

Control administrativo de servicios de salud

FERNANDO CHACÓN SOSA¹

Introducción

Todo sistema requiere de mecanismos reguladores para facilitar y garantizar el cumplimiento de sus objetivos. En este artículo se aborda la función del control como la parte del proceso administrativo que permite la detección oportuna de desviaciones y la emisión y ejecución de medidas correctivas para encausar las desviaciones y asegurar la prestación eficiente, eficaz y de calidad de servicios de salud.

El artículo se divide en dos partes. En la primera, se presenta el marco conceptual del control administrativo, en donde se incluyen los prerrequisitos o condiciones, tipos, principios y áreas y técnicas e instrumentos del control. En la segunda parte se discute el proceso del control administrativo de servicios de salud.

Marco conceptual

Definiciones básicas

El control, como función del proceso administrativo, influye directamente en el logro de los objetivos de la institución, verificando y asegurando que las actividades se ejecuten de acuerdo a lo planeado.

La planeación, organización y dirección son funciones que se han desarrollado para preparar la ejecución de las decisiones, mientras que el control es la etapa que se aplica para asegurarse que la decisión se ejecute apropiadamente. Es decir, la planeación, organización y dirección son instancias que se han tomado para poner a funcionar los mecanismos institucionales para la producción y prestación de bienes y servicios, mientras que la función del control es responsable de que las

actividades se mantengan y realicen apropiadamente una vez que dichas actividades se están desarrollando.

Lo que importa resaltar es que el proceso administrativo requiere de un control como función que observa, detecta, verifica, confronta y asegura que todo ocurre de acuerdo a lo planeado. El proceso administrativo, como cualquier otro, requiere de algún mecanismo que determiné si lo que está sucediendo coincide con las expectativas, normas o planes establecidos, de manera que se pueda influir sobre las causas que originen cualquier desviación respecto de lo previsto.

El control asegura que lo que se hace es precisamente lo que se intenta, trata de remover los obstáculos que alteran o limitan el desarrollo normal de las actividades y el logro de los objetivos y metas. En este orden de ideas, la función del control se puede definir como el proceso por medio del cual se establecen los mecanismos para asegurar que las actividades se realicen conforme a lo planeado.

El termostato que regula la temperatura de una habitación puede utilizarse como analogía para aclarar lo que queremos decir con el término control.

El termostato no es la fuente de aire frío o caliente, sino únicamente un mecanismo regulador. Cuando la temperatura de la habitación varía de lo establecido (la norma), el termostato activa los mecanismos que corregirán la variación (medida correctiva) de la temperatura, emitiendo aire frío o caliente para restablecer la temperatura deseada. Así pues, podemos entender la función del control como un mecanismo regulador, como una intervención reguladora para lograr conformidad con normas predeterminadas.

En este sentido, la función del control proporciona información para que en caso necesario se reformulen los planes, programas o proyectos, se modifique la estructura de la organización y/o se efectúen cambios importantes en los estilos o técnicas de dirección y

1. LRI, MAP, MAPI. Profesor-Investigador Asociado C, Coordinador de la Unidad de Estudios Internacionales en Salud Pública y Subdirector de Desarrollo Institucional del Instituto Nacional de Salud Pública, México.

liderazgo. Para efectos del control administrativo, es importante hacer notar que las desviaciones de lo realizado con respecto a lo planeado, no son siempre o principalmente a causa de la ejecución; la falta de conformidad con lo planeado, puede ser resultado de planes mal formulados, de una organización inadecuada y/o de una dirección inapropiada y no de una ejecución inadecuada.

El proceso administrativo debe estar bajo revisión continua para determinar si:

- El bien o servicio se produce o presta oportunamente.
- El bien o servicio cumple con las características de calidad deseadas.
- El status del plan, programa o proyecto respecto a tiempos y rendimientos es el planeado.
- Los costos del presupuesto original se mantienen.
- Hay progreso en el cumplimiento del objetivo último o general.
- El plan, programa o proyecto debe continuar, rediseñarse o concluirse.

El control es una función esencial a cualquier nivel de la organización, ya que todos y cada uno de los integrantes, cualquiera que sea su nivel jerárquico dentro de la institución, juegan un papel importante en la ejecución de actividades específicas y en la producción de bienes y servicios y, por lo tanto, tienen responsabilidad en el logro de los objetivos y metas.

A manera de resumen, podemos decir que el control:

- Es una de las funciones esenciales de la administración, ya que contribuye directamente al logro de los objetivos.
- Es una acción de verificación o comparación entre logros planeados y resultados reales, es decir, entre lo planeado y lo realizado.
- Como mecanismo continuo de regulación, realiza los ajustes necesarios, por medio de la emisión de acciones correctivas, para evitar desviaciones o corregirlas en caso necesario.
- Detecta desviaciones, problemas o limitaciones que obstaculicen el logro de objetivos y metas.
- Actúa sobre los recursos humanos, financieros y materiales de la institución.

Condiciones o requisitos del control administrativo

Un control administrativo adecuado depende de ciertas condiciones o requisitos: la existencia de un plan del que se deriven las normas, la existencia de una estructura organizacional, un sistema de información adecuado y la posibilidad no nada más de diseñar medidas correctivas sino de poderlas implementar.

El control se basa en planes. Antes de que un sistema de control pueda diseñarse o una técnica de control

pueda ser empleada, debe existir un plan del cual se deriven las normas que servirán de parámetro o punto de comparación para comprobar que lo que se está haciendo es precisamente lo que se previó. Es decir, no existe forma de determinar si una organización está logrando lo que desea, a menos que se sepa primero lo que se espera de la misma. Como se mencionó, los objetivos y metas establecidos en los planes, programas o proyectos, funcionan como normas, indicadores o criterios que permiten medir y verificar el desempeño y comparar lo realizado con lo planeado.

Otro requisito o condición importante para poder llevar a cabo el control, es la existencia de una estructura organizacional. Para poder ejercer el control, es necesario saber en qué parte de la organización y en quién recae la responsabilidad de las desviaciones que ocurren, así como la responsabilidad de implementar las acciones correctivas. Así pues, la responsabilidad organizacional debe ser clara y bien definida, con el fin de poder aislar el área problema y remediar la situación oportunamente.

Otra condición es la existencia de un sistema de información. La naturaleza del control requiere de una corriente continua de información, de tal manera que las desviaciones se puedan detectar oportunamente y se puedan tomar decisiones y acciones correctivas a la brevedad posible, con el fin de minimizar los efectos o consecuencias negativas.

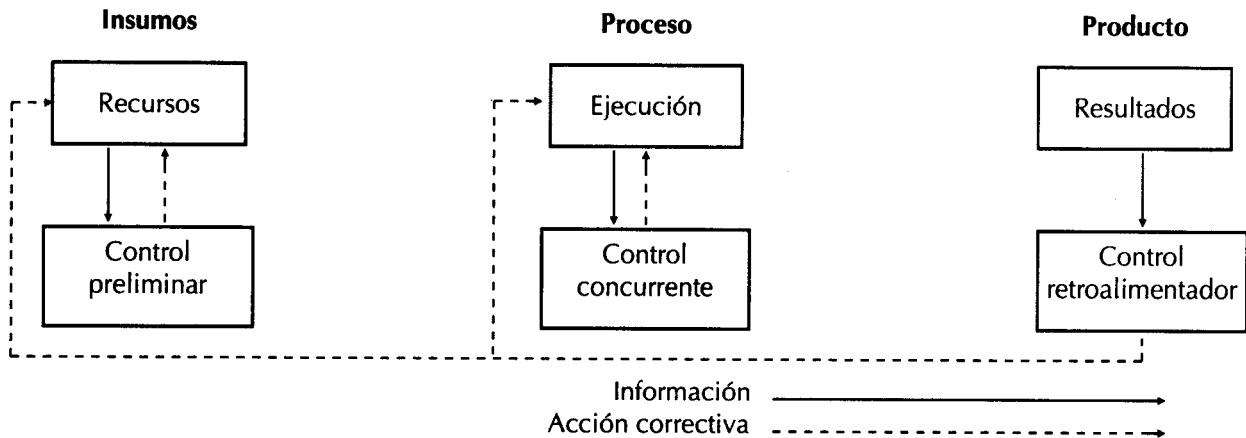
Finalmente, para cumplir con la función de control es requisito fundamental el poder implementar las medidas correctivas. Es decir, se debe contar con la habilidad y autoridad suficiente para poder actuar y hacer frente al problema, con el fin de eliminar, rectificar o reducir las desviaciones que originan la insatisfacción. El control sólo es útil si se diseñan e implementan acciones correctivas, de otra forma, el control resulta un ejercicio estéril.

Tipos de control administrativo

De acuerdo a la Escuela Clásica de la Administración, la función del control se puede llevar a cabo por medio de tres tipos de control, clasificados en función a la operación o variable a controlar. Los tipos de control son: el preliminar, el concurrente y el retroalimentador (ver figura 1).

El primer tipo de control, el preliminar, pone especial énfasis en los recursos o insumos del sistema, con el fin de prevenir futuras desviaciones en cuanto a la cantidad, calidad y disponibilidad oportuna de recursos; en este sentido, éste podría caracterizarse como un tipo de control preventivo. Así pues, su función principal es evitar dificultades serias que pudieran ser ocasionadas por una deficiente asignación o distribución de recursos humanos, materiales y financieros.

Tipos de control
Figura 1



El control concurrente, por su lado, pone atención en la ejecución de las actividades, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos, por medio de la emisión de medidas diseñadas para hacer frente a los problemas que se presentan durante el proceso. Este tipo de control podría caracterizarse como correctivo, ya que su misión es encausar la desviación detectada de manera de lograr conformidad o congruencia entre lo realizado y lo planeado.

Finalmente, el control retroalimentador enfatiza su función verificadora en el resultado o producto del sistema. Como su nombre lo indica, este tipo de control retroalimenta el sistema, proporcionando las bases para la planeación y acción futura; la emisión de acciones correctivas va dirigida tanto al proceso o ejecución de las actividades como a los insumos o recursos del sistema.

Principios del control administrativo

Con respecto a los principios que lo rigen, el sistema de control debe ser:

- Flexible. El sistema de control debe adaptarse a situaciones cambiantes o circunstancias imprevistas; en este sentido, el sistema de control debe adaptarse a la realidad siempre cambiante de la organización y no ésta al control.
- Oportuno. Es decir, debe facilitar la identificación de desviaciones y la emisión de acciones correctivas oportunamente antes de que ocurran desviaciones con consecuencias más serias.
- Adecuado. El sistema de control debe tomar en consideración las particularidades del objeto o variable a controlar.
- Costeable. Debe justificar su costo; los beneficios que se obtienen por medio del sistema de control,

deben ser mayores que los costos de diseño, implementación y operación.

- Sujeto a verificación. Las normas o parámetros y los métodos o procedimientos deben ser claros y medibles, es decir, sujetos a verificación.
- Formulados con la participación activa de los involucrados; de esta manera se logra no nada más la comprensión del sistema de control por parte de los afectados, sino también su aceptación.
- Diseñado con una orientación hacia el futuro, con el fin de poder detectar problemas o desviaciones antes de que ocurran; así, debe ser más bien preventivo que correctivo.
- Comprendido como una función útil tanto para los superiores como para los subordinados.
- Diseñado para que coadyuve al logro de los objetivos y metas de la organización y no para aplicación de medidas correctivas. En este sentido, el sistema de control debe fomentar y estimular la autorregulación del sistema.

Áreas y técnicas e instrumentos de control

Las áreas sujetas a control se pueden clasificar en tres: actividades, recursos y objetivos o logros (Figura 1).

Con respecto a las actividades, las variables clave a controlar son el tiempo y los procedimientos. El control sobre la variable tiempo se refiere a verificar que las actividades se desarrollen en conformidad con la calendarización estipulada en el plan, programa o proyecto; para esto, las técnicas o instrumentos más comúnmente utilizadas son la Gráfica de Gantt (cronograma de actividades) y las redes de actividades, incluyendo la Técnica de Revisión y Evaluación de Programa (PERT) y el Método de la Ruta Crítica (CPM).

Áreas y técnicas e instrumentos de control

Cuadro 1

Área	Variable a controlar	Técnica e instrumentos
-Actividades	Tiempo Procedimientos Cumplimiento	*Gráfica de Gantt *Redes de actividades: -Pert -Ruta crítica *Inspección *Supervisión *Tabla de responsabilidades
-Recursos humanos	Desempeño	*Evaluación del desempeño *Encuestas de opinión *Auditoría médica
Financieros	Costo	*Contabilidad general *Contabilidad de costos
	Utilización	*Presupuestos
	Asignación	*Auditoría
Materiales	Disponibilidad	*Modelos de inventario *Análisis ABC
Objetivos y logros	Efectividad Eficiencia	*Índices de productividad

Por su parte, los procedimientos, como variables a controlar, se refieren a la forma y método como se llevan a cabo las actividades; los instrumentos de control más utilizados son la supervisión y la inspección.

El control de cumplimiento de las actividades se puede controlar por medio de la Tabla de Responsabilidades.

En relación a los recursos como áreas del control, podemos identificar a los recursos humanos, financieros y materiales.

La variable a controlar en el área de los recursos humanos es el desempeño; las técnicas o instrumentos a utilizar son la evaluación del desempeño, las encuestas de opinión y la auditoría técnica.

Los costos, la asignación y utilización como variables a controlar en el área de los recursos financieros, se puede lograr por medio de instrumentos tales como la contabilidad general, la contabilidad de costos, la auditoría y los presupuestos.

El control sobre los recursos materiales y la variable disponibilidad, se puede controlar por medio de los Modelos de Inventario y el Análisis ABC.

Finalmente, los objetivos y logros como área del control y la eficiencia y efectividad como variables, son sujetos a control por medio del análisis de productividad.

Proceso de control

El proceso de control comprende cuatro etapas bien definidas: establecimiento de normas e indicadores, medición de lo realizado, comparación de lo realizado con lo planeado y análisis de desviaciones y determinación y emisión de acciones correctivas (figura 2).

La primera etapa del proceso consiste en el establecimiento de normas e indicadores que permitan la confrontación entre lo realizado y lo planeado. Sólo a partir de aquí será posible valorar la realidad y determinar el nivel de satisfacción con lo realizado.

La norma puede ser de carácter cuantitativo o cualitativo. Como ejemplos de normas podemos citar:

- Estándares éticos. Comportamiento esperado del personal en el desempeño de sus actividades.
- Calendarización. Fechas específicas para desarrollar y completar las actividades.
- Estándares técnicos. Nivel de desempeño deseado.
- Costos. Estos pueden ser de operación, de capital; directos o indirectos.
- Normas financieras. Rentabilidad de la inversión, tasa de amortización, ingresos, egresos.
- Capacitación y desarrollo de personal. Número de cursos de educación continua, número de personal capacitado.

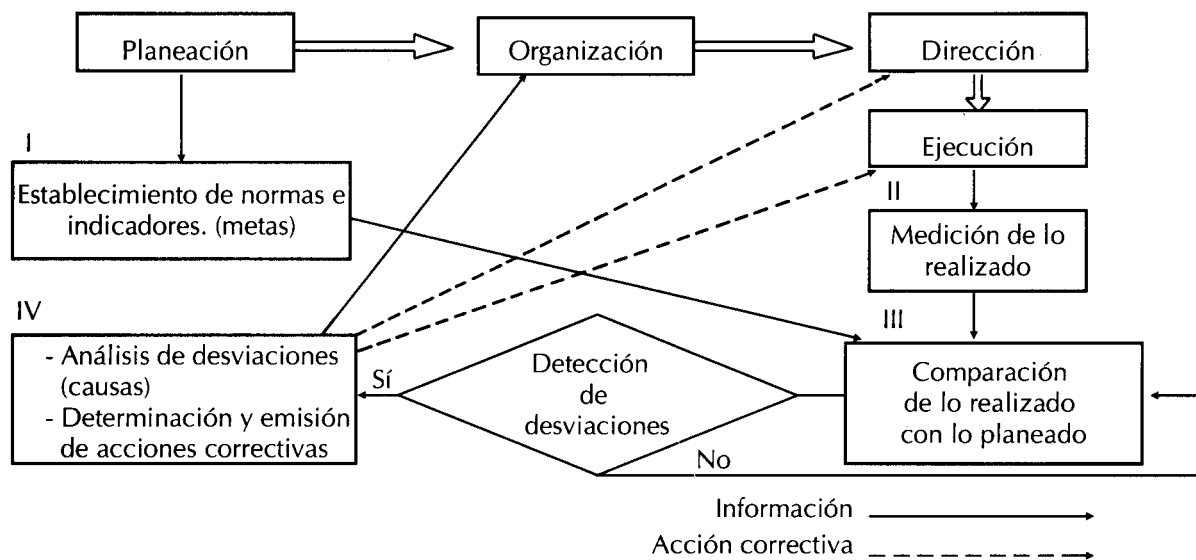
La ausencia de normas para el control es como determinar que la temperatura de un paciente es alta o baja sin conocer cuál es la temperatura normal del ser humano.

La segunda etapa del proceso es la medición de lo realizado. El objeto de esta etapa es el conocer la realidad; es decir, el evaluar cómo se está llevando a

un problema real o estructural. El objeto del análisis es, por un lado, descubrir en qué medida dicha desviación afecta negativamente el funcionamiento de la institución y, por el otro, emitir medidas correctivas apropiadas.

Etapas del Proceso del Control Concurrente

Figura 2



cabo la ejecución. En este sentido, la medición es una etapa que se realiza constante y permanentemente. Los parámetros que se utilizan en la etapa de medición de lo realizado deben ser igual, o estar en el mismo nivel de análisis, a los utilizados en la etapa de establecimiento de las normas.

La comparación de lo realizado con lo planeado constituye la tercera etapa del proceso de control. El producto de esta etapa es la detección de desviaciones. La diferencia o falta de conformidad entre lo realizado y las normas se identifica como una desviación.

En caso de detectar desviaciones, éstas se analizan, pues la simple diferencia no basta para considerarla desfavorable; es necesario interpretar y explicar dicha diferencia. Cuando lo realizado supera la norma, asumiendo que la norma fue correctamente establecida, la desviación se considera como favorable; por el contrario, cuando lo realizado no alcanza la norma, la desviación es desfavorable.

El análisis de las causas de las desviaciones también es importante, ya que dicha desviación puede ser resultado de situaciones o fuerzas circunstanciales más que

Sin la emisión de acciones correctivas y la autoridad para implementarlas, el proceso de control no tendría sentido.

El énfasis del control debe ser en encontrar soluciones constructivas y no en castigar errores del pasado. Recordemos que el fin último del control es rectificar las desviaciones oportunamente, reducir sus efectos negativos o impedir que se repitan.

Como se muestra en la figura 2, las acciones correctivas pueden dirigirse a producir cambios en los planes, en la organización o en la dirección de la institución.

Bibliografía

Donnelly H., James, et al. *Fundamentals of Management*. Business Publications, Inc. Austin, Texas, 1971.

Flippo B., Edwin. *Management: A Behavioral Approach*. Second Edition. Allyn and Bacon, Inc. Boston, 1970.

Stoner A., James. *Management*. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1978.

Tannenbaum S, Arnold. *Control in Organizations*. McGraw-Hill Book Company. Nueva York, 1968.