mutuamente excluyentes, sino complementarios y correlacionados a la luz de la dinámica organizacional.

2.2.5 Liderazgo organizacional

El tema del liderazgo es amplio y muy diverso a la luz de los muchos enfoques que sobre el mismo se han dado. Por ello, no se pretende abordarlo profundamente, sino más bien traerlo a colación en razón de que ninguna organización avanza vigorosamente sin un liderazgo efectivo que sea coadyuvante de los cambios que han de emprender como tarea prioritaria.

El liderazgo y en concreto el estilo de ese liderazgo, también derivan de la cultura organizacional. Al encontrarnos frente a una cultura organizacional fuerte, también estamos en presencia de un liderazgo consecuente. Es decir, no hay cultura fuerte sin liderazgo fuerte, que asuma su papel influyente sobre la cultura que se predica.

Al respecto, Robbins cita un ejemplo extremo: “Cuando un James Jones logra persuadir a novecientos fieles de su secta para cometer un suicidio masivo

en la Guyana, nos hallamos frente a una influencia conductual mucho más fuerte que la que acostumbramos atribuir al liderazgo.”⁵³

Existen muchos casos documentados en la historia sobre la dramática y enajenante influencia de los líderes sobre grupos, que los han llevado a extremos negativos. Esta misma influencia puede encauzarse positivamente y generar empresas exitosas.

Antes de dar una definición sobre liderazgo, conviene recordar que en toda organización el liderazgo es función no solo de un individuo sino de un grupo dirigente, y que dicho liderazgo puede ser formal e incluso informal.

Como el liderazgo se nutre de fuentes de poder e influencia, éste juega un papel fundamental en la cultura y el clima organizacional y, por ende, en la percepción y actitud de los miembros. Puede, por lo tanto este liderazgo facilitar los aspectos que armonizan los intereses de la organización y del personal, o ser causante de una fuerte disidencia.

De igual manera, como el estilo de liderazgo varía de un individuo a otro, esto incide en que el clima con respecto a esta dimensión varíe de un subsistema a otro, dependiendo de dicho estilo. Por ejemplo en un departamento puede ser que el líder se oriente mucho hacia la apertura con sus miembros y le guste

⁵³ Robbins. Op. Cit. p. 443.

escuchar sus opiniones, mientras que otro departamento de la misma empresa, el líder tiende a ser ensimismado y autoritario.

Bergeron define al liderazgo organizacional de la siguiente manera: “El conjunto de actividades, y sobre todo de las comunicaciones interpersonales, por las que un superior en jerarquía influye en el comportamiento de sus subalternos, en el sentido de una realización voluntariamente más eficaz de los objetivos de la organización y del grupo.”⁵⁴

Esta definición debe entenderse en el sentido formal del término por cuanto se refiere a un liderazgo plegado a los fines organizacionales y en consonancia que los objetivos del grupo. Asimismo establece como esencial el proceso de las comunicaciones interpersonales para que dicho liderazgo sea efectivo. Koontz y O'donnell lo definen así: “Se puede definir como el arte de inducir a los subalternos a cumplir sus tareas con celo y confianza.”⁵⁵

Al igual que la definición aportada por Bergeron, ésta aborda el liderazgo bajo la óptica formal y por ende la conceptualiza como una función en pro de los objetivos organizacionales.

⁵⁴ Bergeron y Otros. Op. Cit. p. 241.

⁵⁵ Harold Koontz y Heinz Wehrich. Administración. (Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México 1990), p.587.

Stoner y Freeman la sintetizan de la siguiente forma: “Definiremos al liderazgo administrativo como el proceso de dirigir e influir en las actividades de los miembros del grupo relacionadas con las actividades.”⁵⁶

Esta definición es bastante coincidente con las anteriores, sin embargo estos autores agregan tres implicaciones en torno a dicha definición que vale la pena citar:

“Primero, el liderazgo debe incluir a otras personas, los subordinados o seguidores. Por su disposición a aceptar órdenes del líder, los miembros del grupo ayudan a definir el estatus de él y hacen posible el proceso de liderazgo. Sin subordinado carecerían de importancia todas las cualidades de liderazgo de un administrador. Segundo, el liderazgo supone una distribución desigual del poder entre líderes y miembros del grupo. ¿De dónde viene el poder de un administrador? Esta pregunta la contestamos en forma parcial en el capítulo 12, cuando analizamos los cinco fundamentos del poder del administrador: poder de recompensar, poder coercitivo, poder legítimo, poder referente, y poder experto. Mientras más grande sea el número de estas fuentes de poder disponibles para el administrador, más grande será su potencial para un liderazgo efectivo. Sin embargo, un hecho observado con frecuencia en la vida de la organización es que los administradores en el mismo nivel y con la misma carga de poder legítimo, difieren mucho en su capacidad para utilizar el poder de recompensar gratificante, coercitivo, o experto. Así, el tercer aspecto del liderazgo es la capacidad para utilizar las diferentes formas de poder y para influir en la conducta de los seguidores en diferentes formas.”⁵⁷

⁵⁶ Stoner y Freeman. Op. Cit. p. 506

⁵⁷ Stoner y Freeman. p. 506.

Esta visión de lo que el liderazgo implica, refleja la magnitud y la complejidad de su ejercicio, principalmente en relación a sus dos principales fuentes: el poder y la influencia. Por lo que se hace necesario definirlos, estos autores, enuncian el poder como: “La capacidad de ejercer influencia, es decir cambiar las actitudes o conductas de individuos o grupos”⁵⁸ y de influencia como: “Cualquier acción o muestra de comportamiento que provoca un cambio en la actitud o en la conducta de otra persona o grupo.”⁵⁹

Con esta definición y las ampliaciones citadas por Stoner y Freeman, se hace más sencillo comprender la trascendencia del liderazgo en la organización y su efecto en la cultura y el clima de la organización. No obstante, todas estas definiciones giran en torno a un liderazgo administrativo que sigue siendo de índole formal, por ello, conviene tener presente el liderazgo que ejercen los individuos en frentes no tan formales y cuya esfera de poder y de influencia es un hecho que no se pueden evitar.

Por esta razón, se debe considerar dentro de toda estrategia de cambio, el identificar los líderes informales y sobre todo identificar el papel de éstos en los grupos a los que lideran. Esto también, servirá para aclarar ciertos supuestos que surjan a la luz del estudio de la cultura y el clima organizacional.

⁵⁸ Stoner y Freeman. p. 506.

⁵⁹ Stoner y Freeman. p. 506.

2.2.6 Importancia de la Cultura y el Clima en las Organizaciones

El marco de las definiciones en torno a la cultura y el clima organizacional anteriormente reseñadas, nos dan una noción básica de la importancia que para todo administrador y “agente de cambio” significa el conocer, o cuando menos aproximarse, a esa realidad organizacional que entrañan ambos elementos, así como sus múltiples facetas. Especialmente si se considera la turbulenta época que estamos viviendo y la celeridad de las transformaciones en lo social, en lo político, en lo económico, en lo ideológico y en lo tecnológico. En otras palabras, no solo debemos acudir al examen serio de la cultura imperante, sino debemos sondear el clima resultante.

2.2.6.1 La Importancia del Empoderamiento

Del enunciado anterior, se extrae la enorme importancia que reviste para las organizaciones el involucrar efectiva y afectivamente a su gente en las decisiones, por medio de un esquema participativo genuino que conduzca a una relación de pertenencia. En efecto, actualmente se habla con insistencia del papel del empoderamiento (empowerment), (también conocido como facultación), ya no como una moda gerencial más, ni como una estratagema para capturar las mentes de los trabajadores, sino como un requisito necesario para lograr un

adecuado equilibrio dinámico en la empresa, creando un hábito de sinergia como punta de lanza del desarrollo organizacional.

Se trata de insertar el empoderamiento como un valor más de cultura, es decir ésta debe adoptar el empoderamiento, debe promoverlo, debe interiorizarlo y debe en el mejor de los casos, darle un papel relevante y protagónico a lo largo y ancho de la organización.

En concreto: el empoderamiento es una necesidad urgente en las organizaciones que quieran ser más competitivas y esto obliga a una revisión de los aspectos relacionados con el clima de la organización. Al existir un genuino compromiso en fomentar la apertura para que se asiente la participación, quienes diseñan este proceso y su metodología, deben estar conscientes que sobre el énfasis en las premisas utilitarias de la empresa, pueden demorar y afectar de manera definitiva la incorporación de su potencial humano, como eje fundamental de su progreso sostenido ⁶⁰

2.2.6.2 Algunas definiciones de Cultura organizacional

Para Robbins: "...la cultura organizacional designa un sistema de significado común entre los miembros que distingue a una organización de otras.

⁶⁰ Stoner y Freeman. Op. Cit. p.507.

Dicho sistema es, tras un análisis más detenido, un conjunto de características fundamentales que aprecia la organización.”⁶¹

La anterior definición permite deducir, en primera instancia, un elemento cohesivo de los individuos que determina su pertenencia. En segunda instancia, nos revela que existen rasgos o características propias de cada organización, que determinan la diferencia entre una y otra.

Para Koontz y Weihrich:

“... la cultura es el patrón general de conducta, creencias compartidas y valores que los miembros tienen en común. La cultura puede inferirse de lo que los empleados dicen, hacen y piensan dentro de una situación organizacional. Implica aprendizaje y transmisión de conocimientos, creencias y patrones de conducta durante un periodo. Esto también significa que la cultura de una organización es bastante estable y no cambia rápidamente.”⁶²

Esta definición es más integral, agrega el papel de los empleados a la luz de su actuación dentro del contexto organizacional e introduce el término de estabilidad, a pesar del dinamismo que se genera en las organizaciones.

⁶¹ Robbins. Op. Cit. p. 440.

⁶² Koontz y Weihrich. Op. Cit. p. 321.

2.2.6.3 Cultura organizacional

En torno a las características de relativa estabilidad que los autores le atribuyen a la cultura organizacional, existen rasgos distintivos de cada empresa que le otorgan cierta singularidad. El diccionario enciclopédico Océano Uno en su edición de 1995 define la palabra rasgo de la siguiente manera: “Aspecto distintivo del carácter de una persona.” Ahora bien, dicha palabra se utiliza en el ámbito organizacional de una manera atributiva para designar ese carácter inherente al ser vivo que es la empresa. En efecto, muchos estudios sobre la cultura organizacional han revelado ciertos rasgos particulares atribuibles a cada organización, que la hacen poseedora de su propia personalidad y que, consecuentemente la hacen diferente a otras. Estos rasgos están institucionalizados y forman parte, por decirlo en sentido figurado del inconsciente colectivo de la organización, de la mente de sus dueños, accionistas y miembros en general.

El manejo de estos rasgos varía de una empresa a otra, debido a su autopercepción hasta su manipulación en términos de consolidación en su ámbito de acción. De ahí que muchas empresas transnacionales resalten esos rasgos como parte de sus programas de inducción y reinducción de sus empleados; incluso van más allá, al hacerlos del conocimiento de sus públicos meta. Estos

rasgos se traducen en credos, y los credos tienen principios éticos, valores y normas que regulan la acción administrativa.

Koontz y Weihrich en ese particular acotan: “Sobre la eficacia de una organización también influye la cultura organizacional, la cual afecta como se ejecutan las funciones administrativas de planeación, integración de personal, dirección y control.”⁶³

La estructura de la organización provee un marco de referencia para brindarle a las acciones administrativas un medio y un sentido de finalidad en concordancia con los planes. No obstante, la estructura es un rasgo direccionador que acaso sí pueda coincidir con el de otras en su similitud y dimensión. Dicha estructura fue en el inicio de la organización de una manera y, sucesivamente sufre modificaciones hasta llegar a su estado presente (lo que Idalberto Chiavenato llama morfogénesis), sin dejar de estar propensa a ser ajustada y / o transformada. Estos cambios de estructura son difíciles que estén desvinculados de modificaciones en la ideología de la organización.

2.2.6.4 Culturas fuertes y culturas débiles

Las empresas e instituciones (sin distingo de actividad), poseen rasgos

⁶³ Kontz y Weihrich Op. Cit. p. 39

culturales que las convierten en culturas fuertes o culturas débiles, dependiendo del grado de influencia de éstos rasgos sobre sus miembros. Dicha influencia determina, en mucho, el grado de adherencia de las personas a los valores que la organización promueve y a su filosofía.

Esta promoción puede ser sistemática y formar parte de un programa de diseminación llevado a cabo por las organizaciones; pero incluso puede ser no tan formal ni estructurado y acaso producir siempre alguna influencia en los miembros. Sin embargo, es importante identificar algunas de las características que poseen las organizaciones con culturas fuertes. A esta consideración, Robbins señala: “Se afirma que las culturas fuertes ejercen mayor influencia en el comportamiento del personal y que están más directamente relacionadas con la disminución de la rotación de personal.”⁶⁴

Esta influencia ha de ser en alguna medida ideológica de manera tal que los miembros interioricen el “dogma fundamental” de la organización, y este a su vez, se convierte en un elemento aglutinador. En ese sentido Robbins menciona que la cultura fuerte está caracterizada por valores centralizados que son compartidos fuertemente por sus miembros.⁶⁵

⁶⁴ Robbins. Op. Cit p. 442.

⁶⁵ Robbins Op. Cit. p. 440.

Además, de la fuerte adherencia de los miembros a los valores centrales promovidos por la organización, debe considerarse la cantidad de miembros adherentes, estableciéndose una dependencia entre ambas variables.

Robbins otra vez advierte que: "...cuántos más sean los miembros que acepten los valores centrales y mayor sea su adhesión a ellos, más fuerte será la cultura."⁶⁶ Se agrega a lo anterior que los valores por sí mismos poseen una fuerte carga emotiva en términos de cómo son percibidos e interpretados por los miembros y esto también incide en las actitudes, como bien lo explica Bergeron: "Entre los numerosos factores que influyen en el comportamiento de un individuo, se deben incluir sus creencias sobre lo que es bueno y lo que es malo (sus valores), así como sus sentimientos hacia ciertas cosas que quiere o detesta (sus actitudes)."⁶⁷

Las organizaciones con culturas débiles por su parte, se caracterizarán por tener rasgos opuestos a las culturas fuertes, es decir, poco o nulo fomento de valores centrales, bajo nivel de influencia sobre sus miembros y poca cantidad de adeptos. Según Robbins: "...un indicador que permite determinar si se está en presencia de una organización con cultura fuerte o cultura débil es la rotación del

⁶⁶ Robbins Op. Cit. p. 440.

⁶⁷ Bergeron y Otros. Op. Cit. p. 85.

personal...,”⁶⁸ de lo cual se infiere que a mayor rotación de personal, menor adherencia e identificación con los rotación mayor compromiso con dichos valores.

A pesar de que lo anterior posee valores centrales de la organización; y a menor cierta lógica, no debe omitirse la importancia de la influencia de los factores socioeconómicos sobre la permanencia de los individuos en las organizaciones, ya que, por ejemplo, en una coyuntura económica difícil, caracterizada por recesión y alta oferta de puestos de trabajo, es probable que disminuya la rotación de personal, sin que esto quiera decir que los individuos lo hagan por fidelidad a la empresa donde laboran.

2.2.6.5 En torno a los valores

Cuando se habla de los rasgos de las culturas fuertes, se menciona que la parte ideológica incluye un conjunto de valores centrales en esas organizaciones, lo que nos lleva a un tema que está en boga en muchas empresas a nivel mundial.

Pero más que en presencia de un tema, estamos ante una forma de administrar, que poco a poco se ha ido cobrando mayor importancia, dado que muchos estudiosos de las organizaciones han descubierto que la cultura organizacional puede ser más determinante y efectiva en su nivel de influencia, en el tanto enuncie, comparta, y fomente los valores entre sus miembros.

⁶⁸ Robbins, Op. Cit. p. 442.

Los valores organizacionales, entonces, actúan como direccionadores y si son manejados como parte de un programa formal, se vuelven en facilitadores de la consolidación y arraigo de la cultura entre sus miembros, ya que los valores están ligados a las normas y éstas rigen el comportamiento de las personas.

2.3 Aspectos macroestructurales de la organización

2.3.1 El ambiente

Al considerarse la organización como un organismo vivo, necesariamente dependerá del medio externo (ambiente o entorno) para recibir retroalimentación constante. Es por esta razón que el entorno además de ser indispensable para la supervivencia de la organización, también se convertirá en el ente que dictará las pautas a seguir para enfrentar los cambios que se generan en el mismo y que ponen en riesgo la organización.

Esto obliga a administradores y jefes de las organizaciones a mantenerse alertas ante los distintos eventos que se generen en su entorno.

2.3.2 Estructura

Se estima la conveniencia de realizar algunas interpretaciones semánticas

del termino para evitar alguna confusión, dado que, en algunas ocasiones el concepto de estructura se aplica a objetos o cosas refiriéndose al soporte de los mismos, o en sentido figurativo cuando se refiere a la armazón de un modelo. De ahí, que otras disciplinas del conocimiento le dan diferentes connotaciones.

Sin embargo la que más se acomoda al propósito del estudio, es la que da Palacios, quien la concibe como: "...como el producto de un conjunto de relaciones ordenadas entre diversos elementos, el que a su vez posee la característica de modificarse a medida que los elementos varían en el espacio y en el tiempo."⁶⁹

Para Palacios, esta interpretación es de incalculable valor para el análisis y comprensión de lo que es una estructura organizativa, y analiza el concepto de cada una de sus partes definiéndolos así: conjunto, relaciones, orden y elementos.

“Conjunto: La estructura es un conjunto por cuanto se trata de un grupo o agrupamiento de relaciones existentes entre ciertos elementos. Tal reunión de relaciones constituye una totalidad que tiene en sí características diferentes a las de sus componentes, si los tomamos aisladamente.

Relaciones: Es fundamental en toda estructura que en la misma se encuentren dadas o que se establezcan determinadas relaciones, o sea que los elementos pertenecientes se hallen ligados entre sí de alguna manera,

⁶⁹ Alfonso J. Palacios E. Diagnóstico Organizativo, (Análisis de los Modelos Metodológicos, Editorial Guayacán Centroamericana S. A., Costa Rica. 1995), p 17.

las cuales relaciones no son arbitrarias, sino que son precisas y en esta precisión está su verdadero valor e importancia.

Orden: Se entiende por orden a la disposición o distribución de las relaciones componentes de la estructura; al ordenamiento de unas relaciones con respecto de las otras, y concierne a la forma del conjunto, su apariencia.

Elementos: La estructura relaciona elementos, los que son en realidad individuos.

Por lo tanto...el concepto de estructura tiene una dimensión sincrónica cuando el análisis se refiere a un sistema en determinado momento temporal; y diacrónica cuando el análisis está en relación a un eje del tiempo y se asumen características de cambio, transformación y variabilidad en general.”⁷⁰

Este concepto para ubicarlo dentro de la administración, se utiliza para referirse a un nivel de composición de las organizaciones, lo que implica cierto grado de complejidad; se puede utilizar en aspectos explicativos o normativos, debe verse la estructura como el producto de los sistemas que la componen y no como un soporte.

También, el aspecto sincrónico de la estructura o estático no contempla la movilidad constante, producto de las intercalaciones internas; lo que se

⁷⁰ Palacios Op. Cit. p.18.

contrarresta con la parte diacrónica que aplica pautas dinámicas para reconocer que la organización se encuentra en constante cambio.

Stephen P. Robbins conceptualiza la estructura de la siguiente forma:

“ La estructura se compone de tres componentes, el primero se refiere al grado en que las actividades dentro de la organización se dividen o diferencian. A esto lo llamamos complejidad. Segundo, hay la medida en que se aplican las reglas y los procedimientos, este componente recibe el nombre de formalización. El tercer componente de la estructura es la centralización, que considera dónde reside la autoridad de la toma de decisiones.”⁷¹

Con este concepto, se facilita el análisis de la estructura, ya que al agruparse sus componentes se visualiza mejor la organización, donde se da el grado de diferenciación de actividades o sea la complejidad de la estructura, parte que tiene que ver con el organigrama o sea el aspecto sincrónico, el segundo aspecto se refiere a normatización y por último el tercer aspecto tiene que ver con las fuentes de poder, que es donde se encuentra la toma de decisiones, o sea, la centralización.

Otros autores consideran que la estructura debe ser fiel reflejo de los objetivos y planes de la organización, dado que las actividades se derivan de ellos y son reflejo de la direccionalidad con que cuenta una empresa; por esta razón,

⁷¹ Robbins Op. Cit. p. 336.

debe diseñarse a favor del trabajo, que permita a los miembros del grupo contribuir en una forma eficiente y lograr los objetivos trazados.

Por esto, Harold Koontz y Heinz Weihrich indican que existe una lógica fundamental para la organización y de esta se derivan los pasos para constituirla:

- “ 1) Establecimiento de los objetivos de la empresa;**
- 2) Formulación de los objetivos, políticas y planes de apoyo;**
- 3) Identificación, análisis y clasificación de las actividades necesarias para cumplir esos objetivos;**
- 4) Agrupación de esas actividades de acuerdo con los recursos humanos, y materiales disponibles y con la mejor manera de utilizarlos dadas las circunstancias;**
- 5) Delegación al responsable de cada grupo de la autoridad necesaria para el desempeño de las actividades; y**
- 6) Enlace horizontal y vertical de los grupos entre sí por medio de relaciones de autoridad y flujos de información.”⁷²**

Con este panorama, queda más claro lo que debe ser la estructura, sin embargo en el análisis de las empresas o instituciones nos encontramos con ambigüedades en sus metas trazadas, ya que sus planes declaran una cosa y los objetivos y logros demuestran otra; cosa común en las instituciones públicas de algunos países en vías de desarrollo.

⁷² Koontz y Weihrich. Op. Cit. p. 261.

Es importante resaltar que los teóricos han generado una serie de modelos y propuestas en cuanto a estructura organizacional; no obstante, no debe vérselos como recetas, ya que toda organización debe concebir su estructura acorde con sus necesidades y sobre todo, ajustarlas a ese mundo cambiante, que compone su entorno.

Es por esto, que no debe perderse de vista que por cada nivel creado en la estructura organizacional, traerá un incremento en los costos de la organización, porque se requiere más esfuerzo y recursos para administrarla en forma efectiva. Además en la medida que crezca la organización, se producen paralelamente otras implicaciones, que hacen más difícil la comunicación de objetivos, planes y políticas.

El exceso de niveles también complica la planeación, y el control; un plan bien concebido en el nivel superior, pierde coordinación y claridad al momento de ser ejecutado en los otros niveles.

Razón por la cual, las organizaciones hoy día utilizan estructuras en donde la jerarquía y niveles de comando, gradualmente, pierden eficacia, y no responden a la necesidad de flexibilidad y rapidez requeridas por parte de una clientela cada vez más exigente.

Por esta razón, las estructuras planas con no más de tres niveles, tienen más sentido y permiten un flujo de comunicación más fácil y más directo.

Estos conceptos nos permitirán visualizar en una forma amplia el funcionamiento de la estructura administrativa del Sistema Institucional de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social.

2.4 Aspectos microestructurales de la organización

2.4.1 Componentes de la gestión administrativa

Dado que la gestión se define como: "Acción y efecto de administrar"⁷³.y, como ya habíamos adelantado, que administración es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un Organismo Social. Ahora haremos una segregación de sus componentes.

2.4.1.1 Planeación

Es considerada un proceso en donde se hace necesario, de acuerdo con Harold Koontz y Heinz Wehrich:

“Reflexionar sobre la naturaleza fundamental de la organización y decidir como conviene situarla o posicionarla en su ambiente, cómo hay que desarrollar y aprovechar sus fuerzas y como se afrontarán los riesgos y oportunidades de ese ambiente. La planeación también incluye refinar acciones

⁷³ “Gestión”. (En: Diccionario Ilustrado Océano de La Lengua Española, 1994), p.489

básicas a largo plazo y traducirlas en objetivos más específicos a corto plazo”.⁷⁴

La planeación se entiende, entonces, como la confección o preparación de la ruta, la cual permite tener la certeza, salvo la aparición de elementos que no se pueden predecir en forma precisa (como el caso de los desastres naturales), de que se llega al lugar precisado o, lo que es similar para el caso, el logro de los objetivos planeados.

La planeación es función de todo administrador, sin embargo el carácter y la amplitud varían según su autoridad y la naturaleza de las políticas y propósitos delineados por su superior.

2.4.1.2 Políticas

Se dan diversos tipos de políticas, utilizaremos el concepto de política administrativa citado por Rosenberg y que indica: “Definición de normas, sistemas de valoración, o de decisión que al definir y puntualizar los objetivos de una empresa, pueden guiar y regular los métodos y la política de la organización”.⁷⁵

Las políticas, por lo tanto fijan la orientación de la organización, por tanto es

⁷⁴Koontz y Wehrich Op. Cit. p. 23

⁷⁵ Políticas : Jerry M. Rosenberg, Diccionario de Administración de Finanzas, España, 1994 p.312

conveniente revisarlas periódicamente para reorientarlas o en su efecto fijar un nuevo rumbo.

2.4.1.3 La autoridad

La autoridad es la facultad de mandar y hacerse obedecer. En la organización la autoridad surge del consenso del grupo de aceptar una orden necesario para que se pueda actuar en forma conjunta y ordenada. Podemos distinguir tres formas de manifestación de autoridad:

- a) **Autoridad formal o estatutaria:** que es propia de la organización y se fundamenta en las normas existentes.
- b) **Autoridad técnica:** que emana del particular conocimiento de una disciplina o ciencia y se fundamenta en el respeto que merece una opinión autorizada
- c) **Autoridad personal:** Que es la de quienes son obedecidos por sus propios atributos.⁷⁶

2.4.1.4 Toma de decisiones

Este proceso está ligado a la dirección, y dirigir es lograr que se actúe en

⁷⁶ León. Op. Cit. p.54-55.

forma coordinada para lograr los objetivos propuestos. Es a través de la jefatura que se da: "...el proceso de toma de decisiones."⁷⁷

2.4.1.5 Dirección

La dirección es la actividad básica de las jefaturas, y puede concebírsela como el conjunto de acciones y actitudes de las jefaturas que, mediante órdenes, instrucciones y autorizaciones, orienta el trabajo para la consecución de los objetivos.

En el punto anterior definimos la dirección, ahora visualizaremos los indicadores que se definieron con antelación.

2.4.1.6 Nivel estratégico

El nivel estratégico se relaciona con la planificación estratégica, y para Chiavenato se refiere a: "la manera como una empresa intenta aplicar una determinada estrategia para alcanzar los objetivos propuestos. Es generalmente una planeación global y a largo plazo."⁷⁸

⁷⁷ León Op. Cit. p.57.

⁷⁸ Idalberto Chiavenato. Administración de Recursos Humanos, Editorial Mc Graw-Hill, Colombia, 1997. p. 367.

De acuerdo con este autor la planeación estratégica exige cuatro fases bien definidas:

- a) formulación de los objetivos organizacionales;
- b) análisis interno de la empresa;
- c) análisis externo del ambiente;
- d) formulación de alternativas estratégicas.

2.4.1.7 Nivel táctico

Siguiendo a Chiavenato, este manifiesta que las empresas pueden emprender la planeación táctica a partir de la planeación estratégica, o sea, que la planeación estratégica se desglosa en planes tácticos, los que a su vez constan de cuatro áreas de acción; áreas que solamente se mencionarán: planeación organizacional, planeación del desarrollo producto mercado, planeación para el desarrollo de recursos, planeación de las operaciones.⁷⁹

2.4.1.8 Nivel operacional

Para que los planes citados en el punto anterior se puedan implementar, es necesario que cada uno de ellos se descomponga en otros planes operacionales

⁷⁹ Idem. Op. Cit. p.371

más específicos, estos a diferencia de los planes tácticos que son a mediano plazo, son a corto plazo.

2.4.1.9 Coordinación

La coordinación es aunar los esfuerzos de manera que se logre una acción única encaminada al logro de los objetivos.

La coordinación se da en dos sentidos: horizontal y vertical. Una coordinación horizontal se da cuando las unidades administrativas del mismo nivel, armonizan su acción para que en forma conjunta y ordenada, se dice que es vertical cuando la actuación de los diferentes niveles jerárquicos es acorde entre sí y da como resultado una acción única.⁸⁰

2.4.1.10 Líneas de mando

El sistema de administración lineal, propuesta por Fayol se basa en cuatro principios básicos:

- a) Unidad de mando o supervisión única: cada individuo tiene un jefe único y exclusivo;**
- b) Unidad de dirección todos los planes deben integrarse a planes mayores, que conduzcan a los objetivos de la organización;**
- c) Centralización de autoridad; la autoridad máxima de una organización debe estar centrada en su cima;**

⁸⁰ León. Op. Cit p.59.

- d) **Cadena escalar: la autoridad debe estar jerarquizada, esto es dispuesta en niveles jerárquicos, de manera que un nivel inferior debe estar siempre subordinado al nivel inmediato superior (autoridad de mando).**⁸¹

De aquí se desprende con claridad como deben funcionar las líneas de mando y, sobre todo, donde reside la unidad de mando.

2.4.1.11 La Comunicación

Los canales de comunicación son importantes dentro de toda la estructura organizativa; de la elección que se haga por parte de la gerencia, con respecto al tipo, forma y energía que se emplee interactuando con los sujetos que conforman la dependencia, dentro del quehacer consuetudinario del trabajo encomendado a ésta, en esa medida son los resultados obtenidos.

La comunicación es fundamental en los sistemas sociales y, particularmente, importante para una correcta administración, la comunicación es un proceso mediante el cual se trasmite y se recibe información, para lograr un entendimiento común u obtener una determinada conducta de parte de quienes participan en dicho proceso.

⁸¹Chiavenato. Op. Cit. 114.

En la administración el proceso se da tanto entre el sistema organizacional y el medio, o sea la retroalimentación, como entre las diferentes partes que componen el sistema.

Dentro de la organización la comunicación fluye vertical y horizontalmente, estableciendo relaciones recíprocas dentro de las unidades que componen la totalidad.⁸²

Por su parte, Charles Wankel refiere que:

“...una buena comunicación es importante para los gerentes porque, en primer lugar, la comunicación es el proceso mediante el cual se cumplen las funciones gerenciales de planeación, organización, dirección y control. Y, en segundo lugar, la comunicación es una actividad a la que los gerentes dedican una abrumadora cantidad de tiempo.”⁸³

2.4.1.12 Control

El control es uno de los procesos fundamentales de la operación administrativa y tiene un carácter continuo y universal. Fayol citado por León, señala: “En una empresa, el control consiste en comprobar si todo ocurre

⁸² León Op. Cit. p. 122.

⁸³ Charles Wankel. Op. Cit. 1995. p.240

conforme al programa adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos.⁸⁴

Para que pueda darse un control efectivo, debe darse una buena comunicación entre otros aspectos, ya que la información podría sesgarse y afectar la toma de decisiones. A continuación, se explicará con más detalle algunos aspectos del control.

2.4.1.13 El Control como proceso

El control como proceso, en principio, consiste en verificar que todo se realice conforme a los planes establecidos y a las órdenes dadas. Sin embargo, esta definición resulta insuficiente para comprender la naturaleza del control. Conforme se indica, los problemas que componen a este proceso son todos aquellos que resultan de la desviación de los resultados obtenidos respecto a los resultados propuestos. Se refiere a todas aquellas situaciones donde surge una discrepancia entre lo esperado en un plan, una orden y los resultados de la acción en un momento dado y en particulares circunstancias.

La solución del problema requiere que se verifique el funcionamiento del sistema o su capacidad de adaptación, procediendo de manera que se reduzca y en lo posible se haga desaparecer dicha discrepancia.

⁸⁴ León Op. Cit. p. 92.

El control cae sobre la cantidad producida, la calidad, el tiempo utilizado y el desempeño. Para este efecto es necesario definir normas índices y estándares que puedan ser utilizados para contrastar con ellos los resultados de la acción. Para tal efecto es necesario atender los principios de: uniformidad, comparación, utilidad y excepción.⁸⁵ El control, por último, indican, Harold Koontz y Heinz Wehrich consiste en:

“...La medición y corrección de las actividades de los subordinados para asegurar que los hechos se ajusten a los planes. Por tanto, mide el desempeño en relación con las metas y los planes. Aunque la planeación debe proceder al control, los planes no se logran por sí mismos. El plan guía al administrador en el empleo oportuno de los recursos para alcanzar metas específicas. Entonces las actividades se controlan para determinar si se ajustan a la acción planeada”⁸⁶

Por tanto, el control consiste en vigilar el proceso basándose en los objetivos y normas obtenidas de la planeación. De ahí que el control cierra el ciclo de los procesos gerenciales, pues relaciona el proceso o avance real con el que se previó al momento de la planeación. La realización de informes, comparaciones y evaluación del avance constituyen el fundamento para intervenir, hacer ajustes, replantear y aplicar otras medidas correctivas.

⁸⁵ León. Op. Cit. p.61.

⁸⁶ Koontz y Wehrich Op. Cit. p. 71.

Los controles son lo opuesto a la planeación. Primero los planificadores proyectan; después, los planes se convierten en los parámetros medidores de las acciones deseadas. Todas las técnicas de control vienen a representar en primera instancia, técnicas del planeamiento, de ahí que resulta inútil, intentar diseñar controles sin tomar en consideración los planes y las formas en que se elaboran.

2.5 Estructura organizacional del sistema

Por ajustarse al objeto de estudio, se ha tomado el concepto de estructura interna propuesto por Palacios, quien lo define de la siguiente forma: "...Producto de un conjunto de relaciones ordenados entre diversos elementos, el que a su vez posee la característica de modificarse, a medida que los elementos varían en el espacio y en el tiempo."⁸⁷ En el apartado 2.3.2, se definió con detalle los componentes de la estructura organizacional, aquí se delimitan los indicadores de este apartado.

2.5.1 Autoridad

Según la definición de este concepto, dada por Harold Koontz y Heinz Wehrich:

⁸⁷ Alfonso J. Palacios Op. Cit. p.17.

“...la autoridad, dentro de una organización, surge del derecho de un puesto formal, o sea, que pertenezca a la estructura formal debidamente establecida y de éste, a la persona que lo ocupa. En su desempeño se toman decisiones en forma sensata o discrecional, dirigidas con propósitos legítimos que deban ser obedecidos por individuos o grupos de individuos, que pertenecen a la organización y que cumplan funciones diseñadas para ser realizados en forma eficaz. Conceptos que incluyeron la acepción de que la autoridad es un tipo de poder dado en el marco de una organización”.⁸⁸

En este caso, la autoridad tiene una connotación de poder y para ejercer el poder cuenta con una autoridad formal; dada por normas y reglamentos, autoridad técnica: dada por el conocimiento y la experiencia.

2.5.2 División del trabajo

Es el principio de la especialización necesaria para la eficiencia en la utilización de las personas, para Gulick, citado por Chiavenato: “...la división del trabajo constituye la base de la organización; en verdad, es la propia razón de la organización...”⁸⁹ Con la división del trabajo se conduce a la diferenciación y especialización de las tareas, es en este contexto que se han agrupado tareas y actividades para generar procesos. El propósito de la división del trabajo es, en consecuencia, el de obtener un máximo provecho a través de la simplificación de funciones y separación de actividades.

⁸⁸ Koontz y Wehrich, 1998. p. 302.

⁸⁹ Chiavenato. Op. Cit. pp. 110-111

El principio de especialización se opone al del concepto de unidad de mando, en vista que esta no puede ser aplicada en forma absoluta, ante circunstancias en las que un administrador no puede tener una autoridad verdadera sobre un funcionario especializado, obligándolo a terciar con su jefe, en vista de su incompetencia ante la especialidad de aquél.

Ante estas circunstancias, la unidad de mando se constituye en fuente de lentitud que retrasa el proceso administrativo. Por ello, los especialistas deben de gozar de prerrogativas de mando delegadas por la autoridad máxima de un servicio para evitar conflictos que entorpezcan su desarrollo.

La expansión que se da en el proceso de crecimiento de las organizaciones, obliga a aumentar la dotación de personal de las mismas, cuando esto ocurre, afirma Palacios:

“...caben dos posibilidades: incorporar nuevos miembros que realicen las mismas tareas u operaciones que realizan los miembros ya existentes , o por el contrario, asignar a los nuevos miembros determinadas operaciones especializadas o específicas en las cuales se formarán como especialistas, mientras que a los miembros existentes se les reasignarán también funciones específicas y serán capacitados para que las desempeñen en forma especializada.”⁹⁰

⁹⁰ Palacios. Op. Cit. p.26.

Este concepto, evidentemente obliga a identificar plenamente las tareas por realizar, la cantidad de nuevos empleados y la especialización de actividades y sus miembros.

2.5.4 Departamentalización

Se agrupan actividades diferentes a través de la especialización de sus órganos, con el fin de obtener mejores resultados en conjunto.⁹¹

Esta situación obliga a agrupar funciones o actividades sobre la base de criterios homogéneos, lógicos y consistentes, esta agrupación se puede otorgar por funciones, por servicios o procesos.

2.5.5 Comunicación

La comunicación es una actividad, que en la administración cumple dos propósitos fundamentales:

- a) proporcionar información y comprensión necesarias para que las personas puedan desempeñar sus tareas;**
- b) proporcionar las actitudes necesarias que promuevan la motivación, la cooperación y la satisfacción en sus cargos.⁹²**

⁹¹ Chiavenato. Op. Cit. 320.

⁹² Chiavenato Op. Cit. 185.

El estudio de las redes de comunicación intentó inicialmente encontrar la mejor manera de comunicar; sin embargo:

“... Chiavenato externa que se ha llegado a la conclusión que no existe una manera universal de comunicarse dentro de las empresas, pues los datos y la información son enviados con una inmensa variedad de propósitos y que la manera más eficaz de comunicar mensajes depende de los factores situacionales en un momento determinado.”⁹³

2.5.6 Recursos

Las organizaciones para el cometido de sus objetivos deben contar con una serie de recursos, que sumados forman su capital, tradicionalmente se han distinguido los siguientes: Recursos financieros, que es el capital en términos económicos con que cuenta la organización, infraestructura que se refiere a la planta física, materiales como insumo y equipo para realizar las tareas. Pero cuenta con el recurso más valioso, el recurso humano, llamado hoy día por algunos autores: Capital Humano.

2.6. Funcionamiento de la estructura administrativa del sistema

Retomamos el concepto emitido, en el sentido que la estructura; es el

⁹³ Chiavenato. Op. Cit. p. 186.

producto de un conjunto de relaciones ordenadas entre diversos elementos; entendiéndose a estos elementos, como los distintos componentes del sistema, que interactúan dentro de la institución social, conocida como organización.

Toda estructura cuenta con unas líneas conductuales que nacen con la instauración de la organización, son la base constitutiva de la organización; ellas son la doctrina y el liderazgo.

2.6.1 Doctrina

Señala Palacios: “Que es la variable más evasiva de la organización, es la expresión de lo que quiere hacer la organización, que es lo que espera alcanzar y los tipos de acción que intenta ampliar, esto se define como su visión”.⁹⁴

Desde el punto de vista de la planificación estratégica, la visión trata de formular una imagen objetivo y desarrollar un plan. Para esto, analiza las variables ambientales y organizacionales y se define el aspecto filosófico de la organización como: la misión, objetivos organizacionales, metas, políticas y estrategias, y junto a esto las normas y procedimientos que los rigen.

Por último, Palacios afirma: “...la doctrina no es un concepto único, sino

⁹⁴ Palacios . Op. Cit. p. 27.

más bien un grupo de temas proyectado por el liderazgo a sus audiencias internas y externas, para ganar y mantener la comprensión hacia la organización y sus propósitos.”⁹⁵

2.6.2 Liderazgo transformacional

Existen diversas teorías sobre este concepto, así como la definición de distintos tipos de liderazgo, David R. Hampton hace la siguiente referencia:

“una pequeña minoría de historiadores, sociólogos y especialistas en administración han hablado durante largos años, del liderazgo como una actividad amplia y visionaria que trata de discernir la competencia y valores característicos de una organización; de articular y ejemplificar esa competencia y valores; de inspirar, e incluso transformar, los miembros de la organización, de que sienten, piensan y actúen en conformidad con esas ideas. La misión del liderazgo consiste en transformar una organización “impersonalizada” de individuos indiferentes, en una institución de personas que se sientan comprometidas a alcanzar sus metas, que se identifiquen con la compañía y vean su trabajo en ella como una parte significativa, constructiva de sus vidas. En este sentido al liderazgo algunas veces se le llama liderazgo transformacional.”⁹⁶

Existe el concepto, que los líderes nacen, no se hacen, idea que goza de mucha aceptación en los legos de la materia. De ahí que para abordar el tema

⁹⁵ Palacios. Op. Cit p. 27

⁹⁶ David R. Hampton Administración Contemporánea (San Diego State University Mc Graw Hill. Segunda Edición) México, 1994. p. 46.

desde la óptica de la administración, incluiremos la definición dada por Stoner y Wankel, quienes definen al liderazgo gerencial cómo:

“Primero el liderazgo debe incluir a otras personas, los subordinados o seguidores. Gracias a su disposición de aceptar órdenes del líder, los miembros del grupo ayudan a definir el status de él y hacer posible el proceso de liderazgo. Sin liderazgo carecerían de importancia todas las cualidades de un gerente.

Segundo, el liderazgo supone una distribución desigual del poder entre líderes y miembros del grupo. Aquellos tienen la autoridad de dirigir algunas de las actividades de éstos, quienes no pueden hacer lo mismo con las actividades de él. Sin embargo, sin duda alguna influirán en dichas actividades de varias maneras.

Tercero, además de poder dar legítimamente órdenes o instrucciones a sus subordinados o seguidores, los líderes también están en condiciones de influir en ellos de otras maneras...”⁹⁷

El liderazgo se constituye en un canal que implementa la doctrina de la organización, en beneficio de todos los miembros; de ahí que se necesiten líderes comprometidos, con capacidad de coordinar, de forma tal que el logro de los objetivos organizacionales, sea una labor de equipo.

El estilo de liderazgo por efecto, influirá la cultura y el clima organizacional.

⁹⁷ Stoner y Wankel, 1996. p. 506-507

2.6.3 Recursos humanos

Para el desarrollo de este tema y los subsecuentes, se hace necesario definir que estamos entendiendo por Administración de Recursos Humanos, para algunos autores, el objetivo de los recursos humanos es el mejoramiento del desempeño y las aportaciones del personal a la organización; este concepto está íntimamente ligado con la administración de personal.

Rosenberg la define de la siguiente manera: "Área de la empresa que se ocupa de la planificación, ejecución y evaluación de la actividad de los recursos humanos." ⁹⁸

Para el desarrollo del presente trabajo, es importante señalar algunas de las principales características que propone la Administración en materia de Recursos Humanos.

Enrique Herscher indica, que las cuatro grandes características esenciales de una moderna gestión de recursos humanos aplicables a toda empresa actualizada, cualquiera que sea su tamaño, son:

- **“Se alinea e inserta claramente en las estrategias del negocio. Por lo tanto, está sujeta a la dinámica y reposicionamiento constante de la empresa moderna. En consecuencia, atiende más a procesos cambiantes que a estructuras rígidas.**

⁹⁸ “Jerry M. Rosenberg”. Diccionario de Administración y Finanzas, España. 1994. p.12.

- **Se dirige con preferencia a un grupo humano organizado y autónomo. Por lo tanto, debe resolver la aparente contradicción entre la necesidad de integrar las personas de una organización a fin de alcanzar objetivos comunes y lograrlo mediante la iniciativa propia, la delegación y el “empoderamiento” (empowerment), que consiste en dotar de los recursos necesarios al trabajador para que pueda desempeñar con seguridad y de forma independiente su labor. En consecuencia, enfoca la empresa como sistema: un todo compuesto por partes interrelacionadas, compartiendo una visión común e integrando, a su vez, subsistemas con proyectos propios.**
- **Su éxito se manifiesta fundamentalmente en los resultados. Por lo tanto, tiene como objetivo el mejoramiento del desempeño de la organización como un todo. En consecuencia, debe buscar el equilibrio entre la calidad de vida del cliente interno y la competitividad de la empresa, que afronta hoy los más feroces combates.**
- **Constituye el elemento clave de todo cambio organizacional. Por lo tanto, está al servicio tanto del liderazgo del cambio (nivel de los que diseñan e impulsan), como del “gerenciamiento” del cambio (nivel de los que hacen)”⁹⁹**

El autor concluye que, en consecuencia, la función de Administración de los Recursos Humanos va mucho más allá de “administrar recurso” (su área operativa); su verdadera misión es su “área estratégica”, es decir, constituirse agente de cambio de las organizaciones.

Dada la operacionalidad de esta técnica, es que hemos identificado tres áreas o indicadores del proceso administrativo de recursos humanos que analizaremos a continuación.

⁹⁹ Enrique Herscher. La Nueva Agenda de Recursos Humanos, Revista Alide, Costa Rica, 1999. p.39.

Desarrollo de las potencialidades de todas las personas que conforman la organización (personal de apoyo, técnico, profesional) para incrementar su capacidad técnica, profesional y humana, para asumir el rol que le corresponde en el logro de los objetivos organizacionales, aumentar su satisfacción y compromiso; facilitar su realización personal por medio del ejercicio de su trabajo, llevado a cabo de manera integral, en un ambiente saludable, seguro y respetuoso.¹⁰⁰

El concepto de desarrollo de personal que se ha adoptado en algunas organizaciones para ponerle nombre al proceso o procesos que implican el desarrollo de varias actividades, para el caso de esta investigación es:

2.6.4 Análisis ocupacional

Su cometido es el de mantener el equilibrio de la estructura ocupacional. Para ello se aplica la técnica denominada análisis de puestos, que es el procedimiento a través del cuál se determinan los deberes y la naturaleza de las posiciones y los tipos de personas (en términos de capacidad y experiencias) que deben ser contratadas para ocuparlas.

¹⁰⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Mimeografía. 1952.

Suministra datos sobre los requerimientos del puesto que luego se utilizan para desarrollar las descripciones de puestos, la lista de los deberes, responsabilidades y relaciones de subordinación, condiciones de trabajo y responsabilidades de supervisión del puesto y las que es la lista de los “requisitos humanos” de un puesto, es decir, la educación, capacidad, personalidad y otras características requeridas. Estos son los productos del análisis ocupacional.

2.6.5 Salud ocupacional

Al proceso de salud ocupacional le corresponde promover y mantener el más alto grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones; prevenir todo daño causado a la salud de ellos por las condiciones de trabajo; protegerlos en su empleo contra los riesgos resultantes por la presencia de agentes perjudiciales a su salud, colocar y mantener al trabajador en un empleo conveniente a sus actitudes fisiológicas, en suma adaptar el trabajo al hombre y cada hombre a su tarea.¹⁰¹

2.6.6 Relaciones laborales

Establecer programas relacionados con la prevención, clima organizacional, incentivos, investigaciones, entre otros, para orientar los procesos y el

¹⁰¹ Ídem.

mejoramiento del recurso humano.

2.6.7 Capacitación

A la capacitación se le conoce como: “Sinónimo de aprendizaje, formación, ilustración, instrucción entrenamiento y adiestramiento.”¹⁰²

Es de suma importancia que las organizaciones cuenten con un programa de capacitación, ya que como se indicó párrafos atrás, las organizaciones se encuentran en un mundo sumamente dinámico, ese dinamismo hace que los conocimientos se vuelvan obsoletos muy rápido, sobre todo cuando se trata del manejo de tecnología moderna.

2.6.8 Dotación de recursos humanos

El proceso de Dotación de Recursos Humanos puede considerarse como un procedimiento constante y gradual con el cual se pretende que las organizaciones cuenten siempre con las personas idóneas en el puesto adecuado y en el momento oportuno, y cuenta con dos etapas fundamentales, estas son:

¹⁰² “Capacitación”. (En Diccionario Océano de la Lengua Española. Editorial Océano 1991), p. 178

2.6.9 El reclutamiento

Es el conjunto de técnicas, para atraer candidatos potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos dentro de la organización. Se concibe como un sistema de información mediante el cual la organización divulga y ofrece al mercado laboral oportunidades de empleo. Su eficacia se mide en términos de lograr atraer una cantidad y calidad suficiente de candidatos, para abastecer adecuadamente el proceso de selección de personal.

2.6.10 La selección de personal

Formaliza un proceso destinado a determinar, dentro de un colectivo dado de candidatos, aquellos que presenten un mejor pronóstico de éxito para el desempeño de una ocupación determinada en la organización.

2.6.11 Evaluación y Seguimiento

Existen distintos tipos y sistemas de evaluación, que se utilizan según las necesidades de las organizaciones, en este caso interesa la evaluación del desempeño, considerada como una sistemática apreciación del desempeño del potencial de desarrollo del individuo en el cargo. Compara el desempeño laboral

de un individuo contra los estándares u objetivos establecidos para su puesto. Es un proceso para estimular o juzgar el valor, la excelencia o las cualidades de un empleado.

Debe tenerse presente que toda la actividad del proceso de la administración de recursos humanos sea evaluada, y que las desviaciones que se encuentren sean corregidas, por lo que se deberá dar seguimiento a las propuestas de corrección.

2.6.12 Orientación e inducción

Todos los funcionarios de nuevo ingreso, tanto a la organización, como a un proceso nuevo o a un departamento con funciones diferentes, requiere pasar por un proceso de orientación en inducción, a continuación se hará referencia a estos conceptos.

Rosenberg define la orientación laboral, como un: "Programa que suministra información de todos los aspectos relacionados con el trabajo a los trabajadores recientemente incorporados."¹⁰³

¹⁰³ Rosenberg. Op. Cit. p. 292.

Asimismo define la inducción como el: "Proceso formal para introducir y enseñar a los nuevos empleados a su trabajo y posición."¹⁰⁴

El contar con un programa de orientación e inducción, garantiza a la organización que el nuevo empleado se identifique más rápidamente su trabajo y viceversa facilita al empleado la inserción en la organización.

2.6.13 Soporte administrativo

En el caso que nos ocupa, a este proceso le corresponde atender todo lo relacionado los trámites administrativos que se salen del ámbito institucional, como los recursos de amparo, denuncias ante los Tribunales de Justicia y la Defensoría de los habitantes, entre otros.

¹⁰⁴ Rosenberg. Op. Cit. p.220.

CAPITULO III
DISEÑO METODOLÓGICO

3. Diseño metodológico

3.1 Tipo de estudio

Dados los aspectos observados y su susceptibilidad a ser medidos y analizados por medio de técnicas estadísticas, el estudio revista características de cuantitativo, por otro lado al analizarse la organización administrativa y funcional del Sistema Institucional de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, se requirió observar los fenómenos y describirlos, por tanto el estudio es de tipo descriptivo.

3.2 Área de estudio

El área de estudio de esta investigación se ha delimitado por razones de tiempo y recursos, a analizar la gestión administrativa del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el periodo comprendido entre diciembre del año 2002 y abril del año 2003. Se pretende abarcar los distintos procesos administrativos del sistema, y a la vez identificar posibles impactos en la organización.

3.3 Origen de los datos

3.3.1 Sujetos / Unidades de análisis

Las unidades de análisis del estudio corresponden a las 98 Contralorías de Servicios de Salud, que se encuentran ubicadas en los diferentes establecimientos de la Caja Costarricense de Seguro Social, entre los que se incluyen Hospitales, Clínicas y Áreas de Salud, cada una cuenta con un contralor (a).

3.3.2 Universo / Muestra

El universo está compuesto por una población de 42 funcionarios, distribuidos de la siguiente forma: el Superintendente General de Servicios de Salud, 7 intendentes regionales, 1 intendente metropolitano, 10 funcionarios de la Superintendencia General de Servicios de Salud cuya función se relaciona, o relacionó con el sistema de contralorías, la Directora del sistema de contralorías y 22 funcionarios (as) que se desempeñan como contralores (as) de servicios.

Es importante señalar que el número de funcionarios que se desempeñan como contralores (as) de servicio es de 98, para efectos del estudio se seleccionó

una muestra no aleatoria por conveniencia a 22 contralores (as) lo que representa el 20 % de esta población.

Los motivos por los que se selecciono este tipo de muestra son los siguientes:

- La totalidad del universo es sujeto del mismo proceso administrativo.
- La muestra representa el 20% de la población en estudio y es susceptible a todos los procesos administrativos.
- Accesibilidad Geográfica para el investigador, en virtud que las contralorías se encuentran distribuidas en todo el país, lo que reduce el tiempo y el gasto de recursos.
- Existencia de áreas más complejas.

Por otro lado, se considera que estos funcionarios son los que mejor conocen el tipo de administración que se lleva a la práctica en el Sistema de Contralorías.

3.3.3 Selección de las fuentes de información

Las fuentes son hechos o documentos a los que acude el investigador y que le permiten tener información para su análisis.

3.3.3.1 Fuentes primarias

Para los efectos del trabajo de investigación, las fuentes primarias empleadas fueron los datos recopilados por medio de las entrevistas aplicadas a las personas conocedoras del tema y que fueron identificadas en párrafos anteriores.

3.3.3.2 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias son las que se refieren a la obtención de información a través de bibliografía, documentos u otras formas de registro de datos.

Desde esta perspectiva, se realizó un análisis documental sobre documentos vinculados con la reforma del sector salud, organización, teoría de la administración, administración de recursos humanos, así como otros temas que se vinculan con el tema objeto de estudio.

Identificación, descripción y relación de las variables

Las variables son las características que se dan en los distintos sujetos o unidades estadísticas, que varían dependiendo de la cobertura del estudio, de modo que puedan medir en ellos su magnitud.

3.4.1 Relación de las variables

El problema plantea como variable independiente la organización administrativa del Sistema de Contralorías, las variables que a continuación se exponen tienen un carácter de dependientes, en virtud que cada una por separado representa un proceso de la organización administrativa, y si se juntan dan sinergia al sistema, con esta separación se pretende darle dinamismo al estudio, para una mejor comprensión.

3.4.1.1 Variable 1- Proceso administrativo

Para Harold Koontz y Heinz Weihrich, la Administración es: "...El proceso de diseñar y mantener un entorno en el que trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente objetivos específicos. Esta definición básica debe ampliarse: "1- Cuando se desempeñan como administradores, los individuos deben ejercer funciones administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control..."¹⁰⁵

Variable 2- Estructura Organizacional del Sistema

Palacios la concibe: "... como el producto de un conjunto de relaciones ordenadas

¹⁰⁵ Harold Koontz, Heinz Weihrich . Administración – una perspectiva Global- . Editorial Mc Graw –Hill , Onceava Edición; México, 1998. p.6

entre diversos elementos, el que a su vez posee la característica de modificarse a medida que los elementos varían en el espacio y en el tiempo.”¹⁰⁶

3.4.1.3 Variable 3- Funcionamiento de la estructura administrativa.

Funcionamiento de los componentes estratégicos, técnicos y operativos de la estructura administrativa.

3.4.1.4 Variable 4- Procesos de recursos humanos.

Rosenberg define la administración de recursos humanos como: “Área de la empresa que se ocupa de la planificación, ejecución y evaluación de la actividad de recursos humanos.” Concepto íntimamente ligado con el propósito de la investigación, ya que la administración de recursos humanos se compone de distintos procesos.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Alfonso J. Palacios . Diagnóstico organizativo (Análisis de los Modelos Metodológicos, Editorial Guayacán Centroamericana S. A., Costa Rica. 1995) p.17

¹⁰⁷ “Jerry M. Rosenberg”. Diccionario de Administración y Finanzas, España. 1994. p.12.

3.5 Operacionalización de las variables

Problema: ¿Contribuye la organización administrativa del Sistema de Contralorías de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social, a desarrollar los componentes de: proceso administrativo, estructura organizacional, funcionamiento de la estructura administrativa y procesos de recursos humanos, que requiere el funcionamiento del sistema a nivel nacional? Estudio realizado en el periodo comprendido entre el mes de diciembre del 2002 y abril del 2003

Objetivo General: Realizar un análisis administrativo de la organización del Sistema de Contralorías de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, con el fin de determinar si sus componentes: proceso administrativo, estructura Organizacional, funcionamiento de la estructura administrativa, procesos de recursos humanos, responden a las necesidades del sistema.

OBJETIVO ESPECIFICO	VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DIMENSIONES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL	INSTRUMENTACIÓN
1- Verificar si los componentes del proceso administrativo como son: Planeación, dirección, coordinación y control, se realizan en el Sistema Institucional de Contraloría de Servicios, para conocer mejor su ambiente organizacional.	1- Proceso administrativo	Para Harold Koontz y Heinz Wehrich, la Administración es: "...El proceso de diseñar y mantener un entrono, en el que trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente objetivos específicos. Esta definición básica debe ampliarse: 1- Cuando se	1- Planeación	1- Koontz y Wehrich la definen de la siguiente forma: "Reflexionar sobre la naturaleza fundamental de la organización y decidir como conviene situarla o posicionarla en su ambiente, cómo hay que desarrollar y aprovechar sus fuerzas y como se afrontarán los riesgos y	indicadores: delegación de autoridad y toma de decisiones.	1- Revisión y análisis de documentos. 1.2 -Entrevista estructurada dirigida a los 8 intendentes regionales, Intendente General, Directora Departamento de Contralorías, 22 contralores de servicios.

		<p>desempeñan como administradores, los individuos deben ejercer funciones administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control...” Harold Koontz, Heinz Wehrich . Administración – una perspectiva Global- . Editorial Mc Graw –Hill , Onceava Edición; México, 1998. p.6</p>	1-2- Dirección	<p>oportunidades de ese ambiente. La planeación también incluye refinar acciones básicas a largo plazo y traducirlas en objetivos más específicos a corto plazo”</p> <p>1-2 - Chiavenato la visualiza, como “...la tarea continua de tomar decisiones e incorporarlas en órdenes e instrucciones específicas y generales...”(1997, página: 116)</p>	<p>1-2- Indicadores: Nivel estratégico, nivel técnico y nivel operacional.</p>	<p>1-2.Revisión y análisis de documentos.</p> <p>2.1–Entrevista estructurada dirigida al Intendente General, Directora Departamento de Contralorías, 10 funcionarios de la Superintendencia General de Servicios de Salud.</p>
--	--	---	----------------	---	--	--

			1-3 Coordinación	1-3-Para Chiavenato coordinación es: "...el proceso de establecer relaciones entre las varias partes del trabajo." (1997, página 116.	1-3- Indicadores: Líneas de mando, líneas de comunicación y control.	1-3- Revisión y análisis de documentos. 3.1 –Entrevista estructurada dirigida al Intendente General, Directora Departamento de Contralorías, 10 funcionarios de la Superintendencia General de Servicios de Salud.
			1-4- control	1-4- Existen diferentes tipos de control, para efectos del estudio se utiliza el definido por Chiavenato, como: "...control como función administrativa: es el control como parte del proceso administrativo, como la planeación, la organización y la dirección." (1997, página: 260)	1-4- Indicadores: Producción, calidad, tiempo y desempeño.	1-4- Revisión y análisis de documentos. 4.1 -Entrevista estructurada dirigida a los 8 intendentes regionales, Intendente General, 22 contralores de servicios.
2- Determinar si la	2- Estructura	2- Palacios la	2-5- Autoridad	2-5- Para Harold	2-5- Indicadores:	2-5- Revisión y análisis

<p>estructura organizacional del Sistema de Contraloría de Servicios, con base en sus componentes y relaciones responden a los requerimientos del sistema, para una mejor comprensión de su dinámica.</p>	<p>Organizacional del Sistema.</p>	<p>concibe: "... como el producto de un conjunto de relaciones ordenadas entre diversos elementos, el que a su vez posee la característica de modificarse a medida que los elementos varían en el espacio y en el tiempo." Alfonso J. Palacios . Diagnóstico organizativo (Análisis de los Modelos Metodológicos, Editorial Guaya cán Centroamericana S. A., Costa Rica. 1995) p.17</p>	<p>2-6- Control como proceso administrativo</p> <p>2-7-División del trabajo</p>	<p>Koontz y Heinz Weihrich es: "...en una organización es el derecho propio de un puesto a ejercer discrecionalidad en la toma de decisiones que afectan a otras personas..." (1998, página 302.</p> <p>2-6- Utilizaremos el control definido por Chiavenato es: "Control como proceso administrativo..." (1998: Página 260.</p> <p>2-7- Palacios indica que es: "...un medio de obtener el máximo provecho a través de la simplificación de funciones y</p>	<p>La autoridad formal, autoridad técnica, y autoridad personal.</p> <p>2-6-Indicador: Metas propuestas.</p> <p>2-7- Indicador División del trabajo en: procesos de trabajo y estructuras especializadas.</p>	<p>de documentos.</p> <p>2-5.1 Entrevista dirigida a 8 Intendentes regionales, 22 contralores (as) de servicios.</p> <p>2-6- Revisión y análisis de documentos.</p> <p>2-6.1—Entrevista estructurada dirigida a los 8 intendentes regionales, 22 contralores de servicios.</p> <p>2-7- Entrevista estructurada dirigida a los 8 intendentes regionales, 22 contralores de servicios.</p>
---	------------------------------------	---	---	--	---	--

				separación de actividades.” (1997, página 26.		
			2-8- Especialización	2-8- Palacios indica que son aquellas: “...Operaciones especializadas o específicas ...” (1997: página 26)	2-8- Indicadores: Tareas y actividades.	2-8- Entrevista estructurada dirigida a 22 contralores de servicios.
			2-9-Departamentación	2-9- Chiavenato indica que es: “...un medio por el cual se asignan y agrupan actividades diferentes a través de la especialización de los órganos...” (1998, página 320)	2-9- Indicadores: Por funciones, por servicio y por proceso.	2-9-Revisión y análisis de documentos. 9.1 -Entrevista estructurada dirigida a los 8 intendentes regionales.
			2-10- Comunicación	2-10- La teoría basada en el enfoque de las relaciones humanas indica que: “La comunicación es	2-10- Indicador: Red de comunicación.	2-10- Revisión y análisis de documentos. 2-10.1- Entrevista estructurada dirigida a 22 contralores de servicios.

				<p>una actividad administrativa que cumple dos propósitos principales:</p> <p>a) proporcionar información y comprensión necesarias para que las personas puedan desempeñar sus tareas;</p> <p>b) proporcionar las actitudes necesarias que promuevan la motivación, la cooperación y la satisfacción</p> <p>c) en los cargos...” (Chiavenato, 1997: página 185)</p>		
			2-11 - Recursos	2-11- Son los recursos con que cuenta la organización para el desarrollo de sus	2-11- Esta variable se analiza por medio de los siguientes indicadores:	2-11- Entrevista estructurada dirigida a los 8 intendentes regionales, Intendente General, Directora Departamento de

<p>3- Describir el funcionamiento de la estructura administrativa del Sistema Institucional de Contralorías de Servicios, en sus componentes filosóficos para su adecuado desarrollo en la organización.</p>	<p>3- Funcionamiento de la estructura administrativa.</p>	<p>3- Funcionamiento de los componentes estratégicos, técnicos y operativos de la estructura administrativa</p>	<p>3-12- Doctrina: (misión, visión, metas, políticas administrativas y estrategias, normas y procedimientos)</p>	<p>actividades. 3-12- Palacios indica que es: "La expresión sobre que es lo que quiere hacer la organización." (1995, página 34)</p>	<p>Financieros, infraestructura, humanos, materiales y equipo. 3-12- Indicadores: Misión, visión, metas, políticas administrativas y estrategias, normas y procedimientos.</p>	<p>Contralorías, 22 contralores de servicios. 3-12- Revisión y análisis de documentos.</p>
<p>4-Determinar los procesos del Sistema de Contralorías Institucional, con base en sus componentes y enlaces: desarrollo de personal, soporte administrativo reclutamiento y selección de personal y</p>	<p>4- Procesos de recursos humanos.</p>	<p>4- Rosenberg define la administración de recursos humanos como: "Área de la empresa que ocupa de la planificación, ejecución y evaluación de la actividad de recursos humanos."</p>	<p>4-13- Desarrollo de personal.</p>	<p>4-13- Desarrollo de las potencialidades de todas las personas, que conforman el sistema de contralorías.</p>	<p>4-13- Esta variable se analiza por medio de los indicadores: evaluación y seguimiento, capacitación, existencia de un programa de Relaciones Laborales.</p>	<p>4-13- Revisión y análisis de documentos. 4-13.1- Entrevista estructurada dirigida a los 8 intendentes regionales, 22 contralores de servicios.</p>

<p>dotación del recurso humano para comprender mejor su desarrollo.</p>		<p>Concepto íntimamente ligado con el propósito de la investigación, ya que la administración de recursos humanos se compone de distintos procesos.</p>	<p>4-14- Soporte administrativo</p> <p>4-15- Dotación del recurso humano.</p>	<p>4-14- Estructura de la organización definida formalmente de las tareas y actividades administrativas.</p> <p>4-15- Proveer el recurso humano idóneo para la organización.</p>	<p>4-14- Trámites administrativos. (Trámites al exterior de la Institución, como son recursos de amparo, denuncias a la Defensoría de los Habitantes, otros)</p> <p>4-15- Reclutamiento y selección de personal, orientación e inducción, evaluación y seguimiento del desempeño, a funcionarios de primer ingreso, Cantidad de personal, Perfil y especialidad.</p>	<p>4-14- Entrevista a 22 Contralores de Servicios</p> <p>4-15- Revisión y análisis de documentos .</p> <p>15.1 Entrevista estructurada dirigida a los 8 intendentes regionales, Intendente General, Directora Departamento de Contralorías, 10 funcionarios de la Superintendencia General de Servicios de Salud. 22 contralores de servicios.</p>
---	--	---	---	--	--	--

3.6 Selección de técnicas e instrumentos

3.6.1 La entrevista estructurada

Por entrevista se entiende: "...la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio a fin de obtener respuestas verbales o las interrogantes planteadas sobre el problema propuesto."¹⁰⁸ Para efectos del estudio se entrevistó al Intendente General, siete Intendentes Regionales y uno metropolitano, diez funcionarios de la Superintendencia General de Servicios de Salud y una muestra de los funcionarios de Contralorías de Servicios, la entrevista fue estructurada.

Se diseñaron cinco guías de entrevistas y se enumeraron del uno al cinco, estos instrumentos se confeccionaron con base en las variables e indicadores que se definieron con antelación, la entrevista No. 1 se aplicó a 22 contralores de servicio, la entrevista No. 2 se aplicó a los Intendentes Regionales y Metropolitano, la entrevista No. 3 se aplicó al Superintendente General de Servicios de Salud en ejercicio, la entrevista No. 4 se aplicó a 10 funcionarios de la Superintendencia General de Servicios de Salud, relacionados con el accionar del Sistema de Contralorías, y la entrevista No. 5 se aplicó a la Directora del Sistema de Contralorías.

¹⁰⁸ Ídem P. 315

3.6.2 El cuestionario

La finalidad del cuestionario es obtener de manera sistemática y ordenada, información de la población investigada sobre las variables objeto de la investigación. Como ya se indicó se realizaron 5 entrevistas estructuradas lo que implica igual número de cuestionarios. (ANEXO C)

El cuestionario No. 1 se aplicó a una muestra no aleatoria por conveniencia a 22 funcionarios (as) que se desempeñan como contralores de servicios de salud, lo que representa el 20% del universo de la población objeto de estudio.

3.6.3 Validez de los instrumentos

Como se indicó en párrafos anteriores, para recopilar la información se utilizó la entrevista estructurada, razón por la que se aplicó la técnica del cuestionario como guía. Para validar el instrumento se aplicó el test, que consistió en una aplicación de la guía de entrevista a las mismas personas, en un espacio reducido de tiempo.

Para lograr este cometido, se utilizaron preguntas cerradas con un acápite para explicación, se efectuó una prueba de este instrumento a una representación de 10 de los informantes que serían entrevistados en su oportunidad

3.6.4 Plan de tabulación y análisis

Una vez recopilada la información con los instrumentos aplicados, se procedió a su análisis. Lo que constituye el desarrollo de la investigación.

Para procesar la información se utilizó la microcomputadora como medio electrónico, de ésta se utilizó el programa Excel para Windows lo que permitió sintetizar los datos recopilados en cuadros estadísticos, esto facilitó la organización de los resultados para su análisis.

Para el análisis de los datos, se utilizaron técnicas estadísticas descriptivas e inferenciales, que consta de dos etapas: primero el análisis, que se refiere a la descripción de los datos obtenidos y que se ha presentado en los cuadros, y segundo la interpretación, que es la explicación del significado de los datos encontrados.

La información recopilada sobre las variables objeto de estudio se presenta en forma secuencial, lo que permite la presentación de los datos en forma sistemática.

3.6.5 Resultados esperados y limitaciones

3.6.5.1 Resultados

Es conveniente establecer los resultados de esta investigación, para efectos de una mejor orientación de su desarrollo, en apego de su propósito. De forma tal que partiendo de su objetivo principal, se establece que su interés implícito es el de realizar un análisis administrativo del sistema de contralorías, con el fin de determinar si responde a sus necesidades organizacionales y proponer recomendaciones para corregir las desviaciones observadas en los distintos procesos administrativos.

3.6.5.2 Limitaciones

Como limitación, se destaca la imposibilidad evaluar el costo que tendría la implementación de las mejoras propuestas para el sistema.

CAPITULO IV
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

4. Análisis e interpretación de resultados

Como se advirtió desde el inicio de la investigación, se incursionó en el modelo de organización y administración adoptado por el Sistema de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, para el desarrollo de su gestión. Esto obligó a realizar un sondeo preliminar así como un acercamiento a los informantes clave, extrayéndose información útil para cimentar la investigación por medio de las entrevistas.

El análisis comprende, aspectos enfocados a identificar incongruencias de los procedimientos administrativos en la estructura organizacional del Sistema de Contralorías, así como los recursos con que dispone, con el fin de evaluar si cumple con los requerimientos y exigencias para lo cual fue creado.

Con los resultados obtenidos es posible identificar una serie de deficiencias e inconsistencias en los procesos administrativos, que limitan la gestión del Sistema de Contralorías.

Las deficiencias e inconsistencias del sistema administrativo fueron dadas por medio de la información obtenida a través de las entrevistas.

Esta situación permitió acceder a conclusiones de carácter general, en relación a los asuntos tratados y que son el sentir de los entrevistados.

A continuación se presentan los resultados por procesos que son coincidentes con las variables del estudio, y un análisis con base en los objetivos planteados.

4.1 Proceso administrativo

El proceso de diseñar y mantener un entorno, en que los individuos trabajando en grupos cumplan eficientemente objetivos específicos, obliga a los administradores a realizar funciones administrativas, como resultado del estudio estas se identifican en los procesos que a continuación se detallan.

4.1.1 Planeación

En el proceso de planeación se define el rumbo que toda organización debe observar para el logro de sus objetivos. De ahí que la planeación es función inherente de todo administrador, sin embargo el carácter y la amplitud varían según la autoridad y naturaleza de las políticas y propósitos delineados por su superior.

Es por esta situación, que las políticas fijan la orientación de la organización, ya que a la luz de la teoría, éstas definen normas, sistemas de valoración y precisan los objetivos de una organización.

Para realizar el estudio se hizo necesario determinar donde reside la autoridad para la toma de decisiones, determinándose que la Superintendencia General de Servicios de Salud (SUGESS), dirige, conduce y administra entre otras áreas, al Sistema de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social. De ahí que el Superintendente General de Servicios de Salud funge como cabeza jerárquica del Sistema, dónde reside la potestad para la toma de decisiones.

Al consultársele al Superintendente General en Ejercicio, que si las políticas institucionales en materia de prestación de servicios, facilitan el quehacer del Sistema de Contraloría de Servicios, considera que sí, sin embargo: "estima que el proceso de implementación ha sido lento, dado que algunas autoridades se preocupan más por los servicios que debe brindar la Institución en materia de servicios de salud", otorgándole una menor importancia a estructuras como las contralorías de servicios, que funcionan como órganos de control y fiscalización.

Para el ejercicio de la gestión del Sistema de Contralorías, la Superintendencia delegó la autoridad a la Dirección del Sistema de Contralorías, responsabilizándola del accionar de las contralorías que se desenvuelven como unidades de trabajo ubicadas en los diferentes establecimientos de salud para el

desarrollo y la ejecución de los programas, es la responsable de asesorar y supervisar los aspectos técnicos previamente definidos.¹⁰⁹

No obstante lo anterior, en circular N° 020-2003 de la SUGESS, se delegan los trámites técnicos y administrativos de las Contralorías de Servicios a las Intendentes Regionales y Metropolitano.

Como veremos más adelante esta situación genera incertidumbre, en el proceso de toma de decisiones.

4.1.2 Autoridad y toma de decisiones

En los cuadros siguientes, se muestra el criterio de los entrevistados sobre la forma en que se llevan la autoridad y toma de decisiones, en el proceso administrativo del Sistema de Contralorías, la finalidad es determinar como afecta esta situación, el proceso de planeación.

¹⁰⁹ Caja Costarricense de Seguro Social. Manual de Diseño Organizacional de la Superintendencia General de Servicios de Salud. Gerencia División de Modernización y Desarrollo Organizacional. 2001. p. 18.

Cuadro N° 1
MOTIVOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO QUE AFECTAN LA DELEGACIÓN
DE AUTORIDAD Y TOMA DE DECISIONES, EN VALORES
ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

MOTIVOS	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		FRECUENCIA	%
	FRECUENCIA	%	FRECUENCIA	%		
Dualidad de jefaturas.	1	4%	14	64%	15	68%
Desconocimiento de roles			7	32%	7	32%
TOTAL	1	4%	21	96%	22	100%

Fuente: Entrevista aplicada a Contralores de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social

De la información recopilada, se desprende que el 96% de los entrevistados manifiestan que el proceso administrativo del sistema de contralorías no facilita la autoridad ni la toma de decisiones a los funcionarios que se desempeñan como contralores de servicios, de éstos el 64% justifican su respuesta indicando que se da una dualidad de jefaturas y no se establece claramente donde radica la autoridad para la toma de decisiones y el 32% consideran que las jefaturas no tienen claro cual es su rol.

El 4%, indica que el proceso administrativo si facilita la autoridad y toma de decisiones, pero que esta se ve afectada por el desconocimiento de los roles que deben asumir las distintas jefaturas.

Cuadro Nº 2
MOTIVOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO QUE AFECTAN LA DELEGACIÓN
DE AUTORIDAD Y TOMA DE DECISIONES, EN VALORES
ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

MOTIVOS	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		FRECUCENCIA	%
	FRECUCENCIA	%	FRECUCENCIA	%		
Estructuras jerárquicas paralelas.	1	12.5%	5	62.5%	6	75%
Estructura funcional administrativa			2	25%	2	25%
TOTAL	1	12.5%	7	87.5%	8	100%

Fuente: Entrevista aplicada a los Intendentes Regionales y Metropolitano de la Superintendencia General de Servicios de Salud.

El 87.5% de los entrevistados, indican que el proceso administrativo no facilita el ejercicio de la autoridad para la toma de decisiones en la planeación de las actividades de las contralorías de servicio, de éstos el 62.5% considera que se debe a la existencia de estructuras paralelas que generan dualidad de mando. El 25% manifiesta que se debe a que no existe una estructura funcional administrativa, que existe un organigrama pero sin desarrollarse.

El 12.5% de los entrevistados, considera que el proceso administrativo si facilita el ejercicio de la autoridad para la toma de decisiones, ya que en teoría el organigrama existente debería proporcionar la autoridad para la toma de decisiones, pero existe una estructura paralela que interfiere con ésta, generándose una dualidad de mando.

Como se puede ver el 75% de los entrevistados indican que hay dos estructuras jerárquicas paralelas, una definida en el organigrama de la SUGESS, en el que se determina que existe una dirección del sistema de contralorías y otra, en la cual vía directriz, se da autoridad técnica y administrativa sobre el personal de contralorías de servicios a los Intendentes Regionales. Generándose dualidad de jefaturas y por consiguiente conflicto en la toma de decisiones, lo que afecta el proceso de planificación.

Para verificar la información anterior se solicitó la opinión de la Directora del Sistema de Contralorías, quién manifestó: "el funcionamiento de la estructura organizacional no da autoridad para la toma de decisiones a los funcionarios que se desempeñan como contralores de servicios" de lo que se puede deducir que los funcionarios que se desempeñan como contralores se encuentran sometidos, al existir dualidad de mando, ya que esa Dirección y los Intendentes Regionales dictan órdenes que deben acatar.

Cabe destacar que al solicitársele el criterio, al Intendente General en Ejercicio, sobre si el proceso de planeación facilita el ejercicio de la autoridad en la toma de decisiones, manifiesta que no, dado que no existe un proceso de planeación.

Sustentado en la información obtenida, se puede afirmar que el Sistema de Contraloría de Servicios adolece de un proceso de planeación, que se ve reflejado en la dualidad de autoridad, lo que evidentemente afecta la toma de decisiones. Razón por la que se hace necesario revisar las políticas administrativas, ya que éstas fijan la orientación de la organización y por tanto se requiere revisarlas periódicamente para reorientarlas o en su efecto fijar un nuevo rumbo.

4.1.3 Dirección

La dirección implica tomar decisiones e incorporarlas en órdenes e instrucciones específicas y generales, para efectos del estudio se han considerado tres niveles de dirección: nivel estratégico, nivel técnico y nivel operacional.

4.1.3.1 Nivel estratégico

En el manual de Diseño Organizacional de la Superintendencia General de Servicios de Salud, se establece en el proceso de dirección y conducción, las

siguientes actividades como inherentes al Superintendente General:

- Formulación y emisión de políticas y directrices estratégicas en el ámbito interno.
- Coordinación de objetivos estratégicos institucionales.
- Coordinación de las cuatro áreas funcionales de la SUGESS (entre ellas el sistema institucional de contralorías de servicios)

De lo anterior se deduce que la planificación estratégica del sistema de Contralorías, lo debe realizar la cúpula de la Superintendencia General de Servicios de Salud. Sin embargo, como se indicara en el capítulo I, ésta delegó funciones en la Dirección de Contraloría de Servicios e Intendencias Regionales y Metropolitana, y dado que el Superintendente General en Ejercicio manifiesta que no se hace planeación, por lo que se infiere que el nivel estratégico carece de direccionalidad.

4.1.3.2 Nivel técnico

La Dirección de Contraloría de Servicios es la responsable de conducir y coordinar los programas a nivel técnico de las Contralorías de Servicios Locales, estableciéndose un orden jerárquico en línea, sin embargo con la autorización para que las intendencias regionales y metropolitana intervengan en el nivel técnico de éstas, se quiebra el principio de unidad de mando por la dualidad de funciones, y por tanto, la dirección técnica se traslapa.

Cuadro N° 3
MOTIVOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO QUE AFECTAN NIVEL TÉCNICO Y
OPERATIVO DEL SISTEMA DE CONTRALORÍA DE SERVICIOS, EN
VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

MOTIVOS	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		FRECUENCIA	%
	FRECUENCIA	%	FRECUENCIA	%		
1- Estructura administrativa			8	80%	8	80%
2- Carencia de dirección y conducción			1	10%		75%
3- No se lleva la gestión correctamente			1	10%	2	25%
TOTAL			10	100%	10	100%

Fuente: Entrevista aplicada a 10 funcionarios de la SUGESS, relacionados con el sistema de Contraloría de Servicios.

En la entrevista realizada a los funcionarios de la SUGESS relacionados con el Sistema de Contralorías, con la finalidad de determinar si el proceso administrativo facilita a la dirección de contralorías la planificación estratégica, técnica y operativa del sistema, se determinó que el 100% de los entrevistados manifiestan que la estructura administrativa no facilita a la dirección la planificación estratégica y técnica del sistema de contralorías.

De éstos, el 80% justifica su respuesta indicando que no hay claridad en la estructura funcional de la organización, ni en los roles jerárquicos al darse una dualidad de mandos, ya que éstos se contraponen según intereses, no hay una

delimitación de funciones y actividades, que definan hasta donde llega lo estratégico, lo técnico y lo administrativo.

El 10% considera que la dirección del sistema, carece de dirección y conducción y de procesos administrativos. Otro 10% indica que no se lleva la gestión correctamente.

Para corroborar esta información, se solicitó la opinión a la Directora del Sistema de Contralorías, quién manifestó: “que el proceso administrativo del sistema efectivamente no facilita a la Dirección la planificación estratégica y técnica de las actividades de las contralorías debido a la dualidad de mando, en la que se le ha dado a las Intendencias Regionales la autoridad técnica y administrativa sobre los contralores, a pesar de existir esa dirección”. Esta situación se refleja también en el nivel operativo.

Por otro lado se solicitó el criterio del Superintendente en ejercicio, para visualizar si la organización del sistema administrativo, facilita a las autoridades del sistema de contralorías de servicios, la dirección del nivel estratégico, técnico y operacional, quien manifestó: "que no se dan facilidades, dada la falta de planeación."

Se evidencia que el proceso administrativo del sistema de contralorías no permite el ejercicio de la dirección, lo que constituye la actividad básica de las jefaturas, dada la dualidad de éstas. Esta situación afecta el nivel estratégico ya que con este tipo de proceso administrativo se dificulta el logro de los objetivos organizacionales, lo que consecuentemente afecta el desarrollo del nivel técnico y operativo.

4.1.3.3 Nivel operacional

Para el desarrollo de la adecuada gestión en materia de Contraloría de Servicios se delegó a la Dirección del sistema, la responsabilidad de tener bajo su dirección a las Contralorías Locales de Servicios, quienes ejecutan y controlan los procedimientos y trámites operativos, donde se destaca la detección de incumplimiento de normas y procedimientos en los servicios prestados por las unidades de trabajo. Sin embargo como se pudo observar en el cuadro N° 3, el nivel operativo también se ve afectado por la dualidad de jefaturas.

4.1.4 Coordinación

Coordinación es el proceso de establecer relaciones entre las distintas partes del trabajo, aquí desarrollaremos lo correspondiente al funcionamiento de las líneas de mando, de comunicación y control en el sistema de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social.

4.1.4.1 Líneas de mando, de comunicación y control

Al respecto, los Intendentes Regionales y Metropolitano en un 100% opinan que el proceso administrativo no facilita las líneas de mando, la comunicación y el control en el sistema de contralorías. Justifican su respuesta manifestando que al no existir la estructura funcional adecuada las líneas de mando no están claras, no hay una comunicación adecuada y no hay controles definidos.

Este mismo criterio lo comparte el 100% de los informantes pertenecientes a los funcionarios de la SUGESS, quienes apuntan que el proceso administrativo no facilita las líneas de mando y de comunicación en el sistema de contralorías, justifican esta respuesta exponiendo que al no haber una estructura funcional claramente establecida, las líneas de mando, de comunicación y de control no están manifiestamente definidas. Cabe destacar que un 12.5% de ellos, agrega que no hay un hilo conductor en la estructura administrativa.

La Directora del Sistema de Contralorías también manifiesta: "que el proceso administrativo no facilita las líneas de mando ni de comunicación, dado que el mando se ha diluido en otras instancias, como lo son las Intendencias Regionales, lo que dificulta la comunicación."

4.1.4.2 Líneas de Control

El 100% de los contralores entrevistados manifiestan que no existe la coordinación adecuada para ejercer control en los distintos procesos del sistema de contralorías y justifican esta respuesta indicando que las líneas de coordinación no están definidas, al igual que los procesos administrativos del sistema, además no existen parámetros establecidos para ejercer controles.

Por otro lado la Directora del Sistema de Contralorías, indica: "que sí existe un sistema de control en el sistema de contralorías, pero que el funcionamiento es deficiente, ya que se lleva solamente un informe cuantitativo de las actividades realizadas, y este control no funciona para la toma de decisiones."

En este apartado es importante destacar el criterio del Superintendente General en ejercicio, quien considera que el sistema administrativo existente perjudica las líneas de mando y de comunicación, debido a la dualidad de jefaturas, asimismo indica: "que los pocos controles que se ejercen se dan a distancia", por lo que se puede inferir que el sistema de controles no está consolidado.

De la información recopilada, se deduce que en el sistema de contralorías no existe la coordinación adecuada, que una esfuerzos para lograr la acción única encaminada al logro de los objetivos organizacionales, lo que se contrapone con la

teoría, cuando se analiza las líneas de mando, ya que la administración lineal propuesta por Fayol, se basa en cuatro principios básicos: Unidad de mando, unidad de dirección, centralización de autoridad y cadena escalar.

Evidentemente esta situación afecta la comunicación y el control, máxime si consideramos que la comunicación es el proceso mediante el cual se facilita el cumplimiento de las funciones gerenciales de planeación, organización, dirección y control.

4.1.5 Control

El control como función administrativa, es el control como parte del proceso administrativo. En el cuadro que a continuación se presenta, se visualiza la forma como se controla la producción, calidad, tiempo y desempeño en el Sistema de Contralorías.

4.1.5.1 Producción, Calidad, tiempo y desempeño

Cuadro N° 4
MOTIVOS DEL CONTROL QUE INCIDEN EN LOS PROCESOS DE, DE PRODUCCIÓN,
CALIDAD, TIEMPO Y DESEMPEÑO EN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

MOTIVOS					TOTAL	
	SI		NO			
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Falta de parámetros			21	95.5%	21	95.5%
Descoordinación	1	4.5%			1	4.5%
TOTAL	1	4.5%	21	95.5%	22	100%

Fuente: Entrevista aplicada a Contralores de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social

Como se puede observar, el 95.5% de los entrevistados consideran que los controles existentes no son suficientes para medir los procesos de producción, calidad, tiempo y desempeño. Justifican esta respuesta indicando que no existen parámetros para hacer mediciones y que solamente se controla la producción desde el punto de vista cuantitativo, con los informes de quejas y tipo de éstas, así como las actividades realizadas, por lo que no se incursiona en el campo de la calidad.

El 4.55% contesta que sí se llevan controles, pero que por la descoordinación existente se dan muchos subregistros de las actividades realizadas.

Asimismo el grupo conformado por los Intendentes Regionales y Metropolitano, (el 100%) indican que no hay parámetros para medir la producción, calidad, tiempo y desempeño de las actividades que se realizan en el sistema de contralorías. Justifican esta respuesta indicando que no existen controles.

Este mismo criterio lo comparte el 100% del grupo de informantes de la SUGESS, quienes manifiestan que no existe una coordinación adecuada para el control de las distintas actividades del sistema de contralorías. Justifican su respuesta indicando que no existe un sistema de control establecido para las distintas actividades, y que no hay parámetros de medición para la producción, calidad, tiempo y desempeño.

Como contraposición a los criterios emitidos con anterioridad, la Directora del Sistema de Contralorías manifiesta: "que si existe un control para las actividades que se realizan en el sistema de contralorías." Sin embargo, considera que su funcionamiento es deficiente, ya que se lleva solamente un informe cuantitativo de las actividades realizadas y este control no se está utilizando para la toma de decisiones.

De lo antes expuesto se deduce que el Sistema de Contralorías no cuenta con un sistema de controles debidamente establecido, que permita determinar como están funcionando los procesos de producción, tiempo y desempeño, razón por la que tampoco se puede determinar la calidad de los mismos.

Esta situación se justifica en el hecho de que no están claros los resultados que se espera de cada uno de los componentes del sistema, afirmación que se sustenta cuando se determina que solamente se dan informes cuantitativos sobre el volumen de quejas y tipo de éstas, así como de actividades realizadas, y que son enviadas por las distintas contralorías sin ejercerse un control sobre su veracidad, ya que esta información no se está considerando para la toma de decisiones, además de no existir homogeneidad en los datos suministrados por cada una de las contralorías.

Esta circunstancia tampoco permite medir cual es la capacidad resolutive de las distintas contralorías.

Con el análisis de estos cuatro apartados, se obtuvieron resultados concretos, donde se verificó que las dimensiones del proceso administrativo definidas para conocer mejor el ambiente organizacional del Sistema de Contralorías, presentan una serie de debilidades e inconsistencias en algunos de sus componentes y la ausencia de otros, lo que determina que su ambiente organizacional no sea el idóneo para el desarrollo de su proceso administrativo.

4.2 Estructura organizacional del sistema

La estructura organizacional del sistema se concibe como el producto de un

conjunto de relaciones ordenadas entre diversos elementos que a su vez poseen la característica de modificarse a medida que los elementos varían en el espacio y en el tiempo. Para el desarrollo de este concepto, en el estudio del Sistema de Contralorías se han definido las siguientes dimensiones: Autoridad, Control como Proceso Administrativo, División del Trabajo, Especialización, Departamentalización, Comunicación y Recursos, los que se exponen a continuación.

4.2.1 Autoridad

En una organización la autoridad es el derecho propio de un puesto a ejercer discrecionalidad en la toma de decisiones que afectan a otras personas, en este apartado se analiza como es el funcionamiento de la autoridad formal, autoridad técnica y autoridad personal en el Sistema de Contralorías de la Caja Costarricense de Seguro Social.

4.2.1.1 Autoridad formal

La autoridad formal del Sistema de Contralorías está otorgada al Superintendente General de Servicios de Salud, quien ha delegado en el Intendente General y este a su vez en la Contralora de Servicios Institucional, la autoridad formal para el desarrollo de las actividades gerenciales. A nivel de

Contraloría Local, el nombramiento del contralor por parte de la Superintendencia General de Servicios de Salud, le otorga el rango de autoridad formal.

En el artículo 2 del Reglamento para la Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, se estipula que:

"El sistema de Contralorías estará adscrito a la Superintendencia General de Servicios de Salud (SUGESS) de la Caja Costarricense de Seguro Social, y tendrá la siguiente organización básica: una unidad de nivel central, cuya jefatura será de nombramiento del Superintendente, que contará con el personal de apoyo que fuere necesario. Cada Hospital y Clínica, tendrá una unidad local de Contraloría como está establecido en el acuerdo de creación de la SUGESS."¹¹⁰

4.2.1.2 Autoridad técnica

La Contralora de Servicios Institucional es la máxima autoridad técnica en relación con las labores y actividades que ejecutan las Contralorías Locales de Servicios, quien deberá brindar asesoría al nivel local.

A nivel local el Contralor o Contralora de Servicios, ejerce la autoridad técnica en el desarrollo de las actividades operativas que le han sido encomendadas.¹¹¹

¹¹⁰ Caja Costarricense de Seguro Social. Reglamento de Contraloría de Servicios, 14 de Diciembre 2000.

¹¹¹ Reglamento para la Contraloría de Servicios de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social Artículo 1.

De ahí que en el Diseño Organizacional de la Superintendencia General de Servicios de Salud, se establece que:

"Es el responsable de conducir y coordinar los programas de fiscalización y evaluación de la calidad, la oportunidad y la confiabilidad en el ámbito de las unidades proveedoras de servicios de salud, para lo cual tiene bajo su jerarquía y competencia las " Contralorías de Servicios Locales", unidades de trabajo ubicadas en los diferentes establecimientos de salud para el desarrollo y la ejecución de los programas definidos. La dependencia jerárquica de estas unidades responde a la necesidad de realizar funciones en forma objetiva, para lo cual es necesario, que no exista una relación formal de autoridad de las Contralorías de Servicios Locales con las Direcciones de las unidades prestadoras de servicios de salud (Hospitales, Clínicas y Áreas de Salud).¹¹²

De este órgano proviene la delegación de autoridad, a las contralorías locales de Servicios.

4.2.1.3 Autoridad personal

La autoridad personal esta dada por las características personales de cada contralor, esta a su vez está influida por el nivel académico y especialidad con que cuenta.

4.2.1.4 Autoridad formal, técnica y personal

¹¹² Caja Costarricense de Seguro Social, Gerencia División de Modernización y Desarrollo, Dirección de Desarrollo Orgnizacional. Manual de Diseño organizacional de la Superintendencia General de Servicios de Salud., marzo, 2001. p.18.

En los cuadros que a continuación se exponen, se expresa el criterio de los informantes en relación de como se da: la autoridad formal, técnica y personal en el Sistema de Contralorías.

Cuadro N° 5
MOTIVOS QUE INCIDEN EN EL RECONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD FORMAL,
TÉCNICA Y PERSONAL EN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

MOTIVOS	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		FRECUENCIA	%
	FRECUENCIA	%	FRECUENCIA	%		
1- Reconocimiento	19	85%			19	85%
2- Amenaza	1	5%			1	5%
3- Desconocimiento de la autoridad			1	5%	1	5%
4- Desacato de recomendaciones			1	5%	1	5%
TOTAL	20	90%	2	10%	22	100%

Fuente: Entrevista aplicada a Contralores de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social

Se determina que el 90% de los entrevistados consideran que la autoridad técnica y formal que ellos representan si es reconocida por las autoridades y funcionarios de su centro de trabajo. El 85% justifica su respuesta en el hecho que se les reconoce como autoridad formal, reciben todo el respaldo de las distintas direcciones, no se les niega ningún tipo de información y sus

recomendaciones técnicas son acatadas, cabe destacar que un 5% indican que además de reconocérseles como autoridad, también los ven como una amenaza.

La autoridad personal la ven desde el punto de vista del empoderamiento del cargo y consideran que se encuentran bien posicionados.

El 10% de los entrevistados, indica que no se les reconoce la autoridad técnica y formal, de ellos el 5% justifica su respuesta manifestando: que el Director del centro de trabajo se arroga el derecho de mandar y desconocer la autoridad técnica y formal del contralor, dado que la plaza del contralor pertenece a ese centro de trabajo, el otro 5% manifiesta que no es reconocida su autoridad, dado que en algunos casos las recomendaciones de la contraloría no son acatadas, o se realizan inoportunamente.

4.2.1.5 Autoridad formal de la Dirección de contralorías

Cuadro N° 6
MOTIVOS QUE AFECTAN LA AUTORIDAD FORMAL DE LA DIRECCIÓN DE
CONTRALORÍAS EN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

MOTIVOS	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		F	%
	F	%	F	%		
Estructura organizacional	7	87.5%			7	87.5%
Líneas de mando			1	12.5%	1	12.5%
TOTAL	7	87.5%	7	87.5%	8	100%

Fuente: Entrevista aplicada a los Intendentes Regionales y Metropolitano de la Superintendencia General de Servicios de Salud.

Se observa que el 87.5% opina que la estructura organizacional del sistema de contralorías si afecta la autoridad de la Dirección, justifican su respuesta indicando que no existe una estructura funcional y no hay claridad en los roles que deben asumir los distintos funcionarios del sistema, lo que se visualiza en la sobreposición de jefaturas y dualidad de mando.

El 12.5% indica que la estructura organizacional no afecta la autoridad formal. Sin embargo, se han emanado directrices generando nuevas líneas de mando, lo que no afecta la autoridad formal de la dirección.

Por otro lado se obtiene el criterio de la Directora del Sistema de contralorías, quien manifiesta: "que la estructura organizacional afecta la autoridad formal de la dirección, dada la dualidad de funciones entre la dirección de contralorías y las intendencias regionales y metropolitana."

De acuerdo con los criterios antes expuestos, se puede inferir que la estructura organizacional no facilita el ejercicio de la autoridad formal y técnica a un porcentaje importante de los funcionarios que se desempeñan como contralores de servicios locales, dado el desconocimiento de la autoridad formal que hacen los directores de los centros de trabajo a que pertenecen, esto en razón que las plazas con que cuentan no pertenecen a la estructura formal del sistema de contralorías, esto se refleja en la teoría citada en el marco teórico, donde se definió que la autoridad dentro de una organización, surge del derecho de un puesto formal, o sea que pertenezca a una estructura formal debidamente establecida y de este a la persona que lo ocupe, situación que no se da en éstos casos.

La autoridad personal reviste un interés especial en este apartado, ya que se definió: Que es la de quienes son obedecidos por sus propios atributos, y como veremos más adelante la población objeto de estudio, es sumamente heterogénea en su formación profesional y nivel académico, donde se destacan dos extremos: contralores con un perfil de oficinista y contralores con un nivel profesional en medicina con grado de especialidad y entre éstos, toda una gama de contralores

con distintas profesiones y niveles académicos. Esta coyuntura hace que los atributos de quienes ejercen autoridad sean diferentes, por lo que el ejercicio de la autoridad personal está influida por éstos, así como su reconocimiento.

También se hace evidente que la dirección de contralorías se ve afectada por la estructura organizacional en forma negativa, ya que como se indicó la autoridad tiene una connotación de poder y para ejercer el poder cuenta con una autoridad formal, autoridad que se ve diluida dada la dualidad de niveles de mando.

4.2.1.6 Control como proceso administrativo

4.2.1.6.1 Metas propuestas

El control como proceso administrativo, se realiza por medio de las metas propuestas en el Plan Anual Operativo (PAO). Cada contraloría confecciona su propio PAO, por lo que en este momento se cuenta con 98 contralorías e igual número de planes anuales operativos.

En consulta que se hiciera a los contralores de servicios para determinar si se realiza el PAO, se evidencio que el 95% de los entrevistados manifiestan que realizan un plan anual operativo, para realizar sus actividades. El 5% indica que

no está trabajando con un PAO para realizar sus actividades, pero que ya confeccionó uno para desarrollarlo en el año 2004.

Esta información se corroboró con el criterio de los Intendentes Regionales y Metropolitano, quienes en un 100% manifestaron que el sistema de contralorías cuenta con un plan anual operativo para el desarrollo de las metas propuestas y que las que están trabajando sin él, es por que fueron recién constituidas.

4.2.1.6.2 Cumplimiento de metas

Cuadro N° 7
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS METAS PROPUESTAS EN EL PAO,
EN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO METAS PROPUESTAS, SEGUN PAO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
100%	1	4.55%
90%	1	4.55%
80%	2	9.09%
75%	12	54.54%
50%	5	22.72%
Otro	1	4.55%
TOTAL	22	100%

Fuente: Entrevista aplicada a Contralores de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social

Se puede determinar que el 54.54% de los entrevistados manifiestan que se cumple solamente el 75% de las metas propuestas en el plan anual operativo.

El 22.75% de los entrevistados indican, que cumplen solamente con el 50% de las metas propuestas en el plan anual operativo. El 9.09% informa que se cumple con el 80% de las metas propuestas. Un 4.55% de los entrevistados indica que se cumple solamente con el 90% de las metas propuestas y solamente el 4.55% indica que se cumple con el 100% de las metas programadas en el plan anual operativo.

El 4.55% indica que otro, justifica que hasta este año se confecciona el plan anual operativo para ser aplicado en el año 2004.

Cuadro N° 8
MOTIVO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS METAS PROPUESTAS EN EL PAO,
EN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

MOTIVOS	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		F	%
	F	%	F	%		
Actividades por demanda, sin planificar.	1	12.5%	7	87.5%	8	100%
TOTAL	1	12.5%	7	87.5%	8	100%

Fuente: Entrevista aplicada a los Intendentes Regionales y Metropolitano de la Superintendencia General de Servicios de Salud.

De la información recopilada se desprende que el 87.5% de los entrevistados indican que la confección del plan anual operativo, no permite desarrollar las actividades del sistema de contralorías. Justifican esta respuesta,

manifestando que un alto porcentaje de las actividades que se realizan se dan por demanda, sin estar planificadas.

El 12.5% de los entrevistados indica que el plan anual operativo, si permite desarrollar las actividades del sistema de contralorías, sin embargo se dan muchas actividades que se deben ejecutar por demanda, lo que afecta al plan.

Con fundamento en la información recabada se concluye que si bien es cierto se confecciona un plan anual operativo para desarrollar las actividades del sistema, también es cierto que este no facilita el desarrollo adecuada de las mismas, dado que un alto porcentaje de las actividades se ejecutan por demanda, para lo que no se requiere la confección de un plan. De lo anterior se deduce que esta situación se da, por no estar claramente definidos los resultados esperados del sistema.

4.2.7 División del trabajo

La división del trabajo es un medio de obtener máximo provecho a través de la simplificación de funciones y separación de actividades. Esta se realiza por medio de los procesos de trabajo y estructuras especializadas, para visualizar como se está llevando a cabo la división del trabajo en el Sistema de Contralorías.

4.2.7.1 Procesos de trabajo y estructuras especializadas

A continuación se expone el criterio de los informantes sobre la forma en que se llevan los procesos de trabajo y la existencia de estructuras especializadas en el sistema de contralorías.

Cuadro N° 9
MOTIVOS QUE AFECTAN LA DIVISIÓN DEL TRABAJO, PROCESOS DE TRABAJO Y ESTRUCTURAS ESPECIALIZADAS EN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

MOTIVOS	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		FRECUENCIA	%
	FRECUENCIA	%	FRECUENCIA	%		
1- Complejidad y oportunidad			2	9%	2	9%
2- Objetivos			1	5%	1	5%
3- Otro	4	18%	15	68%	15	68%
4- Procesos de trabajo					4	18%
TOTAL	4	18%	18	82%	22	100%

Fuente: Entrevista aplicada a Contralores de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social

El 82% de los entrevistados manifiestan que la organización de su trabajo, no corresponde a procesos o estructuras especializadas. De éstos, el 68% indica que su trabajo se organiza por otro método, justifican su respuesta indicando que

se utiliza una mezcla de diferentes sistemas de trabajo, ya que no tienen una estructura definida, el 9% indica que realizan su trabajo por complejidad y oportunidad de acuerdo a las circunstancias, y un 5% indica que realiza sus actividades por objetivos.

Se observa que solamente el 18% de los entrevistados, indica que sí realizan su trabajo por procesos, ya sean administrativos o técnicos y las estructuras especializadas no se utilizan.

Esta información se confrontó con el criterio de los Intendentes, quienes en un 100%, indicaron que la división del trabajo en el sistema de contralorías obedece a estructuras que no son procesos de trabajo ni estructuras especializadas. Y manifiestan que es un híbrido, de distintas formas de trabajo, ya que no hay establecido un sistema de trabajo.

Como se puede determinar, el sistema de contralorías no cuenta con una modalidad de trabajo que obedezca a procesos de trabajo o estructuras especializadas, situación que no permite que se dé la eficiencia en el trabajo, máxime si consideramos la definición de Gulick, quien asevera que la división del trabajo constituye la base de la organización. Asimismo la división del trabajo conduce a la diferenciación y especialización de las tareas, y al no darse éstas, se pierde la oportunidad de sacar el máximo provecho por medio de la simplificación de funciones y separación de actividades.

4.2.8 Especialización

La especialización corresponde a aquellas operaciones especializadas o específicas, para el análisis de su aplicación en el Sistema de Contralorías, se determinará a través de las dimensiones: Tareas y Actividades.

4.2.8.1 Tareas y Actividades

En los cuadros siguientes, se expone la percepción de los informantes sobre la forma en que se realizan las tareas y actividades en el sistema de contralorías.

Cuadro N° 10
MOTIVOS QUE AFECTAN LA ESPECIALIZACIÓN DEL TRABAJO EN TAREAS
Y ACTIVIDADES EN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

FORMAS DE TRABAJO	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		FRECUENCIA	%
	FRECUENCIA	%	FRECUENCIA	%		
1-Tareas	1	5%			1	5%
2- Actividades						
3- Demanda			6	27%	6	27%
4- Otro			15	68%	15	68%
TOTAL	1	5%	21	95%	22	100%

Fuente: Entrevista aplicada a Contralores de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social

Como se puede observar, el 95% de los entrevistados manifiesta que el trabajo no se realiza por tareas y actividades en el Sistema de Contralorías, el 68% señala que el trabajo se hace de otras formas, sin establecerse una metodología concreta. El 27% indica que el trabajo se realiza por demanda, ya que ésta marca la pauta de las actividades a realizar. El trabajo por demanda se recibe tanto de los usuarios externos, como de la misma organización, esta situación afecta la ejecución del plan anual operativo.

El 5% del total de entrevistados, manifiesta que ejecuta su trabajo bajo la modalidad de tareas.

Para verificar la información anterior, se consultó al grupo de Intendentes como se estaba llevando a cabo la especialización en el Sistema de Contralorías, quienes en su totalidad (100%) indican que las funciones en el sistema de contralorías no están segregadas en tareas y actividades, sino que obedece a otro sistema, el cual viene a representar un híbrido, dónde las actividades programadas en el plan anual operativo en algunos casos se realizan como tareas y los requerimientos de los usuarios como demanda.

De la información captada, se puede concluir que el Sistema de Contraloría de Servicios no cuenta con procesos de trabajo por estructuras especializadas, no se determina que exista una división clara entre lo que son tareas y actividades, razón por la que la mayor parte del trabajo se realiza por demanda. Esta situación

denota que hay inconsistencias en la estructura organizacional, ya que como se apuntó en la teoría, algunos autores consideran que la estructura debe ser fiel reflejo de los objetivos y planes de la organización, dado que las actividades y tareas se derivan de ellos y son reflejo de la direccionalidad. Situación que no se da en el caso que nos ocupa.

4.2.9 Departamentalización

La departamentalización es un medio por el cual se asignan y agrupan actividades diferentes a través de la especialización de los órganos, en el estudio se observará por funciones, servicio y proceso.

En el Reglamento de Creación de Contralorías se determina que las actividades del sistema se realizarán por medio de actividades. Sin embargo en entrevista realizada a los Intendentes Regionales y Metropolitano de la SUGESS, se logró visualizar que el 100% de ellos consideran que el sistema de contraloría de servicios, no cuenta con una departamentalización en su estructura organizacional.

4.2.10 Comunicación

La comunicación es una actividad administrativa que cumple dos propósitos principales: 1- proporcionar información y comprensión necesarias para que las personas puedan desempeñar sus tareas. 2- Proporcionar las actitudes necesarias que promueven la motivación, la cooperación y la satisfacción en los cargos. Esta actividad la analizamos en el Sistema de Contralorías por medio del funcionamiento de la red de comunicación.

4.2.11 Red de Comunicación

Del estudio de los documentos, se detecta que las redes de comunicación están definidas por la estructura organizacional de la Superintendencia General de Servicios de Salud. Prevalciendo el orden jerárquico, dónde el Superintendente se convierte en el centro medular de todo el sistema.

El sistema funciona en doble vía, hacia el nivel inferior y hacia el nivel superior. Cabe destacar que se ha institucionalizado la circular, como medio de comunicación oficial en el sistema.

Sin embargo el 86.5% de los contralores entrevistados, consideran que a través de la red de comunicación no se le proporciona la información necesaria

para desempeñar sus tareas, justifican su respuesta indicando que no existe una red de comunicación claramente establecida.

Manifiestan también que al no existir una red de comunicación, no se promueven actividades propias de la administración, como son: motivación, cooperación y satisfacción, y que se utilizan los canales de comunicación solamente para recibir órdenes.

El 13.5% de los entrevistados, considera que a través de la red de comunicación si se promueven actividades propias de la administración, e indican que falta coordinación y que funciona solo cuando se solicita, no como un sistema instaurado.

Cuadro N° 11
MOTIVOS QUE AFECTAN LA SATISFACCIÓN LABORAL EN LA RED DE
COMUNICACIÓN EN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

MOTIVOS	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		FRECUCENCIA	%
	FRECUCENCIA	%	FRECUCENCIA	%		
Satisfacción laboral:						
1- No existe red de comunicación			9	41%	9	41%
2- Marginación			1	4.5%	1	4.5%
3- Falta de claridad en donde esta la dirección.			5	23%	5	23%
4- Insatisfacción de inquietudes.			3	13.5%	3	13.5%
5- Falta de seguridad			1	4.5%	1	4.5%
6- Falta de coordinación	1	4.5%			1	4.5%
7- Facilidades para realizar el trabajo	1	4.5%			1	4.5%
8- Facilidades de consulta.	1	4.5%			1	4.5%
TOTAL	3	13.5%	19	86.5%	22	100%

Fuente: Entrevista aplicada a Contralores de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social

El 86.5% de los entrevistados, manifiesta que la red de comunicación no le genera satisfacción laboral, el 41% justifica esta respuesta indicando que no existe una red de comunicación. El 4.5% considera que al no existir red de comunicación se siente marginado. El 23% indica que no está claro a quien se debe dirigir en algunas situaciones laborales. El 13.5% manifiesta insatisfacción por no contar con una red de comunicación que le permita satisfacer sus inquietudes en forma expedita y otro 4.5% considera que no puede realizar su trabajo con la seguridad requerida.

El 13.5% de los entrevistados, indica que la red de comunicación le genera satisfacción laboral. De esta totalidad el 4.5% considera que el sistema no es expedito por la falta de coordinación. Otro 4.5% justifica este criterio indicando que le brinda algunas facilidades para realizar el trabajo. Y el 4.5% restante manifiesta que si le brinda facilidades, porque puede consultar con otros compañeros vía teléfono, sus dudas sobre algunos casos y situaciones de trabajo.

Por otro lado el grupo de Intendentes en su totalidad (100%), manifiesta que el sistema administrativo no facilita la red de comunicación en el sistema de contraloría de servicios, y lo justifican indicando que se debe a que la gestión administrativa es deficiente.

De la información suministrada se concluye que el sistema de contraloría de servicios cuenta con equipo y tecnología que facilita la comunicación, pero no cuenta con una red de comunicación propiamente establecida, que venga a proporcionar la información y comprensión necesarias para que las personas puedan desempeñar sus tareas, tampoco proporciona las actitudes necesarias que promover la motivación, la cooperación y sobre todo, la satisfacción en sus cargos.

4.2.12. Recursos

En los párrafos siguientes se identifica y analiza los recursos con que cuenta el sistema de contralorías.

4.2.12.1 Infraestructura

Por infraestructura vamos a entender la planta física que se le ha dotado a las contralorías de servicios para el desarrollo de sus actividades.

En entrevista que se le hiciera al grupo de contralores, el 59% exteriorizan que la planta física que les fue asignada como oficina a las contralorías de servicios, no cuenta con las condiciones idóneas para el desarrollo de sus actividades. Esta respuesta la justifican indicando que en algunos casos las oficinas son compartidas, lo que inhibe en muchos casos a los usuarios a brindar información confidencial, por falta de privacidad. En otros casos éstas son sumamente pequeñas e incómodas, y algunas se encuentran en sitios sumamente ruidosos lo que dificulta el trabajo.

El 41% de los entrevistados, indica que si se les otorgo una planta física adecuada para realizar sus funciones.

Por otro lado, esta información se logró ampliar con la opinión del grupo de Intendentes entrevistados, que en su totalidad (100%) indican que a las contralorías no se les ha dotado de un espacio físico apto para realizar sus actividades, a las que se les ha dotado de oficina, éstas no cuentan con la privacidad necesaria para realizar entrevistas y atender al público en forma adecuada.

4.2.12.2 Material y equipo

**Cuadro N° 12
SUMINISTRO DE MATERIAL Y EQUIPO EN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003**

SUMINISTROS	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		FRECUCENCIA	%
	FRECUCENCIA	%	FRECUCENCIA	%		
1- Dotación de suministros por parte del sistema de contralorías.	10	45.5%			10	45.5%
2- Dotación de suministros por otras fuentes	5	22.5%	7	32%	12	54.5%
TOTAL	15	68%	7	32%	22	100%

Fuente: Entrevista aplicada a Contralores de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social

El 68% de los entrevistados manifiestan que si se les suministra material y equipo para la ejecución de sus actividades, de este grupo el 45% manifiesta que el material y equipo se lo suministra el sistema de contralorías, sin embargo el

22.5% manifiesta que el material tiene que estarlo pidiendo y que se les facilita el acceso al equipo, ya que éste pertenece al centro de trabajo donde están ubicados, con el inconveniente que cuando los equipos están ocupados se les genera atrasos en su trabajo, ya que la prioridad de uso la tiene el personal del centro.

El 32% de los entrevistados, exteriorizan que no se les otorga material y equipo por parte del sistema de contralorías, indican que para realizar sus funciones el personal del centro de trabajo donde están ubicados les facilita el material y equipo. Algunos afirman que se les ha dotado de equipo pero no de materiales.

Para corroborar esta información se pidió la opinión de los Intendentes, el 62.5% de ellos consideran que las oficinas de las contralorías no cuentan con los materiales y equipo necesario para realizar sus actividades, ya que en algunos casos no cuentan con sistema informático, fax, teléfono, archivos o mobiliario, o existe carencia de alguno de estos recursos.

El 37.5% de los entrevistados, manifiesta que las contralorías de su región si cuentan con los recursos para realizar sus actividades.

Al solicitársele la opinión a la Directora del Sistema de Contralorías sobre los recursos con que cuenta, expresa: "que no se tienen los recursos necesarios

para operar el sistema en forma eficiente, debido a que el sistema no está consolidado, falta infraestructura y equipo, como computadoras, fax, teléfono, etc., para hacer el trabajo más expedito.”

4.2.12.3 Recursos humanos

Ante consulta que se hiciera al grupo de intendentes, sobre la cantidad del recurso humano con que cuenta el sistema, el 100% de los informantes expresan que no se cuenta con el recurso humano suficiente, para la realización de las tareas que les han sido encomendadas. Consideran los entrevistados que hacen falta 62 funcionarios para dar la cobertura adecuada, y que deben contar con una formación en las áreas administrativas o de las ciencias de la salud.

4.2.12.4 Dotación de recursos

Al consultársele al Superintendente General en Ejercicio, si el modelo desconcentrado que ha adoptado la Caja Costarricense de Seguros Social para realizar su gestión facilita la dotación de recursos, considera que el modelo no facilita ni perjudica la dotación de recursos, por encontrarse el sistema de contralorías centralizado bajo el mandato de la Superintendencia General de Servicios de Salud.

De esta información, se concluye que el sistema de contralorías no cuenta con los recursos necesarios para la ejecución de sus actividades en una forma global, se detecta que no hay una distribución equitativa de materiales y equipo para la ejecución de tareas, asimismo se determina que la infraestructura otorgada para la ejecución de tareas sustantivas, como por ejemplo entrevistas, no reúne las condiciones adecuadas o en su efecto no existen, salvo algunas excepciones, asimismo se nota la carencia de personal para dar la cobertura que el país necesita.

En el análisis de los puntos antes expuestos se concluye, que la estructura organizacional del Sistema de Contraloría de Servicios, con base en sus componentes y relaciones administrativas, no responde a los requerimientos del sistema.

4.3 Funcionamiento de la estructura administrativa

4.3.1 Doctrina

Acorde con la teoría, se afirma que la doctrina es la variable más evasiva de la organización, es la expresión de lo que quiere hacer la organización, que es lo que se espera alcanzar y los tipos de acción que intenta ampliar, esto se define en el desarrollo de su visión.

Desde el punto de vista planificación estratégica, la visión trata de formular una imagen objetivo y desarrollar un plan. Para esto analiza las variables ambientales y organizacionales y se define el aspecto filosófico de la organización como: la misión, objetivos organizacionales, metas, políticas y estrategias, y junto a esto las normas y procedimientos que los rigen, por último, afirman los teóricos que la doctrina no es un concepto único, sino un grupo de temas proyectado por el liderazgo a sus audiencias internas y externas, para ganar y mantener la comprensión hacia la organización y sus propósitos. De ahí que el liderazgo se constituye en un canal que implementa la doctrina de la organización, en beneficio de todos los miembros; es por eso que se necesiten líderes comprometidos, con capacidad de coordinar, de forma tal que el logro de los objetivos organizacionales, sea una labor de equipo.

En el análisis documental sobre la creación y funcionamiento del sistema de contralorías se determina que solamente se le definieron funciones y la forma de como ejecutarlas, esto probablemente por que se constituyó bajo la égida de la SUGESS, dejándose de lado los aspectos doctrinales, razón por la que no se visualiza una visión que proyecte el sistema. (ANEXO H)

Esto evidencia una carencia de liderazgo, lo que se verifica en la dualidad de jefaturas que le han sido impuestas al sistema.

Se concluye que en la creación de la estructura administrativa del Sistema de Contraloría de Servicios, no se desarrollaron los aspectos filosóficos que toda organización debe tener para dirigir su rumbo, máxime si a la organización se le quiere dar una característica de empresa.

4.3 Procesos de recursos humanos

4.4.1 Desarrollo de personal

El desarrollo de personal se concibe: como el desarrollo de las potencialidades de las personas, para el estudio en el Sistema de Contralorías se analiza lo concerniente a la evaluación y seguimiento, capacitación y relaciones laborales. 4.4.2 Evaluación y Seguimiento

Del análisis documental se desprende que los trabajadores nombrados por primera vez en la Institución, así como los ascendidos en propiedad, deben cumplir legalmente un periodo de prueba de tres meses contados a partir del primer día de trabajo. En caso de ascensos dentro de la misma unidad de trabajo, el periodo se reduce a dos meses.

Durante este periodo los trabajadores deben demostrar idoneidad en su desempeño, conductas y hábitos acordes al tipo de servicio que presta.

El jefe inmediato debe rendir el “informe de Adaptación” diseñado para estos efectos a la oficina de personal respectiva, la cual la hará llegar a la Sección de Reclutamiento y Selección para los efectos de control que se ejercen.

Si el trabajador de reciente ingreso no se adapta al puesto, se dará por terminado el contrato de trabajo sin responsabilidad patronal, aún antes de haber transcurrido el periodo de tres meses, si a juicio del jefe inmediato el nuevo trabajador, manifiesta incapacidad evidente para adaptarse y desempeñar el puesto, igualmente se dará por terminado el contrato si no alcanza la calificación mínima del 70% en el informe de adaptación, tiene derecho a regresar a su puesto de origen, ese traslado puede efectuarse aún antes de haber transcurrido el periodo de prueba.

Cuando se trate de un caso de incapacidad evidente del trabajador para desempeñar el puesto, el jefe debe rendir un informe que respalde su actuar.

Durante los periodos de prueba ya señalados, el trabajador que estando en propiedad fuera ascendido tendrá la opción de volver a su situación anterior al nombramiento, para lo cual debe hacer del conocimiento de su jefe tal deseo, explicando las razones de su actuar.

Este informe será remitido al departamento de personal por lo menos quince días antes de vencerse el periodo de prueba.

La calificación del informe servirá para decidir la continuidad o determinación del contrato de trabajo, o cualquier otra acción de personal aconsejable.

Durante los últimos días del periodo de prueba el Departamento de Personal solicitará al jefe del nuevo trabajador un informe sobre su adaptación al puesto. En tal informe se calificarán la calidad del trabajo, el rendimiento, la capacidad para aprender, la disciplina, las relaciones personales y otros aspectos que en cada caso el departamento de personal determine.

La calificación del informe servirá para decidir la continuidad o terminación del contrato de trabajo, o cualquier otra acción de personal aconsejable

El artículo 29 del estatuto de servicio de la Caja indica que: Una vez transcurrido el periodo de prueba y confirmado el trabajador en su puesto, adquirirá los derechos y beneficios y contraerá las obligaciones que establecen el Reglamento Interior de Trabajo, el Reglamento Especial de Beneficios Sociales y este Estatuto.¹¹³

Ante esta reglamentación, se consultó a los grupos de informantes formados por los Intendentes Regionales y Metropolitano, 10 funcionarios de la

¹¹³ Estatuto de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Ingreso a la Institución, actualizado al 2001.

SUGESS, y 22 Contralores de Servicio, si el Sistema de Contraloría de Servicios contaba con un programa para la evaluación y seguimiento para sus funcionarios, determinándose que el 100% afirma que no existe un programa de esta naturaleza, a pesar de la normativa existente.

4.4.3 Capacitación

A continuación se expone el conocimiento de los informantes, sobre la existencia y funcionalidad del programa de capacitación en el sistema de contralorías.

En entrevista realizada a los funcionarios de la SUGESS, al consultárseles si el Sistema de Contraloría de Servicios contaba con un programa de capacitación el 100% manifestaron que no.

Esta afirmación se verificó con el criterio de los Intendentes Regionales y Metropolitano, ya que el 100% también manifestó que el Sistema de Contralorías no cuenta con un programa de capacitación para sus funcionarios.

Se pregunto a los Contralores de Servicios si el sistema contaba con un programa de capacitación, el 82% de los entrevistados manifestaron que el sistema no cuenta con un programa de capacitación.

El 18% indica que si existe un programa de capacitación, pero que es a nivel regional.

4.4.4 Relaciones laborales

Los programas de relaciones laborales intervienen en la prevención de conflictos, clima organizacional, incentivos e investigaciones entre otros, para orientar los procesos y el mejoramiento del recurso humano.

En la entrevista realizada al grupo de contralores de servicio, se consultó si el Sistema de Contralorías contaba con un programa de relaciones laborales para darle atención a su personal, a lo que el 100% de los entrevistados indicó que el sistema no cuenta con un programa de relaciones laborales.

4.4.5. Soporte administrativo

El soporte administrativo, se concibe como el apoyo que brindan las autoridades superiores a los funcionarios que se desempeñan como contralores, para la atención de aquellos casos que por su naturaleza deben ir a otras instancias, como por ejemplo las denuncias judiciales.

En el caso que nos ocupa, este se visualiza a través de los trámites administrativos.

4.4.5.1 Trámites administrativos

En el cuadro que a continuación se expone, se recoge el sentir de los informantes, sobre el soporte administrativo en la ejecución de trámites administrativos hacia otras instancias.

Cuadro N° 13
SOPORTE ADMINISTRATIVO PARA TRÁMITES ADMINISTRATIVOS EN
VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS
2003

SOPORTE ADMINISTRATIVO	CRITERIO				TOTAL	
	SI		NO		F	%
	F	%	F	%		
Asesoría administrativa y jurídica	5	23%	17	77%	22	100%
TOTAL	5	23%	17	77%	22	100%

Fuente: Entrevista aplicada a Contralores de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social

De la información recopilada, se desprende que el 77% de los entrevistados manifiesta que las autoridades del sistema le brindan soporte administrativo y legal en los casos que se salen del ámbito Institucional, como por ejemplo denuncias en Tribunales de Justicia, defensoría de los habitantes y otros.

El 23% de los entrevistados, indica que no se les brinda soporte administrativo para estos casos y que en algunas ocasiones es en el centro de trabajo donde le brindan asesoría, o la solicita en oficinas centrales de la Caja.

4.4.6 Dotación de Recursos Humanos

4.4.6.1 Reclutamiento y Selección de Personal

En Circular No. 014662, las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social dan directrices a todas las jefaturas para que cumplan las normas emitidas en el manual de reclutamiento y selección de personal, para que en los distintos centros de trabajo se conformen Equipos Interdisciplinarios de Selección de Personal, denominados EIS.

Objetivo del EIS: Brindar apoyo a la oficina de recursos humanos en la labor de reclutamiento y selección de personal, en la evaluación de los y las oferentes de primer ingreso a la Institución o que solicitan reingreso a la Caja, o que participan en diferentes concursos en los cuales se tienen establecida la participación del EIS, o en los procesos de selección para nombramientos interinos o en propiedad.

En entrevista que se le hiciera a los Intendentes Regionales y Metropolitano, se confirmo que el 100% de los entrevistados manifiesta, que la

contraloría de servicios no cuenta con un sistema de reclutamiento y selección de personal. Los nombramientos cuyas plazas pertenecen a la SUGESS se dan en forma directa por parte de la Superintendencia y las plazas que pertenecen a los Centros de Trabajo, el nombramiento lo realiza el Director.

Asimismo el 100% del grupo perteneciente a los funcionarios de la SUGESS, manifiesta que el sistema de contralorías no cuenta con un programa de reclutamiento y selección de personal, al pedírseles que explicaran su respuesta el resultado fue el siguiente: El 70% indican solamente que no existe un programa de reclutamiento y selección de personal. El 30% indica que los nombramientos que se dan en las plazas que pertenecen a la Superintendencia General de Servicios de Salud se dan por conveniencia, el funcionario lo nombra el Superintendente, y las que no pertenecen a la Superintendencia, el nombramiento lo realiza el Director del Centro.

4.4.6.2 Orientación e inducción

En entrevista realizada al grupo de Contralores de Servicio, se les consultó sobre la existencia de un programa de orientación e inducción para los funcionarios de primer ingreso, el 91% de los entrevistados manifestaron que el sistema no cuenta con un programa de orientación e inducción para los funcionarios de primer ingreso, razón por la que existen criterios disímiles entre contralores, a la hora de tomar decisiones en situaciones de igual naturaleza.

El 9% indica que si se cuenta con un programa de inducción a funcionarios de primer ingreso, consideran que es bueno y que la orientación e inducción se las dio un compañero de otro centro de trabajo.

4.4.6.3 Evaluación del desempeño a funcionarios de primer ingreso

Para determinar como se lleva a cabo el proceso de evaluación del desempeño a funcionarios de primer ingreso en el sistema de Contraloría de Servicios, se procedió a revisar la documentación existente sobre la creación y desarrollo de éstas, verificándose que se debe aplicar el sistema de evaluación que para tal efecto tiene la Caja, ya que los funcionarios de nuevo ingreso al Sistema de Contralorías son funcionarios de la Institución.

En la entrevista realizada a los Intendentes, se les consultó como se daba el proceso de evaluación del desempeño a los funcionarios de primer ingreso al Sistema de Contralorías, manifestando el 100% de los consultados que esta evaluación hasta la fecha no se ha llevado a cabo, dada la forma de como se llevan a cabo los nombramientos de los funcionarios.

4.4.6.4 Cantidad de personal

Para determinar si el sistema de contraloría de servicios cuenta con el personal necesario para la ejecución de las actividades, se consultó a los

informantes pertenecientes al grupo de intendentes. Observándose que el 100% de los consultados, manifiesta que no se cuenta con el recurso humano suficiente para hacer frente a las tareas que le han sido encomendadas al sistema de contralorías, e indican que faltan 74 funcionarios con un perfil acorde al puesto, para dar la cobertura que el sistema requiere

Por otro lado se le consultó al Superintendente General en Ejercicio si el sistema cuenta con el personal necesario para realizar sus actividades, quién aseveró que el sistema de contralorías no cuenta con el personal suficiente, para dar la cobertura que requieren los servicios que brinda la Institución, manifiesta: "que de los 98 contralores con que cuenta el sistema, solamente 27 tienen plazas pertenecientes al Sistema de Contralorías, las demás plazas pertenecen a los centros de trabajo donde se ubican. Y que de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional para el año 2006, el sistema debe contar con 130 plazas de contralor propias."

La Directora del Sistema, también considera que no se cuenta con el personal necesario para dar cobertura en todo el país, y que faltan por lo menos 25 contralores más a tiempo completo para dar una cobertura adecuada.

4.4.6. 5 Cantidad de personal, perfil y especialidad

CUADRO N ° 14
N° DE CONTRALORES DE SERVICIO SEGÚN ESPECIALIDAD DISPONIBILIDAD DE TIEMPO
MARZO, 2003

NÚMERO DE ESPECIALIDADES	ESPECIALIDAD	N°	%	TIEMPO COMPLETO	MEDIO TIEMPO	¼ DE TIEMPO	DEMANDA
22	TOTAL	98	100	35	13	8	42
1	ADMINISTRADOR	17*	17.35%	7	5		3
2	OFICINISTA	5	5.10%	4			1
3	SECRETARIA	8	8.16%	3		1	4
4	T. REDES	8	8.16%	4		2	2
5	ENFEREMERÍA	6	6.12%	2			4
6	AUX. ENFERM.	4	4.08%			1	3
7	DERECHO	8	8.16%	6	1		1
8	PSICOLOGÍA	7	7.14%	4	2		1
9	TRABAJO SOCIAL	3	3.06%		1		2
10	NUTRICIÓN	2	2.04%			1	1
11	MEDICINA	5**	5.10%	1	1	1	2
12	ODONTOLOGÍA	2	2.04%				2
13	INFORMÁTICA	1	1.02%		1		
14	SIN PROF. CONOCIDA	13	13.27%	1			12
15	SOCIOLOGIA	1	1.02%		1		
16	ATAP	2	2.04%	1	1		
17	TECN.. TRABAJO SOCIAL	1	1.02%	1			
18	AUX. DE LABORATORIO	1	1.02%				1
19	FARMACIA	1	1.02%				1
20	HISTORIA	1	1.02%	1			
21	ASISTENTE DENTAL	1	1.02%				1
22	TÉCNICO LABORATORIO	1	1.02%				1

Fuente: Dirección Departamento de Contralorías e Intendentes Regionales

* Funcionarios que desempeñan funciones administrativas, van desde del nivel técnico al profesional, con grado de Licenciatura.

** Tres médicos con especialidad. (anestésista, familia, epidemiólogo)

De la información recopilada en el cuadro anterior, se destaca la heterogeneidad académica de los funcionarios que se desempeñan como contralores de servicios, donde se vislumbra que existen 22 especialidades.

El grupo mayoritario, corresponde al área administrativa con un 17.35% de la población, no se pudo establecer los distintos niveles académicos con que cuentan, así como la especialidad dentro de la misma rama administrativa.

Las especialidades correspondientes a Secretaría, Redes y Derecho, cuentan con una representación el 8.16%, cada una.

Las contralorías con perfil en Psicología representan el 7.14% de la población.

La especialidad de enfermería cuenta con un 6.12% en la población que realiza funciones como contralores de servicios.

El 5.10% de las contralorías de servicios, se encuentra con personal nombrado y formado como médico, e incluso se visualiza que algunos son especialistas.

En orden descendente, pero no menos importante, se visualiza el grupo de Auxiliares de Enfermería con un 4.08%, Trabajo Social con 3.06%, Nutrición y Odontología con un 2.04% cada una.

Y por último las especialidades laborales con menos porcentaje de representación, tenemos Informática, Sociología, Farmacia e Historia, seguidas de una serie de Tecnicidades, todas con 1.02%

De la información obtenida se determina, que el 42.86% de las contralorías atienden el trabajo por demanda. El 13.27% dedica medio tiempo al trabajo de contralorías. El 8.16% atiende un cuarto de tiempo, y solamente el 35.71% labora a tiempo completo para el sistema de contralorías.

Un aspecto importante a considerar, es el hecho que solamente 27 plazas pertenecen a la SUGESS y las demás pertenecen a los Centros de Trabajo donde están ubicadas. Esto significa, que solamente el 27.55% de las plazas pertenecen al Sistema de Contralorías y el 72.55% están fuera de su hegemonía, lo que dificulta ejercer algunos controles de carácter administrativo sobre este personal.

Se logra determinar que existen diversos grados de nivel académico, así como profesiones, lo que genera injusticias de carácter salarial, ya que como se manifestó anteriormente algunos contralores cuentan con plaza de médico

especialista y ganan como tal, mientras que otros son oficinistas ganando como tales, pero haciendo las mismas funciones. Situación que genera desmotivación.

Al consultársele a la Directora del Sistema de Contralorías sobre la idoneidad del personal con que se cuenta en este momento manifiesta que no es el idóneo, ya que hay heterogeneidad tanto en los perfiles académicos, así como en los niveles de educación. Además que la Institución, todavía no ha definido un perfil académico y profesional para desempeñarse como contralor de servicios, por otro lado al no contarse con un sistema de reclutamiento y selección de personal, se desconoce si los funcionarios nombrados son aptos para desarrollar las funciones encomendadas.

Al solicitársele el criterio al Superintendente General en Ejercicio, sobre el perfil profesional que deber ostentar el funcionario que se desempeñe como contralor, manifiesta que puede ser cualquier persona con grado profesional, pero con una capacitación específica en este campo.

De la información recopilada se desprende que el sistema de contralorías adolece de un programa de desarrollo de personal, ya que se visualiza que no se da un proceso de evaluación y seguimiento a sus funcionarios, razón por la que se desconoce cual es la capacidad resolutive de cada una de las contralorías de servicios, además no cuenta con un programa de capacitación ni de relaciones laborales, que vengán a mejorar los procesos de recursos humanos.

La Dirección del sistema no cuenta con la estructura necesaria que de el soporte administrativo a los contralores locales, cuando los casos atendidos se salen del ámbito institucional, situación que obliga a solicitar colaboración especializada en otras instancias de la organización.

Se logra constatar que el sistema no cuenta con un proceso de reclutamiento y selección de personal, que permita captar las personas idóneas para el desarrollo de la organización, a pesar que en estos casos se puede apoyar en la estructura de Institución, la organización del sistema tampoco cuenta con un programa de orientación e inducción para los funcionarios de primer ingreso al sistema, motivo por el cual se solicita la colaboración de otras contralorías para que den la orientación, sin contar con un programa establecido.

Se concluye que no existe un programa de evaluación del desempeño para los funcionarios en ejercicio del cargo, ni se realiza la evaluación y seguimiento del desempeño a funcionarios de primer ingreso, por lo que se desconoce si los funcionarios con que se cuenta son aptos para el puesto.

Se determinó también que el número de personal existente, no es él suficiente para dar la cobertura que el servicio requiere y por tanto el país necesita, ya que se necesita un funcionario por cada Hospital, Clínica y Área de Salud.

No existe un perfil y especialidad para el funcionario que se desempeñe como contralor de servicios, ya que como se puede observar, dentro del personal existe toda una gama de niveles y especialidades académicas, esto trae como consecuencia, un pago de salario desigual, ya que el sueldo lo reciben sobre la base del tipo de profesión y nombramiento que tenga cada funcionario, de ahí que algunos contralores reciben salario de oficinista y otros, salario de médico especialista por igual trabajo, lo que no se ajusta al principio de legalidad, que en teoría se define, como: igual trabajo, igual salario.

CAPITULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5. Conclusiones

5.1 Conclusión general

La organización administrativa del Sistema de Contralorías de Servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social, como ha quedado descrito en este documento, no contribuye a desarrollar los componentes de: proceso administrativo, estructura organizacional, funcionamiento de la estructura administrativa y procesos de recursos humanos, que requiere el sistema para su funcionamiento.

5.2 Conclusiones específicas

Acorde con los objetivos establecidos para la realización del estudio, se llegó a las siguientes conclusiones específicas.

5.2.1 Proceso administrativo

- Se determina que las Políticas Institucionales en materia de prestación de servicios van encaminadas a facilitar los Trámites Administrativos en el Sistema de Contralorías. Sin embargo, el proceso de implementación ha sido lento, dado que las Autoridades Institucionales se preocupan más por los servicios que debe brindar la Institución en materia de servicios de salud,

dejando en un segundo plano a las contralorías de servicios, que funcionan como órganos de control y fiscalización de servicios.

- No obstante lo anterior, se determina que el sistema no cuenta con una estructura organizacional definida, que facilite el proceso de planeación para desarrollar los distintos procedimientos administrativos que conlleva a la gestión del sistema, y al no contar éste con una estructura organizacional definida, se ha generado una dualidad de Jefaturas que no facilitan el ejercicio de la autoridad ni la toma de decisiones, para desarrollar las competencias de los funcionarios que se desempeñan como contralores de servicios, lo que afecta el proceso de planeación.
- Como consecuencia de lo anterior, no se facilita a la Dirección del Sistema de Contralorías la planificación estratégica, técnica y operativa.
- Se evidencia que las líneas de mando no están claramente definidas, producto de la inexistencia de una estructura funcional adecuada y un sistema administrativo deficiente, donde existe dualidad de jefaturas, lo que dificulta la coordinación de los distintos niveles del sistema.
- Esta situación por tanto, dificulta las líneas de comunicación, y, como colorario de esta circunstancia no se da la coordinación adecuada para ejercer

control en los distintos procesos del sistema de contralorías, tanto técnicos como administrativos. Asimismo se visualiza que no existen parámetros establecidos para ejercer control, ni se cuenta con el personal necesario, para supervisar, asesorar y controlar al personal.

- En el desarrollo de la gestión no se llevan controles para medir los procesos de producción, calidad, tiempo y desempeño en el sistema de contralorías, al no existir métodos cuantitativos ni cualitativos que permitan valorar estos aspectos, situación que se corrobora al determinarse que no existen parámetros establecidos para medir calidad del trabajo y el tiempo que debe emplearse en la ejecución de las distintas actividades y tareas.
- No existe una evaluación del desempeño de cada uno de los contralores, por lo que no se conoce cual es la capacidad resolutoria de las distintas contralorías, de ahí que la producción se controla desde el punto de vista cuantitativo, con los informes de quejas y tipo de éstas, así como las actividades realizadas, sin darse la posibilidad de corroborar esos informes.

Por lo antes expuesto se concluye que los componentes del proceso administrativo del Sistema de contralorías presentan Inconsistencias en algunos de sus componentes y la ausencia de otros, lo que determina que su ambiente organizacional no sea el idóneo para el desarrollo de su proceso administrativo

5.2.2 Estructura organizacional del sistema.

- La autoridad formal del Sistema de Contralorías está otorgada al Superintendente General de Servicios de Salud, quien ha delegado en el Intendente General y este a su vez en la Directora del Sistema de Contraloría de Servicios, la autoridad formal para el desarrollo de las actividades gerenciales. Sin embargo, se detectó que también se delegó por parte del Superintendente General, autoridad a los Intendentes Regionales y Metropolitano sobre las contralorías de servicios que se encuentran en sus respectivas regiones, situación que afecta la autoridad formal de la dirección, dada la dualidad de funciones entre la dirección de contralorías y las intendencias.
- Se determina que a algunos contralores no se les reconoce la autoridad técnica y formal por parte de las autoridades y funcionarios, dado que las plazas en que se encuentran nombrados pertenecen al centro de trabajo donde están ubicados.
- Referente al la planificación de las actividades, se ha dispuesto de la elaboración de un plan anual operativo, sin embargo, se detecta que la elaboración del mismo no permite desarrollar en forma adecuada las actividades del sistema de contralorías, en virtud que la mayoría de éstas se

realizan por demanda, sin ser planificadas, razón por lo que se observa que un alto porcentaje de las metas propuestas en el plan, no se ejecutan.

- La división del trabajo en el sistema de contralorías obedece a estructuras que no son procesos de trabajo ni estructuras especializadas. Se da un híbrido de distintas formas de trabajo, ya que no hay establecido un sistema homogéneo. El desarrollo de los procesos de trabajo, depende de la iniciativa del contralor, donde se advierte un desarrollo desigual de las distintas contralorías, ya que las que están mejor consolidadas, cuentan con personal de mayor nivel académico.
- Referente a la especialización se identifica que no existe una especialización en los sistemas trabajo, en donde se destaca que la mayor parte del trabajo se realiza por demanda ya que ésta marca la pauta de las actividades a realizar. En torno a la departamentalización, de la información recopilada se desprende que el sistema de contraloría de servicios, no cuenta con un sistema de departamentalización para el desarrollo de su gestión. Razón por la que no se observa la existencia de órganos especializados, que faciliten su quehacer.
- Las Contralorías de Servicios no cuentan con los recursos necesarios para realizar sus funciones, en materia de infraestructura, la planta física que

ostentan no tienen las condiciones adecuadas para desarrollar sus actividades. No se cuenta con el recurso humano suficiente para dar la cobertura que los servicios demandan y no todas las contralorías cuentan con el material y equipo necesario para el desarrollo de sus actividades.

- El sistema administrativo por ser centralizado recibe los recursos financieros para el desarrollo de sus actividades en forma directa, no obstante, éste no tiene la estructura ni el personal necesario para brindar el soporte administrativo que el sistema requiere.

De las conclusiones anteriores, se deduce que la estructura organizacional del sistema de contralorías con base en sus componentes y relaciones administrativas, no responde a los requerimientos que demanda su dinámica

5.2.3 Funcionamiento de la estructura administrativa

- A pesar que la Caja Costarricense de Seguro Social, asumió para su desarrollo el enfoque corporativo, con características de empresa, y que obliga a cada una de sus instancias a realizar un plan estratégico, en el momento que se realizó el estudio, no se pudo determinar la existencia de una visión y misión para desarrollar un plan estratégico en el sistema de contralorías.

De ahí que la estructura administrativa del sistema de contralorías, no cuenta con una doctrina en la que se despliegan los aspectos filosóficos, para su adecuado desarrollo en la organización y que permitan fijar el rumbo de ésta.

5.2.4 Procesos de recursos humanos

- Se detecta que a pesar de existir toda una normativa ampliamente difundida para el reclutamiento y la selección de personal, la Contraloría de Servicios no cuenta con un sistema de reclutamiento y selección de personal para nombrar a sus funcionarios, razón por la que el nombramiento de los contralores, se ha dado por conveniencia.
- El Sistema de Contralorías no cuenta con un programa de evaluación del desempeño para evaluar a sus funcionarios, motivo por el que se desconoce, cuales son las capacidades o limitaciones de sus miembros.
- En relación con la capacitación, se determinó que el sistema de contralorías no cuenta con un programa de capacitación, y que es la Junta Directiva de la Caja, quien aprueba a solicitud del CENDEISSS (Centro de Enseñanza e Investigación en Salud y Seguridad Social) o de la Dirección de Recursos Humanos, cada uno en el ámbito de sus competencias, los programas de becas para la formación, capacitación e investigación en los distintos niveles de la Institución. De ahí que los programas de capacitación se definen a partir

de los diagnósticos de necesidades institucionales, o de los distintos órganos y de la planificación estratégica de los recursos humanos. Situación que no se da en el sistema de contralorías.

- El sistema de contralorías no cuenta con un programa de relaciones laborales, a pesar de existir toda una normativa que facilita la conformación de estas instancias que regulan la relación entre la Caja y sus Trabajadores, e indican el procedimiento establecido para la integración de las Comisiones de Relaciones Laborales, lo que genera que en este momento no esté claro quienes deben intervenir en la resolución de conflictos, que se dan entre los contralores y la administración de los centros de trabajo.
- El Sistema de Contralorías no cuenta con la estructura adecuada para dar soporte administrativo a los contralores, en la atención de aquellos casos en que los trámites administrativos y legales que se salen del ámbito institucional, por lo que las autoridades del sistema deben pedir apoyo otras instancias de la Institución, para realizar éstas tareas, que le son propias.
- El sistema de contralorías no cuenta con un programa de orientación e inducción para los funcionarios de primer ingreso al Sistema de Contralorías, razón por la que los criterios que emplean en el desarrollo de sus funciones y

actividades no es homogéneo, lo que genera incertidumbre en los usuarios del sistema.

- El sistema de contralorías adolece de un programa de evaluación y seguimiento a los funcionarios de primer ingreso, razón por la que se desconoce si el personal con que cuenta es apto para ejecutar las funciones que les han sido encomendadas, ya que no fueron sometidos a un periodo de prueba que fuera evaluado.
- El Sistema de Contralorías, no cuenta con el recurso humano suficiente para dar cobertura a los servicios que brinda la Institución en todo el país.
- No existe un perfil académico y especialidad establecida para emplearse como Contralor de Servicios, ya que se observaron 22 perfiles académicos distintos, así como distintos niveles de educación en los funcionarios que se desempeñan como contralores de servicio, situación que genera desigualdad en el pago de salarios y desmotivación en los funcionarios que haciendo el mismo trabajo, devengan menos salario que otros compañeros, por otro lado esto genera un grave problema de carácter presupuestario para la organización, debido a la distorsión existente en el pago de la planilla.

De la información extraída en los párrafos anteriores se determina que los procesos de recursos humanos del sistema de contralorías, con base en sus componentes y enlaces: desarrollo de personal, soporte administrativo y dotación del recurso humano, no corresponden a los procesos administrativos que en materia de recursos humanos una organización debe desarrollar.

5.3 Recomendaciones

Considerando los resultados del estudio, en donde se determinó que la organización y administración del Sistema de Contralorías de la Caja Costarricense de Seguro Social, no contribuye a desarrollar los procesos que requiere el sistema para su funcionamiento, se propone a las autoridades del sistema las siguientes recomendaciones para corregir las inconsistencias encontradas en los distintos procesos.

5.3.1 Proceso administrativo

- Dado que las Políticas administrativas de la Caja Costarricense de Seguro Social van encaminadas a fortalecer al Sistema de Contraloría de Servicios, se recomienda crear e implementar una estructura organizacional y funcional administrativa, de forma tal que facilite el proceso de planeación, para desarrollar los distintos procedimientos administrativos que conllevan la gestión del sistema.

- Nombrar un funcionario con amplios conocimientos y experiencia en el campo de la administración y facultarlo como Director del Sistema de Contralorías de la Caja Costarricense de Seguro Social, para que asuma la gestión del mismo, ya que de acuerdo al Manual de Creación de la SUGESS, esta dirección es la responsable de conducir y dirigir los procesos del Sistema.

- Eliminar la dualidad de líneas mando, manteniendo una única línea jerárquica, bajo la Dirección del Sistema de Contralorías, lo que facilitará los procesos de comunicación y el control.

- Dado que en la teoría afirmamos que el control es uno de los procesos fundamentales de la operación administrativa y que tiene un carácter continuo y universal, se propone crear e implementar un sistema de control que incluya normas, índices, y estándares que puedan ser utilizados para medir los procesos de producción, calidad, tiempo y desempeño en el Sistema de Contralorías de Servicios.

5.3.2 Estructura organizacional del sistema

- Elaborar un plan anual operativo (PAO), que se ajuste y responda a las funciones y actividades que demanda el sistema en cada una de las

contralorías que lo conforman, de forma tal, que se alcancen las metas propuestas en él y sirva como un instrumento de planificación.

- Desarrollar una estructura por procesos especializados, buscando la optimización en su accionar, manteniendo total coordinación con las jefaturas y otras estructuras.
- Instaurar una red de comunicación, que facilite el trasiego de información del nivel superior a los inferiores y viceversa, de forma tal, que los funcionarios del Sistema de Contralorías puedan realizar su trabajo con la seguridad requerida.
- Dotar a las Contralorías de Servicios de materiales y equipo suficiente, así como de un espacio físico adecuado, para la realización de sus funciones.

5.3.3 funcionamiento de la estructura administrativa

- Definir e implementar los aspectos filosóficos de la organización como son: la visión, misión, objetivos organizacionales, metas, políticas y estrategias y junto a esto las normas y procedimientos que los rigen, para dar el enfoque de empresa al Sistema de Contraloría de Servicios, como lo ha definido la Caja Costarricense de Seguro Social en su plan estratégico para el desarrollo de sus unidades.

5.3.4 Procesos de recursos humanos

- Instaurar un programa de evaluación y seguimiento del desempeño para funcionarios del Sistema de Contralorías, con la finalidad de comparar el desempeño laboral de los contralores contra los estándares u objetivos previamente establecidos para el puesto.

- Instaurar e implementar un programa de capacitación, con la finalidad de solventar las necesidades de capacitación de los funcionarios del Sistema de Contralorías para el desarrollo de sus funciones.

- Constituir una comisión de relaciones laborales, que intervenga en programas para la prevención de conflictos, clima organizacional, pago de incentivos y otros aspectos de la relación laboral en el Sistema de Contralorías.

- Aplicar en el Sistema de Contralorías de Servicios, la normativa Institucional para el reclutamiento y selección del personal que se desempeñará como Contralor de Servicios, garantizándose con esto la atracción de candidatos potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos dentro de la organización y por consecuencia abastecer adecuadamente, el proceso de selección de personal.

- Desarrollar e implementar un programa de orientación e inducción, para los funcionarios de primer ingreso al Sistema de Contralorías.
- Aplicar el Sistema de Evaluación y Seguimiento del desempeño desarrollado por la Caja Costarricense de Seguro Social, al empleado de primer ingreso a la Institución y al funcionario ascendido, a las personas que ejercen como contralores de servicios y a los que ingresen en el futuro, por parte de la dirección de contralorías, con la finalidad de determinar su adaptación al nuevo puesto de trabajo, o en su efecto, desarrollar un sistema de evaluación propio del sistema.
- Dotar al Sistema de Contralorías del recurso humano suficiente, estableciéndose el perfil académico, nivel y especialidad, que debe ostentar la persona ocupará el cargo
- Evaluar la idoneidad para el puesto, de los funcionarios y funcionarias que se encuentran nombrados como contralores de servicios, ya que al no haber cumplido con un proceso de reclutamiento y selección de personal, no se sabe si son idóneos para el puesto que les fue otorgado.
- Dotar de personal especializado en materia legal y administrativa que de soporte al sistema y asista a la Dirección del Sistema de Contralorías.

Bibliografía Consultada

A. Libros

Arias Galicia, Fernando. *Administración de Recursos Humanos*. Editorial Trillas, Segunda reimpresión, México, D. F., México, 1991.

Barrantes Echeverría Rodrigo. *Investigación: un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo y Cuantitativo*. Quinta reimpresión de la 1.ed. – San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED), San José, Costa Rica, 2002.

Barrantes, Mario. *Investigación Cuantitativa y Cualitativa*, Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED), San José, Costa Rica, 1999.

Bergeron, Jean Louis y otros. *Los Aspectos Humanos de la Organización*. Edición Gaetan Morín, Instituto Centroamericano de Administración Pública. (ICAP), San José, Costa Rica, 1983.

Caja Costarricense de Seguro Social. *La Conquista de un Pueblo*. E. P. Costa Rica, 1999

Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Editorial McGraw Hill. Segunda Edición, Colombia. 1993.

Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración.*

Editorial McGraw Hill. Cuarta Edición, Colombia. 1997.

Chiavenato, Idalberto. *Administración de Recursos Humanos.* Editorial McGraw

Hill. Segunda Edición, Colombia, 1997.

Hampton R. David. *Administración Contemporánea.* San Diego State University.

Editorial Mc. Graw-Hill. Segunda Edición. México, 1994.

Herscher Enrique. *La Nueva Agenda de Recursos Humanos.* Revista Alide. Costa

Rica 1999.

James, A. F. Stoner, R. Edward, Freeman. *Gerencia.* Prentice Hall

Hispanoamericana, S. A., Quinta Edición, México, 1990.

Koontz, Harold, O'Donnell Cyril. *Curso de Administración Moderna.* Editorial Mc

Graw Hill, Quinta Edición, México, D. F., 1977.

Koontz Harold, Heinz Weihrich. *Administración.* Editorial Mc Graw Hill,

Interamericana S. A., Tercera Edición, México, 1990.

Koontz Harold, Heinz Weihrich. *Administración - una perspectiva Global -.*

Editorial Mc Graw Hill, Onceava Edición, México, 1998.

León Rojas, Mario. Dirección General de Servicio Civil. Administración Para Jefaturas. (Material de Estudio para el curso de Administración dirigido a mandos medios de la Administración Pública), 1986

Méndez A. Carlos E. Metodología, Guía para elaborar diseños de Investigación en Ciencias Económicas y Administrativas. Editorial Mc-Graw Hill Interamericana S. A., Segunda Edición, Bogotá, Colombia, 1988.

Palacios Echeverría, Alfonso J. Diseño de la Investigación Administrativa. Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa, Serie Divulgación de Estudios Técnicos No.1, 1984.

Palacios Echeverría, Alfonso J. Diagnóstico Organizativo. Análisis de los modelos metodológicos. Editorial Guayacán Centroamericana S. A., San José, Costa Rica, 1995.

Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas: Teoría y Práctica. Editorial Limusa, S. A., Primera Parte, trigésima primera reimpresión, México, D. F., México, 1984.

Reyes Ponce, Agustín. Administración por Objetivos. Editorial Limusa, S. A., México, 1982.

Robbins, Stephen P. Comportamiento Organizacional. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., Sétima Edición, México, 1997.

Sierra Bravo, Restituto. Técnicas de Investigación Social. Teoría y Ejercicios. Editorial Paraninfo S. A. Madrid, España, 1985.

Sisk, Henry L. Administración y Gerencia de Empresas. South-Western Publishing Co. U.S.A., 1976.

Stoner James A.F, R. Freeman. Administración. Edward. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. Quinta Edición. México, 1993.

Villasuso, Juan Manuel. La Reforma del Estado Costarricense. "Curso Administración Estratégica para el Desarrollo de Sistemas locales de Salud". Fundación Costarricense para el Desarrollo de la Salud Pública, San José, Costa Rica.1995.

Wantel Charles, F. Stoner James A. Administración. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México. 1992.

B. Documentos

Ministerio de Planificación y Política Económica, Área de Modernización del Estado, Documento, 2001.

Ministerio de Planificación y Política Económica, Área de Modernización del Estado, El Sistema de Contralorías de Servicios, como uno de los Instrumentos de Participación Ciudadana y Rendimiento de Cuentas, para el Mejoramiento de la Gestión Pública Documento, 2002.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. El Sistema de Contralorías de Servicios como uno de los Instrumentos de Participación Ciudadana y Rendimiento de Cuentas, para el mejoramiento de la gestión Pública. 2002.

Circular N° 014662, Gerencias de División, 22 de Setiembre 1988.

Instituto Mexicano del Seguro Social. Reglamento del Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México. DOF – 30/jun/97

Presidencia de la República, Programa de Reforma del Estado, Plan Nacional de Reforma del Sector Salud, Lineamientos Fundamentales. Ministerio de Planificación y Política Económica 1993

C. Leyes, Decretos, Reglamentos y Manuales

Ley 7852, Desconcentración de Los Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social. Gaceta N° 250 : Diario Oficial, San José, Costa Rica, 24 de diciembre, 1998

Decreto Ejecutivo No. 22511, Ministerio de Planificación y Política Económica, 17 de enero de 1993.

Decreto Ejecutivo No. 23721 Plan, Ministerio de Planificación y Política Económica, 6 de octubre de 1994.

Decreto Ejecutivo No. 26025, Ministerio de Planificación y Política Económica, 18 de abril de 1997.

Manual Sistema de Contralorías, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Caja Costarricense de Seguro Social, Gerencia de Modernización y Desarrollo, Dirección de Desarrollo Organizacional, Manual de Diseño Organizacional de la Superintendencia General de Servicios de Salud, marzo, 2001. p.18

Caja Costarricense de Seguro Social, Manual de Políticas Corporativas 2001.

Estatuto de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Ingreso a la Institución, actualizado al 2001.

Reglamento de Creación, Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguros Social, 20-05-2000, Circular 2.272

D. Diccionarios

Cross, Wilbur. *Diccionario Enciclopédico Bilingüe de Términos de Negocios.*

Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., Tomo I y II, Primera Edición, México D. F., México, 1997.

Océano Uno. *Diccionario Enciclopédico Ilustrado.* Barcelona, España, 1994

Rosenberg; Jerry M. Diccionario de Administración y Finanzas, España, 1994.

E. Internet

WWW.CCSS.SA.CR 2001

WWW. Contraloría. Arg.gov.ve

F Periódicos

Echandi, José Manuel. "Voz del Defensor". Contralorías de Servicios, Periódico al Día (San José, C. R.) 5 de Diciembre, 2000.

ANEXOS

ANEXO A

**FUNCIONES CONTRALORÍA DE SERVICIOS
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Funciones del Sistema de Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social.

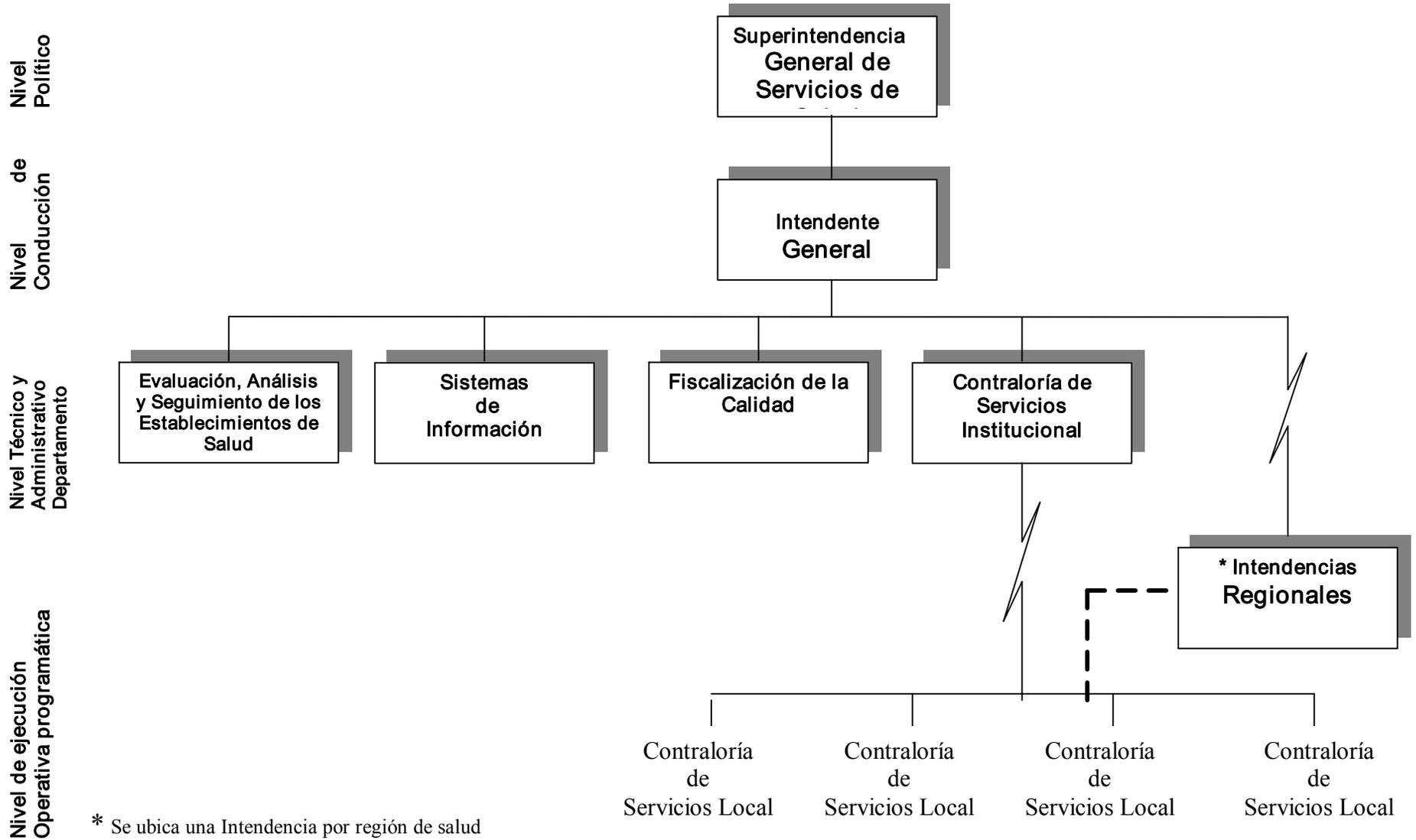
- a- Velar permanentemente para que se cumplan los principios básicos del servicio público y de la seguridad social.
- b- Contribuir activamente a la formación de una cultura institucional orientada al usuario.
- c- Procurar la máxima satisfacción objetiva y subjetiva con motivo de la prestación de los servicios brindados por la C.C.S.S. en sus diferentes dependencias, mediante el mejoramiento continuo de su calidad.
- d- Desarrollar estrategias apropiadas para la solución de quejas a los usuarios.
- e- Identificar conflictos en la relación C.C.S.S. usuario, para determinar sus causas y formular las recomendaciones para superarlos.
- f- Informar y orientar oportunamente a los usuarios, en materias relacionadas con la organización, funcionamiento, prestación de servicios, trámites administrativos, etc., que sean de su interés.
- g- Colaborar en la realización de campañas específicas de información y orientación de los usuarios.
- h- Realizar encuestas en forma regular y sistemática, que permitan conocer la opinión de los usuarios acerca de los servicios que prestan los establecimientos.
- i- Canalizar las sugerencias que presenten los usuarios, en procura de que siempre sean tomadas en consideración dentro del propósito de mejorar en forma continua la calidad.
- j- Formular recomendaciones y sugerencias a los responsables de los servicios, con miras a que adopten políticas, normas y procedimientos que mejoren su eficiencia y eficacia.

- k- Llevar un registro de las reacciones de los usuarios frente a los servicios, que permita medir el grado de avance en el logro de los cometidos de mejoramiento continuo de la calidad.
- l- Elaborar guías de servicios a los usuarios.
- m- Informar semestralmente sobre las labores del periodo. El informe de las contralorías será presentado al departamento correspondiente, el que se ocupará de consolidarlo y remitirlo al Superintendente General de Servicios de Salud, quien lo hará del conocimiento de la Junta Directiva.¹¹⁴

¹¹⁴ Reglamento para la Contraloría de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, artículo 4, circular No. 29.272, 20 de diciembre 2000.

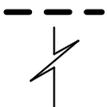
ANEXO B
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
DE LA SUGESS

Estructura Organizacional



* Se ubica una Intendencia por región de salud

** Las Contralorías de Servicios están ubicadas en los Hospitales y



Unidad de Trabajo desconcentrada

ANEXO C

GUIAS DE ENTREVISTA

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
UNED

MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD SOSTENIBLE

ANÁLISIS ADMINISTRATIVO, SISTEMA DE CONTRALORÍA DE SERVICIOS
DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Guía para entrevista estructurada No. 1

Dirigida a contralores de servicio

- 1- ¿En su criterio, la estructura organizacional del sistema, facilita la autoridad y toma de decisiones a los funcionarios que se desempeñan como contralores?

Sí _____ No _____

Justifique su respuesta: _____

- 2- ¿Según su percepción, existe la coordinación adecuada para ejercer control en los distintos procesos del sistema de contralorías?

Sí _____ No _____

Justifique su respuesta: _____

- 3- ¿Considera usted que los controles existentes son suficientes para medir los procesos de:

Producción,
Tiempo y desempeño

Sí _____ No _____

Justifique su respuesta: _____

- 4- ¿Considera usted, que la autoridad técnica y formal que usted representa es reconocida por las autoridades y funcionarios de su centro de trabajo?

Sí _____ No _____

Justifique su respuesta: _____

5- ¿Se realiza un plan anual operativo en esa contraloría de servicios?

Sí _____ No _____, si contesta afirmativamente responda la siguiente pregunta.

6- ¿En que porcentaje se cumplen las meta propuestas en ese plan?

100% _____

75% _____

50% _____

Menos de 50% _____

Otro _____

7- ¿Según su criterio, la organización del trabajo en esa contraloría de servicios, corresponde a un sistema organizado por:

Procesos _____

Estructuras especializadas _____

Otro _____?

Justifique su respuesta: _____

8- ¿Cómo desarrolla usted su trabajo,

Por tareas _____

Actividades _____

Otro _____

Explique su respuesta: _____?

9- ¿Considera usted que a través de la red de comunicación se le proporciona la información necesaria para desempeñar sus tareas?

Sí _____ No _____

Justifique su respuesta: _____?

10- ¿Considera usted que a través de la red de comunicación se promueven actividades propias de la administración como son:

a- motivación _____

b- cooperación _____

c- Satisfacción _____

Justifique su respuesta: _____

11- ¿ El uso de la red de comunicación le genera a usted satisfacción laboral?

Sí _____ No _____

Explique su respuesta: _____

12- ¿En su opinión, la planta física que le fue asignada a la oficina de la contraloría de servicios cuenta con la estructura adecuada para el desarrollo de sus actividades?

Sí _____ No _____

13- ¿Se le dota de los materiales y equipo para la ejecución de las actividades de la contraloría de servicios?

Sí _____ No _____

Justifique su respuesta: _____

14- ¿Cuenta el sistema de contralorías con un programa de relaciones laborales?

Sí _____ No _____, si responde afirmativamente, conteste la siguiente pregunta.

15- ¿Responde a las necesidades del sistema de contralorías?

Sí_____ No_____

Justifique su respuesta: _____

16-¿Cuenta el sistema de contralorías con un programa de evaluación del desempeño?

Sí_____ No_____, si contesta afirmativamente, conteste la siguiente pregunta

17-¿ Es funcional?

Sí_____ No_____

Justifique su respuesta_____

18-¿ Cuenta el sistema de contralorías con un programa de capacitación?

Sí_____ No_____, si contesta afirmativamente conteste la siguiente pregunta.

19-¿ Llena sus expectativas?

Sí_____ No_____

Justifique su respuesta_____

20-¿Los jefes del sistema le brindan soporte administrativo, en los casos que se salen del ámbito institucional, como por ejemplo: Denuncias a los tribunales, defensoría de los habitantes y otros. ?

Sí_____ No_____

Justifique su respuesta:_____

21-Cuenta el sistema de contralorías con un programa de orientación e inducción para los funcionarios de primer ingreso?

Sí_____ No_____

Si contesta afirmativamente, pase a la siguiente pregunta.

22- ¿Cómo calificaría este programa?

Excelente _____

Bueno _____

Malo _____

23- ¿Cuenta el sistema de contralorías con un programa de evaluación y seguimiento para funcionarios de primer ingreso?

Sí _____ No _____, si contesta afirmativamente pase a la siguiente pregunta:

24- ¿Cómo lo calificaría?

Excelente _____

Bueno _____

Malo _____

Justifique su respuesta: _____

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
UNED

MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD SOSTENIBLE

ANÁLISIS ADMINISTRATIVO, SISTEMA DE CONTRALORÍA DE SERVICIOS
DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Guía para entrevista estructurada No. 2
Dirigida a Intendentes Regionales

- 1- ¿Según su criterio, la estructura administrativa facilita el ejercicio de la autoridad para la toma de decisiones, en la planeación de las actividades de las contralorías de servicio?

Sí _____ No _____

Justifique su respuesta: _____

- 2- ¿En su opinión el sistema organizacional facilita las líneas de mando, la comunicación y el control del sistema de contralorías?

Sí _____ No _____

Justifique su respuesta _____

- 3- ¿En su criterio, se cuenta con los parámetros para medir el control, producción, calidad y tiempo de las actividades que se llevan en el sistema de contralorías?

Sí _____ No _____

Justifique su respuesta: _____

- 4- En su criterio, la estructura organizacional del sistema ¿Afecta la autoridad formal de la dirección?

Sí _____ No _____

Justifique su respuesta: _____

- 5- ¿Cuenta el sistema de contralorías de servicios con un plan anual operativo para el desarrollo de las metas propuestas?

Sí____ No____, si contesta afirmativamente, conteste la siguiente pregunta.

- 6- ¿ En su criterio, la confección del PAO, permite desarrollar las actividades del sistema de contralorías?

Sí____ No____

Justifique su respuesta: _____

- 7- ¿Cómo se realiza la división del trabajo en el sistema de contralorías?

Por procesos de trabajo_____

Por estructuras especializadas_____

Otro_____

- 8- ¿Cómo se realizan las funciones de las contralorías de servicios?

Por tareas_____

Por demanda_____

Otro_____

Explique su respuesta: _____

- 9- ¿Se da la departamentalización en el sistema de contralorías?

Sí____ No____, si contesta afirmativamente, ¿Esta se da por:
Funciones_____

Servicio_____

Proceso_____

10-¿Según su criterio el sistema administrativo facilita o interrumpe la red de comunicación, en el sistema de contralorías de servicio?

Sí____ No____

Justifique su respuesta_____

11-¿Según su opinión, las contralorías de servicio cuentan con la infraestructura adecuada para el desarrollo de sus actividades?

Sí____ No____

Justifique su respuesta:_____

12-¿Considera usted que el sistema de contralorías cuenta con el recurso humano suficiente para la realización de las tareas que le han sido encomendadas?

Sí____ No____ ,

Si su respuesta es negativa, conteste la siguiente pregunta:

13-¿Cuánto personal hace falta y en que especialidades, para hacerle frente a las tareas del sistema de contralorías?

Explique:_____

14-¿Considera usted que las oficinas del sistema de contralorías, cuentan con los materiales y equipo de oficina para la realización de sus actividades?

Sí____ No____

Justifique su respuesta:_____

15-¿Cuenta el sistema de contralorías con un programa de evaluación del desempeño y seguimiento para sus funcionarios?

Sí____ No____

Si su respuesta es afirmativa conteste la siguiente pregunta.

16-¿Cómo calificaría en general, la forma en que se realiza la evaluación del desempeño de los funcionarios?

Excelente_____

Muy bueno_____

Buena_____

Mala_____

Otra_____

17-¿Cuenta el sistema de contralorías con un programa de capacitación?

Sí_____ No_____

18-¿Cuenta el programa de contraloría de servicios, con un programa de reclutamiento y selección de personal?

Sí_____ No_____

19- ¿Cuenta el sistema de contralorías con un programa de evaluación y seguimiento a los funcionarios de primer ingreso?

Sí_____ No_____

Si contesta afirmativamente pase a la siguiente pregunta.

20-¿Cómo calificaría en general la forma en que se realiza la evaluación y seguimiento a los funcionarios de nuevo ingreso?

Excelente_____

Muy Bueno_____

Bueno_____

Malo_____

Explique su respuesta:_____

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
UNED

MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD SOSTENIBLE

ANÁLISIS ADMINISTRATIVO, SISTEMA DE CONTRALORÍA DE SERVICIOS
DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Guía para entrevista estructurada No. 3
Dirigida al Intendente General de Servicios de Salud

- 1- ¿En su criterio, las políticas institucionales en materia de prestación de servicios facilitan el quehacer de las contralorías de servicios?

Sí___ No___

Justifique su respuesta: _____

- 2- ¿Según su criterio, el proceso de planeación facilita el ejercicio de la autoridad en la toma de decisiones para el desarrollo de las actividades del sistema de contralorías?

Sí___ No___

Justifique su respuesta: _____

- 3- ¿Según su criterio, la organización del sistema administrativo facilita a las autoridades del sistema de contralorías de servicios, la dirección del nivel estratégico, técnico y operacional del sistema?

Sí___ No___

Justifique su respuesta: _____

- 4- ¿Según su criterio en que aspectos beneficia o perjudica el sistema administrativo, las líneas de mando, de comunicación y el control del sistema de contraloría de servicios?

Explique: _____

5- ¿En su opinión, el sistema desconcentrado de administración que ha adoptado la C.C.S.S., facilita la dotación de recursos financieros, infraestructura, materiales y equipos a las contralorías de servicios?

Sí___ No___

Justifique su respuesta:_____

6- ¿Cuenta el sistema de contralorías con el personal suficiente, para dar la cobertura que requieren los servicios que brinda la institución?

Sí___ No___

Justifique su respuesta:_____

7- ¿De acuerdo con su criterio, cuál debería ser el perfil y especialidad académica con que deben contar los funcionarios que se desempeñan como contralores de servicio?

Explique:_____

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
UNED

MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD SOSTENIBLE

ANÁLISIS ADMINISTRATIVO, SISTEMA DE CONTRALORÍA DE SERVICIOS
DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Guía para entrevista estructurada No. 4

Dirigida a 10 funcionarios de la Superintendencia General de Servicios de Salud

1-¿Conoce usted el funcionamiento de la estructura organizacional y administrativo del sistema de contralorías?

Sí___ No___

Sí contesta negativamente termina la entrevista.

2- ¿Según su criterio, la estructura administrativa facilita la Dirección planificación estratégica y técnica de las funciones del sistema de contralorías?

Sí___ No___

Justifique su respuesta: _____

3- ¿En su opinión la estructura organizacional facilita las líneas de mando y de comunicación en el sistema de contralorías?

Sí___ No___

Justifique su respuesta: _____

4- ¿Según su percepción, existe la coordinación adecuada para el control de las distintas actividades del sistema de contralorías?

Sí___ No___

Justifique su respuesta: _____

5- ¿Sabe usted si existe un programa de evaluación y seguimiento del desempeño para funcionarios del sistema de contralorías?

Sí___ No___

6- ¿Conoce usted si hay un programa de capacitación, para los funcionarios que se desempeñan como contralores de servicios?

Sí___ No___

Si contesta afirmativamente indique: ¿Responde a las necesidades del sistema?

Sí___ No___

Justifique su respuesta: _____

7- ¿Sabe usted, si existe un programa de reclutamiento y selección de personal en el sistema de contralorías?

Sí___ No___

Explique _____

8- ¿Conoce usted la forma en que se selecciona el personal que ejerce como contralor de servicios?

Sí___ No___

Si contesta afirmativamente,

¿Indique cual es el procedimiento? _____

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
UNED

MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD SOSTENIBLE

ANÁLISIS ADMINISTRATIVO, SISTEMA DE CONTRALORÍA DE SERVICIOS
DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Guía para entrevista estructurada No. 5
Dirección de Contralorías

- 1- ¿Considera usted que la estructura organizacional, da autoridad para la toma de decisiones a los funcionarios que se desempeñan como contralores de servicios?

Sí___ No___

Justifique su respuesta: _____

- 2- ¿En su opinión la estructura organizacional facilita a la dirección la planificación estratégica y técnica de las actividades de las contralorías de servicios?

Sí___ No___

Justifique su respuesta: _____

- 3- ¿Según su percepción la estructura organizacional permite la planificación operativa de las actividades que le corresponden a las contralorías de servicio?

Sí___ No___

justifique su respuesta_____

- 4- ¿Considera usted que la estructura organizacional facilita las líneas De mando y comunicación en el sistema de contralorías?

Sí___ No___

Justifique su respuesta:_____

6- En su criterio, la estructura organizacional del sistema ¿Afecta la autoridad formal de la dirección?

Sí____ No____

Justifique su respuesta:_____

7-¿Existe un sistema de control para las actividades que se realizan en el sistema de contralorías?

Sí____ No____ Si contesta afirmativamente,

¿Indique cómo es el funcionamiento?_____

8- En su opinión, ¿Se cuenta con los recursos financieros, infraestructura, materiales, equipo y para la operación del sistema?

Sí____ No

Explique:_____

9- ¿Cuenta el sistema de contralorías con el personal necesario para dar cobertura en todo el país?

Sí____ No____

Justifique su respuesta:_____

10-¿Considera usted que el personal con que cuenta es el idóneo?

Sí____ No____

Justifique su respuesta:_____