

RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION EN LA OFICINA SANITARIA PANAMERICANA*

STUART PORTNER, Ph.D.

Jefe de Administración de la Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud

Aquellos estudiantes y funcionarios de administración pública que tengan interés particular en la organización y funcionamiento de los organismos internacionales hallarán digno de estudio el actual programa de racionalización administrativa de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP), secretaria de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Iniciado en 1959 y acelerado en 1961, el programa ha sido dirigido hacia el logro de una administración eficaz y económica de ésta, la más antigua entidad operativa internacional en el campo de la salud, que ha estado sirviendo a los pueblos de las Américas desde 1902.¹ Han sido básicas, en este esfuerzo de hallar una forma mejor y más eficaz de funcionamiento, las acciones complementarias para recentralizar los servicios administrativos de la sede y de descentralizar hacia el nivel operativo de país un mayor grado de autoridad en la dirección de las actividades técnicas a que se dedica la OSP en todos los países de Latinoamérica. El progreso hacia esos objetivos ha significado la realización de dos metas principales, declaradas por los Cuerpos Directivos de la Organización Panamericana de la Salud durante más de una década: 1) economías en el funcionamiento, y 2) descentralización del personal. Estos han sido temas estudiados y revisados en varias ocasiones, de manera más notable por los

Cuerpos Directivos en 1952-1953, y más recientemente durante las Reuniones del Comité Ejecutivo de la OPS en 1959-1960.² El programa actual de racionalización ha traído consigo la reorientación de la estructura, métodos, técnicas, y designaciones en los servicios administrativos, y el logro de un ahorro considerable, que se está utilizando actualmente en servicios técnicos directos a los Gobiernos Miembros de la OPS. La autoridad recién otorgada a los coordinadores del programa de la OPS al nivel de país, designados representantes de la OSP/OMS en el país, es la conclusión natural del crecimiento de las actividades de la OPS durante los últimos 15 años, evolucionando desde un servicio prestado principalmente por personal procedente de la sede y que ha llegado eventualmente al destino de técnicos que proporcionan asesoramiento y otra ayuda sobre el terreno en los países.

ANTECEDENTES

Desde su creación como Oficina Sanitaria Internacional, la Oficina Sanitaria Panamericana³ ha crecido desde un modesto establecimiento de coordinación de funcionarios de ministerios nacionales de salud

² Organización Panamericana de la Salud: Informe Preliminar de la Comisión de Economías y Descentralización (Doc. CE19/13), y Resolución V de la 19ª Reunión del Comité Ejecutivo (abril 1953). Documento CD7/5 y Resolución XXVI de la VII Reunión del Consejo Directivo (octubre 1953). Descentralización de actividades de la OSP hacia las Oficinas de Zona (Doc. CE37/18) y Resolución XVII de la 37ª Reunión del Comité Ejecutivo (mayo 1959). Documento CE38/2 y Resolución II de la 38ª Reunión del Comité Ejecutivo. 41ª Reunión del Comité Ejecutivo, Informe Final, págs. 4-15. Documentos Oficiales de la OPS, No. 36, 1961, págs. 237-241.

³ El nombre actual de la Secretaría, adoptado en 1924 al firmarse el Código Sanitario Panamericano.

* Publicado en inglés en *International Review of Administrative Sciences*, noviembre de 1963.

¹ Organización Panamericana de la Salud, Washington, D. C.: Racionalización Administrativa en la OSP (Doc. CE48/13), Informe Final (págs. 6-16), 48ª Reunión del Comité Ejecutivo de la OPS (abril 1963); Informe sobre la Racionalización Administrativa en la OSP (Doc. CD14/22), XIV Reunión del Consejo Directivo (septiembre 1963).

pública, hasta una organización de más de 1.000 empleados que desempeñan un papel principal en los programas de desarrollo social y económico de los países del Hemisferio Occidental. La resolución de la Primera Convención General Sanitaria Internacional de las Repúblicas Americanas (diciembre de 1902) que estableció una secretaría interamericana de la salud, declaró “. . . ser el deber de la Oficina Sanitaria Internacional instar a cada república a transmitir con prontitud y regularidad a dicha Oficina datos de toda índole, relacionados con las condiciones sanitarias de sus respectivos puertos y territorios”, e incluyó la oportunidad para “. . . el completo estudio y la investigación cuidadosa y científica de cualquier brote de enfermedad transmisible que pueda ocurrir dentro de dichas repúblicas”. Por otra parte, aseveró la resolución que la Oficina debía prestar ayuda para la “más amplia protección posible de la salud pública de cada una de dichas repúblicas, a fin de que puedan ser eliminadas las enfermedades y pueda ser facilitado el comercio entre dichas repúblicas”. Se resolvió que “le incumbirá a la Oficina Sanitaria Internacional alentar y ayudar o hacer cumplir en todas las formas apropiadas el saneamiento de los puertos de mar, incluyendo las mejoras sanitarias de puertos, alcantarillado, drenaje del terreno, pavimentación, eliminación de la infección en los edificios, y la destrucción de mosquitos y otras sabandijas”.⁴ También se tomaron disposiciones para establecer un fondo de \$5.000 (E.U.A.) para llevar a cabo dichas medidas. La segunda reunión de esta convención internacional, en 1905, confirmó y continuó dichas designaciones de responsabilidad, y solicitó a los representantes de los países de América que participaran activamente en este esfuerzo colectivo.⁵

⁴ Senado de Estados Unidos: *Transactions of the First General International Sanitary Convention of the American Republics*, 57º Congreso, 2a. Sesión, Doc. 169, Washington, D. C., 1903, pág. 27.

⁵ Unión Internacional de las Repúblicas Americanas: *Transacciones de la Segunda Convención Sanitaria Internacional de las Repúblicas Americanas*, octubre de 1905, Washington, D. C., (1906).

La misión de la Oficina Sanitaria Panamericana se ha ampliado desde la declaración original de 1902, mediante funciones adicionales que le han encomendado los Gobiernos Miembros de la Organización en las distintas reuniones de los Cuerpos Directivos—la Conferencia Sanitaria Internacional (posteriormente Panamericana), el Consejo Directivo, y el Comité Ejecutivo. Esta responsabilidad creciente ha quedado definida en el Código Sanitario Panamericano de 1924, que es el código fundamental; en la constitución de 1947, cuando se reorganizó la OPS (entonces la OSP)⁶; y por las responsabilidades considerables que se desprenden del acuerdo de 1949 con la Organización Mundial de la Salud, en el cual la OPS asumió, además de su papel tradicional como la entidad coordinadora de la salud en el ámbito interamericano, las funciones de organismo regional en América de la Organización Mundial de la Salud.⁷ El acuerdo con la Organización de los Estados Americanos en 1950,⁸ por el cual la OPS quedó establecida como organismo especializado del Sistema Interamericano, y los acuerdos posteriores con el Banco Interamericano de Desarrollo y otras organizaciones han tendido a ampliar la base de operaciones de la OPS, y a traer a este establecimiento de la salud una diversificación de actividades mucho mayor que la que se le había fijado en la resolución originaria de la Convención Sanitaria Internacional.

Junto con el desarrollo de una responsabilidad más amplia han ido recayendo sobre la secretaría de la OPS, la Oficina Sanitaria Panamericana, una serie de mandatos para

⁶ “Organización Sanitaria Panamericana”, según la Constitución aprobada por el Consejo Directivo en su Primera Reunión en 1947. El nombre fue cambiado formalmente a “Organización Panamericana de la Salud”, por acto de la XV Conferencia Sanitaria Panamericana (1958).

⁷ Oficina Sanitaria Panamericana: *Documentos Básicos de la OPS*, 5ta. edición, págs. 43-46, 1963. Walter R. Sharp: *Field Administration in the United Nations*, Londres, 1961. Robert Berkov: *The World Health Organization: A Study in International Decentralized Administration*, Ginebra (1957).

⁸ *Ibid.*, págs. 44-49.

que amplíe su esfera de acción desde el sector limitado de la cuarentena y el estudio y ayuda epidemiológicos a una gama mucho más amplia de actividades.⁹ Estas incluyen actualmente servicios de consulta a los gobiernos en el multifacético campo de la salud pública, que abarca administración de salud pública, saneamiento ambiental, erradicación y control de las enfermedades contagiosas, nutrición, atención médica, enfermería, educación sobre la salud, medicina veterinaria, economía de la salud, odontología y trabajos en salud mental. Por otra parte, a la OSP le incumbe la ayuda en la educación y el adiestramiento de profesionales y otros en las muchas disciplinas que comprende la salud pública, la dirección de varios centros de investigación, y la estimulación de los esfuerzos nacionales en investigaciones en otros campos. La Organización también coordina los esfuerzos internacionales de salud pública en América, en servicios informativos, epidemiológicos, estadísticos, y otros afines, en apoyo de actividades nacionales, publicación de estudio, patrocinio de seminarios y reuniones, y varias otras actividades.

Ya para 1959, la OSP había crecido desde una organización pequeña con un presupuesto inicial de \$5.000 por año y ningún personal regular, hasta una organización con un presupuesto de más de \$10.000.000 para el año de 1959 y un personal de 777 empleados.¹⁰ Su organización estructural había evolucionado desde una sola unidad, con base en Washington, D. C., hasta una operación continental de tres escalafones, con un establecimiento sede en la misma

ciudad, un nivel intermedio en seis zonas, y un nivel operativo básico en los países del Hemisferio. El personal, concentrado antiguamente en Washington, D. C., a principios de 1959 era doblemente mayor en el campo que en la sede. La elección del doctor Abraham Horwitz, que en 1959 sucedió al doctor Fred L. Soper, Primer Director de la nueva OSP después de la aprobación de la Constitución de 1947, motivó un aumento de interés en hallar una estructura y procedimiento apropiados para una organización que había crecido rápidamente y que había alcanzado su máximo desarrollo sobre la estructura establecida casi una década atrás. El doctor Horwitz, ex delegado del Gobierno de Chile a las reuniones de los Cuerpos Directivos, asumió un papel destacado en la revisión del programa y presupuesto de la Oficina en reuniones celebradas en 1956 y 1957. Había demostrado enorme simpatía por las actividades y propósitos de la Oficina, e indicó en ese entonces la necesidad de reducir los gastos generales fijos, de administrar estricta y prudentemente los recursos de la Organización, y, como requerimiento imperativo, de fortalecer el personal de la OSP al nivel del país.¹¹ Estos serían los elementos básicos del programa de racionalización introducido por él después de hacerse cargo de la dirección de la OSP el 1º de febrero de 1959.

REORGANIZACION ESTRUCTURAL

La organización estructural de la OSP en vigencia en 1959 era esencialmente la que había sido establecida en 1950 y se encontraba en pleno funcionamiento en 1952.¹²

⁹ Organización Panamericana de la Salud: *Proyectos de Programa y Presupuesto, 1964-65, Documentos Oficiales, Núm. 45*, (1963). *Informe Anual del Director, 1962, Documentos Oficiales, No. 52* (1963).

¹⁰ Organización Panamericana de la Salud: Dr. Miguel E. Bustamante: *Los primeros cincuenta años de la Oficina Sanitaria Panamericana*, 1953. Dr. Aristides Moll: *The Pan American Sanitary Bureau: Its Origin, Development and Achievements*, (1948). *Informes Anuales del Director, 1955 a 1962. Informe Cuadrienal del Director (1958-61)*, 1962.

¹¹ Organización Panamericana de la Salud: IX Reunión del Consejo Directivo (1956), Actas Resumidas de la Cuarta Sesión Plenaria (CD9/34, pág. 13). X Reunión del Consejo Directivo (1957), *Colaboración de la OSP con los Gobiernos en materia de métodos y prácticas administrativas* (Doc. CD10/64), e informes de los grupos de trabajo sobre programa y presupuesto.

¹² *Informe del Director de la OSP a los Gobiernos Miembros de la Organización Sanitaria Panamericana, Enero 1950-Diciembre 1953*, (1954), págs. 17-19. *Informe Anual del Director de 1951 y de 1952*.

La sede de Washington la constituía una Oficina del Director y tres divisiones, dos para servicios técnicos y la tercera para funciones administrativas. La organización en el campo consistía de seis oficinas de zona, una oficina de campo (en El Paso), y más de 200 proyectos.

Esta estructura se había desarrollado desde la reorganización de la OSP bajo la Constitución de 1947, con actividades significativas en el período de 1950 a 1952, relacionadas con la modernización de la estructura. Con la reorganización en 1947, después de la XII Conferencia Sanitaria Panamericana, en Caracas, la misión de la Organización fue ampliada considerablemente. Bajo la nueva Constitución, se declaró que "El progreso en las ciencias de la salud pública y la medicina, junto con nuevos y más amplios conceptos de las responsabilidades de los gobiernos en asuntos de salud, hace esencial que se amplíe el alcance de las labores de salud internacional en el Hemisferio Occidental, y que se desarrolle y fortalezca la Oficina Sanitaria Panamericana, a fin de que pueda cumplir íntegramente con las obligaciones que dicho progreso impone".¹³

Además de las disposiciones relativas al jefe ejecutivo de la Oficina, el Director, se incorporaron en la Constitución otras específicas sobre dos funcionarios más, el Subdirector y el Secretario General, pero no se definieron sus responsabilidades, ni se especificó la forma o naturaleza de la organización de la Oficina. Se tomaron medidas poco después de la reorganización de la Oficina para fortalecerla mediante el aumento del personal, con énfasis, durante los primeros años, en el desarrollo de la oficina en Washington, donde se organizó una sede integrada por la oficina del Director y apoyada por especialistas en varios campos técnicos. También se incluyeron unidades para servicios administrativos, de conferencia y otros. El personal de la OSP fue aumen-

tado a más del triple durante el período comprendido entre 1947 y 1950, de 88 funcionarios, en 1947, a 309 en abril de 1950.¹⁴ Para esta última fecha, además de 160 miembros del personal en Washington, habían 149 en el campo, de los cuales 31 estaban asignados a las oficinas de zona y de distrito en Guatemala, Lima, El Paso y Río de Janeiro, y los restantes, a ocho proyectos.¹⁵ El sistema de sectores, existente durante varios años en el campo, fue reorganizado gradualmente en zonas geográficas, y fines de 1951 existía en la OSP una estructura de campo de cinco oficinas de zona para servicios a los gobiernos de Latinoamérica, con excepción de los territorios americanos administrados por gobiernos europeos.¹⁶ La dirección de las actividades de la OSP en estos territorios seguía emanando de Washington. Los otros países fueron asignados a oficinas de zonas dirigidas cada una por un jefe—el representante de zona. Las oficinas de zona estaban ubicadas en las ciudades de México, Guatemala, Lima, Buenos Aires y Río de Janeiro. Por otra parte, se establecieron oficinas de campo en El Paso, para las actividades de la OSP en la frontera mexicano-estadounidense, y en Kingston, Jamaica, para servicios técnicos a los territorios en el Caribe y Sudamérica. En 1952 ya existía una organización estructural en Washington, integrada, además de la Oficina del Director, por tres divisiones—Salud Pública, Educación y Adiestramiento, y Administración—, que continuó en vigencia hasta fines de 1959.¹⁷ La estructura zonal indicada más arriba continuó, con un solo cambio fundamental: el establecimiento de

¹⁴ *Informe del Director de la OSP a los Gobiernos Miembros de la Organización Sanitaria Panamericana, enero 1947-abril 1950*, (1950), Apéndices, pág. 1.

¹⁵ *Ibid.*, pág. liv.

¹⁶ *Informe Anual del Director de la OSP, 1951*, (1952), (Estructura Orgánica). (La oficina de la Zona II en México, D.F., aunque fue establecida en 1951, no fue activada hasta agosto de 1952).

¹⁷ *Informe Anual del Director de la OSP, 1952*, (1953), pág. 6.

¹³ Oficina Sanitaria Panamericana: *Documentos Básicos de la OSP*, 2a. edición, (1953), pág. 8.

una nueva zona en 1958 con sede en Caracas y encargada de las operaciones de la OSP en Venezuela y los territorios hasta entonces supervisados desde Washington.¹⁸

A fines de 1959 se efectuó un cambio importante de la estructura en Washington, con un paso inicial hacia la eliminación de las divisiones de Salud Pública y de Educación y Adiestramiento, y la asignación al Secretario General de la responsabilidad operativa de las actividades técnicas en Washington. La supervisión de las operaciones de campo fue asignada al Subdirector, de tal manera que estos funcionarios asumieron la dirección en línea directa, de las funciones relacionadas con sus respectivos campos de actividad.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Sede de Washington

Dentro de la División de Administración, se llevó a cabo un análisis del funcionamiento de las distintas ramas y secciones, poco después que el doctor Horwitz ocupara su nuevo cargo.

Como primer paso en el programa de racionalización, en 1959 se eliminó la planta de reproducción por "offset" y mimeógrafo, y se conservó únicamente un operador y un mimeógrafo para casos de emergencia. Un estudio del costo de esta operación, incluyendo el reemplazo casi total del equipo principal, desgastado ya en esa época, había indicado que sería conveniente abandonar la planta interna y obtener los servicios de reproducción comercial por contrato. El resultado de la acción fue la eliminación de seis cargos, un ahorro modesto por unidad en la obtención de los servicios externos, y un ahorro considerable en la eliminación de gastos de reemplazo del equipo.

Como segunda acción de lo que más tarde se convirtió en una reorganización general, la Unidad de Viajes, integrada por tres personas, fue también eliminada en

1959, después de concluir arreglos con una agencia comercial de viajes. Dicha empresa destinó a uno de sus empleados a la sede de la OSP, desempeñó ciertas funciones desde su propia sede, y se encargó del alojamiento de viajeros, obtención de visas, y otros trabajos. La supervisión general de estas funciones continuó bajo el Jefe de la Oficina de Servicios Generales de la División de Administración. El resultado de la eliminación de la Unidad de Viajes significó un ahorro anual de más de \$20.000 en sueldos y subsidios del personal. Este fue el segundo paso hacia el objetivo del examen de operaciones—el logro de economías en los servicios.

Durante 1960 y 1961 la estructura y los procedimientos administrativos en Washington y en el campo fueron objeto de debates adicionales en las reuniones de los Cuerpos Directivos, y de un cuidadoso examen interno. El Director, en las reuniones del Comité Ejecutivo y del Consejo Directivo, hizo notar su preocupación por la estructura general de la Oficina, y especialmente por el tiempo dedicado a procedimientos administrativos por los funcionarios técnicos de mayor jerarquía.¹⁹ En un debate, en 1960, el número del personal administrativo fue mencionado por los representantes de los gobiernos, pero se reconoció que existía equilibrio, como resultado del argumento del delegado de uno de los principales Gobiernos Miembros, quien declaró que el porcentaje de empleados administrativos, con relación al personal total, se hallaba bien dentro de los límites aceptados en los círculos de administración pública.²⁰

A pesar de la conclusión generalmente satisfactoria de los debates en las reuniones de los Cuerpos Directivos, los esfuerzos internos de la secretaría, con miras a una maquinaria administrativa mejor y más económica, fueron intensificados en 1961.

¹⁹ 38a. Reunión del Comité Ejecutivo, Informe Final (septiembre 1959), Doc. CE38/5, pág. 9.

²⁰ Organización Panamericana de la Salud: *XII Reunión del Consejo Directivo* (1960), Documentos Oficiales, No. 36 (1961), pág. 240.

¹⁸ Informe del Director de la OSP a los Gobiernos Miembros de la Organización Sanitaria Panamericana, enero 1954-diciembre 1957, (1958), pág. 137.

Para mediados de este año, se habían emprendido planes para una reorganización y reforma en mayor grado en la estructura y proceso administrativos de la OSP. Dichos planes se encaminaban hacia los siguientes objetivos: 1) modernización de la estructura administrativa en Washington, 2) revisión y modernización de todos los procedimientos y documentación administrativos, 3) mayor utilización de la mecanización, 4) eliminación de la mayoría de la estructura administrativa en el campo, 5) incorporación, al sistema de la sede, de la mayoría de las acciones administrativas del campo, y 6) prestación de servicios administrativos desde la sede las operaciones tanto en el campo como en Washington.

En el tercer trimestre de 1961, se inició la acción del programa acelerado de reorganización de la estructura administrativa en Washington, después de finalizar un estudio de la cantidad de trabajo de cada unidad de la Organización, y de los procedimientos y técnicas que de ella se desprendían. Se reconoció que ésta sería la primera fase de una amplia reorganización, que eventualmente depositaría sobre la administración en Washington una cantidad considerable de trabajo adicional. Esto significaría el aumento de la cantidad de trabajo actual al doble y más del doble, en el sector de finanzas especialmente, pero en otros sectores también. Esta carga sería absorbida sin ningún aumento, o, en casos excepcionales, con sólo menores aumentos de personal en las oficinas administrativas en Washington. Esta absorción y los servicios al personal que funcionaban a distancia requerían, como es de suponer, cambios importantes de los procedimientos y la mayor utilización de la nueva tecnología en equipo y material de oficina. Se reconoció que la tecnología avanzada había también acertado materialmente las enormes distancias del Hemisferio mediante el aumento de rapidez en las telecomunicaciones y la introducción de aeronaves comerciales de velocidad Mach 1. Los criterios anteriores sobre la necesidad de servicios descentraliza-

dos debido al factor espacio-tiempo, exigían una revisión ahora, y exigían también nuevos planes para una época no muy distante, cuando las aeronaves de velocidad Mach 2 y Mach 3 y las telecomunicaciones instantáneas darían al traste con las consideraciones tradicionales de espacio-tiempo. En la nueva estructura y procedimientos de la OSP se tomaron estos hechos en consideración.

En 1961, la estructura administrativa de la Oficina de Washington, que hasta entonces constaba de tres departamentos, fue reducido a dos, con la eliminación del de Conferencias y Publicaciones y de los cargos de jefe y secretaria del jefe. Las funciones fueron reasignadas, quedando las actividades de conferencias y traducciones como una sección bajo la responsabilidad del Jefe de Gestión Administrativa y de Personal. Las funciones editoriales del antiguo Departamento de Conferencias y Publicaciones, quedaron bajo el Jefe de Educación Profesional, pues se tomó en cuenta que las publicaciones de la Oficina cumplen un propósito educativo esencial y debían relacionarse con otras actividades de educación y formación. Las responsabilidades de información fueron asignadas al Subdirector en aquella misma oportunidad.

En un esfuerzo adicional por modernizar las operaciones de la Oficina de Washington, la Oficina de Servicios Generales y la Oficina de Suministro, hasta entonces bajo la dirección inmediata del Jefe de la División de Administración, fueron designadas secciones bajo el Jefe del Gestión Administrativa y de Personal. En 1962, las Secciones de Servicios Generales y de Suministro fueron unificadas en una sola Sección de Servicios y Suministro, y se eliminó el cargo de Jefe de la Sección de Suministro. En otra acción, se eliminó la Sección de Gestión Administrativa, se eliminaron dos cargos profesionales, y se trasladó un puesto de oficinista a la Sección de Personal. La eliminación de la Sección de Gestión Administrativa se hizo posible mediante ciertos cambios en el sistema de mantenimiento del Manual

Administrativo de la OSP y la asunción, por el Jefe de Gestión Administrativa y de Personal, de responsabilidades en el sector de estudios administrativos.²¹ El mismo año, desapareció la Oficina de Servicios Administrativos de Consulta de la Sede, se eliminaron los dos cargos hasta entonces asignados a la misma, y las funciones de dicha oficina pasaron al Jefe de Administración.²² Además, los cargos de oficial administrativo en la Oficina de Coordinación de Investigaciones y en el Departamento de Erradicación de la Malaria quedaron reemplazados por cargos de funcionarios técnicos.

La actual estructura administrativa de la Oficina de Washington consta de dos departamentos, Presupuesto y Finanzas, y Gestión Administrativa y de Personal, responsables ante el Jefe de Administración. El Departamento de Presupuesto y Finanzas está integrado por dos secciones, la de Presupuesto y la de Finanzas. El Departamento de Gestión Administrativa y de Personal se compone de tres secciones: Personal, Servicios y Suministro, y Conferencias y Traducciones.

Otros cambios de responsabilidad incluyen la completa reorganización y redesignación de personal de la Sección de Personal, lo cual permitió la eliminación de dos cargos. Los cambios en el sector administrativo durante 1959-1962 en la sede en Washington resultaron, por consiguiente, en una reducción neta de 17 cargos, que cubrían toda la gama desde profesionales de alta jerarquía

hasta operadores de máquina.²³ Se calcula que los sueldos y subsidios correspondientes a estos cargos ascenderían, si se emplean promedios presupuestarios, a unos \$160.000 aproximadamente, fondos que han sido canalizados hacia el programa de servicios a los gobiernos de la OPS.

Operaciones administrativas en el campo

Inmediatamente después de la modernización de procedimientos en Washington, vino la racionalización de la administración en el campo. Una serie de medidas entre 1952 y 1957 había ido desplazando gran parte de la rutina de los servicios administrativos hacia el personal administrativo de las distintas oficinas de zona. Como consecuencia del establecimiento de la estructura de zonas en 1950-1952, se habían tomado medidas para proporcionar servicios administrativos al nivel de zona al personal en la oficina de zona y a aquéllos que estaban trabajando en proyectos de la OPS en los países. Fue creada en cada oficina de zona una pequeña unidad administrativa, encabezada por un funcionario administrativo del grado profesional más bajo, apoyado por una secretaria y un oficinista. Dicho funcionario recibió el cargo básico de responsabilidad de algunos de los servicios administrativos primarios. Estos consistían, principalmente, en la preparación de ciertos documentos solicitados que requerían acción definitiva de consumación al nivel de Washington. Dicho funcionario y sus asesores preparaban solicitudes para el personal, que recibían el visto bueno del representante de zona y eran elevados a Washington para la acción del caso. Dicho funcionario también mantenía los registros de horas y de licencias para todo el personal que trabajaba en la zona; los resúmenes eran enviados a Washington para que se registraran en la documentación de control en la sede. Preparaba

²¹ La esencial duplicación de los manuales administrativos de la OMS y la OSP quedó eliminada, y el primero, con inserciones de procedimientos aplicados únicamente en la OSP, quedó establecido como la guía autorizada de las acciones administrativas.

²² Este es un servicio esencialmente técnico, consistente en proporcionar a los ministerios nacionales de salud ayuda en el mejoramiento de sus procedimientos administrativos, bajo mandato de la 10a. Reunión del Consejo Directivo (1957). Portner, Stuart: *The PAHO Program of Public Administration, International Review of Administrative Sciences*, 30(2):115-126, 1963; El programa de la OPS en materia de administración pública, *Bol. Of. San. Pan.*, 55:164 (agosto) 1963.

²³ Entre los cargos profesionales eliminados en Washington habían dos de grado P5, uno de P4, uno de P3 (todos de la jerarquía de jefe de departamento o de sección) así como otros de nivel inferior.

el inventario preliminar de la propiedad, que a su vez se elevaba a Washington para su revisión y para su conservación en el registro permanente en las instalaciones de la sede. Llevaba los libros de cuentas que servían simplemente como cuentas-memorándum. Las copias de los documentos pertinentes eran enviadas a Washington, donde se registraban y se conservaban en los registros básicos de contabilidad. Se abrieron unas pocas cuentas de banco en el campo para facilitar las operaciones en el sector de finanzas. Se permitió una acción definitiva respecto a la preparación de cheques de sueldo de todo el personal de la oficina de zona y de las ubicaciones de campo dentro de la jurisdicción de la zona, y respecto al reclutamiento, nombramiento y cesantía del personal de oficina, dentro del marco de las autorizaciones y de acuerdo con las disposiciones del manual administrativo. Además, se permitía la obtención de útiles, equipo, materiales y servicios por un valor hasta de \$25,00 (1950-1952) por cada compra. El funcionario administrativo también ayudaba al representante de zona a elaborar el presupuesto de la oficina de zona y del programa de la OSP en la zona. Cada una de las oficinas de zona tenía archivos y registros que se llevaban de acuerdo con guías generales de clasificación establecidas por las actividades administrativas en Washington.

Como se indica más arriba, el patrón principal de trabajos administrativos en el campo era esencialmente de la índole de solicitud o recomendación, quedando reservadas a los funcionarios en Washington la acción y la autorización definitivas. Al nivel de Washington se llevaban los libros básicos de cuentas, los archivos-registros de todo el personal, las cuentas de banco principales y toda la documentación de carácter ejecutivo.

No se había otorgado, literalmente, ninguna autoridad administrativa a los pequeños grupos que operaban al nivel de país.

Durante los próximos cinco años, de 1952

a 1957, con la rápida expansión de las actividades de campo y el crecimiento sumamente lento del personal de la sede en Washington, fue surgiendo un patrón de descentralización en el sector administrativo. Esta tendencia alcanzó su apogeo en una serie de delegaciones de autoridad de abril a octubre de 1957, que trajo como resultado el establecimiento, en cada una de las oficinas de zona, de un sistema de autocontabilidad. En la más importante de estas delegaciones, el 16 de octubre de 1957 el Dr. Soper, entonces Director de la OSP, concedió a los representantes de zona: 1) el control de los desembolsos contra todas las asignaciones destinadas por la oficina de Washington al representante de zona; 2) el control y mantenimiento de aquellos registros que fueran necesarios para llevar una relación de los fondos reservados y desembolsados, incluyendo los libros mayores generales y los registros subsidiarios, el libro diario de fondos en efectivo, los comprobantes, los registros de control de asignaciones, el resumen de asignaciones, reservas y cuentas de subvención; y 3) el intercambio y presentación de aquellos registros e informes mensuales y anuales que fueran requeridos de acuerdo con los procedimientos financieros existentes. El control de cuentas para fondos en fideicomiso y fondos especiales continuó ejerciéndose desde Washington, y la reasignación de ahorros de fondos de la OMS y de la OMS/TA también siguió haciéndose desde la sede.

En otros sectores administrativos, el Director delegó al representante de zona la autoridad para: 1) el mantenimiento y control de inventarios de útiles y equipo no fungible, tanto para proyectos como para otros fines; 2) la disposición y/o venta de propiedad anticuada, excedente o inservible; 3) el traslado de propiedad de un proyecto a otro; 4) el traslado de propiedad a los gobiernos; y 5) la compra, dentro de la zona, de útiles y equipo pagaderos con fondos de la OSP cuando eran de calidad adecuada y precios razonables, hasta el límite de las cantidades asignadas, sin exceder de \$5.000

por cada compra. También hubo delegaciones de autoridad en el sector de personal, relacionadas con: a) el reclutamiento, b) la autorización de derechos y subsidios, c) el desempeño, conducta, y cambio de estado civil, d) licencias, e) viajes, y f) unos 27 ítems de documentación de personal. Sin embargo, las delegaciones de autoridad en el sector de personal no alteraron el patrón de nombramiento que había regido hasta la fecha. Los representantes de zona estaban autorizados a nombrar personal de oficina y de servicios generales; el Director continuaba efectuando los nombramientos de personal profesional, a recomendación del representante de zona y previa revisión y recomendación por una comisión de selección de personal en la sede en Washington.

El sistema establecido bajo las delegaciones de autoridad en 1957, resultó en un aumento considerable de trabajo al nivel de zona y en una necesidad inmediata de personal adicional. El personal administrativo de zona, que había aumentado lentamente durante el período de 1952 a 1957, fue incrementando para hacer frente a la carga de actividades administrativas que resultaron de estas delegaciones de autoridad.

Para 1959, la dotación administrativa normal de las oficinas de zona constaba de un oficial administrativo superior y un funcionario de presupuestos y cuentas, un empleado superior para contabilidad y uno subalterno, un oficinista de personal, un oficinista de servicios generales, un oficinista de registros y comunicaciones, y otros oficinistas y secretarías. El desplazamiento de la autoridad y el trabajo hacia las oficinas de zona sólo había causado cambios menores en el número y la estructura administrativa en la sede. Los problemas de designación de personal administrativo, que habían sido anteriormente asunto de debate en las reuniones de las entidades gubernamentales unos siete años atrás, y también de revisión interna en varias ocasiones, se habían convertido ahora en una consideración primordial que justificaba la acción. Por

otra parte, la creciente carga de detalles administrativos había empezado a hacer mella seriamente en el tiempo disponible del representante de zona y de otros funcionarios superiores de zona para el desempeño de sus labores técnicas y de representación.

Se prestó entonces especial atención al funcionamiento administrativo en el campo, y especialmente a un examen de las delegaciones de autoridad administrativa a las oficinas de zona. En 1960 y 1961 se emprendieron estudios, por parte del personal de secretaría, de las operaciones administrativas de zona y de campo, a se elevaron recomendaciones al Director, quien aprobó un programa de racionalización basado en la incorporación de los procedimientos administrativos de campo a la maquinaria administrativa de la sede, y en la eliminación gradual del personal administrativo de campo en las oficinas de zona, dejando únicamente un ayudante de oficina para hacerse cargo del resto de los asuntos administrativos de menor cuantía.

En la fecha en que se tomó dicha decisión, las oficinas administrativas de zona tenían un total de 57 personas dedicadas a estas actividades, excluyendo al personal de custodia y los choferes. Ciertas operaciones y controles administrativos se estaban duplicando en la sede, y gran parte del esfuerzo administrativo zonal, especialmente sobre asuntos problemáticos y de apelación, tenía que someterse al examen y la aprobación de Washington.

El 1° de enero de 1962, tras meses de debates y ensayos preliminares, se inició a título de prueba una absorción por el sistema en Washington de los registros de sueldos y asuntos afines del personal profesional sufragado por la OSP y empleado por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, importante centro de investigaciones que funcionaba bajo la dirección de la OSP. Habiéndose obtenido éxito en dicha prueba, se emprendió otra adicional en dos zonas. El 1° de mayo de 1962, se introdujo en la Oficina de la Zona IV de la OSP (Lima) un programa para el reintegro de las

operaciones administrativas, para su mecanización y absorción al proceso central. El 1° de junio de 1962, dicho programa fue extendido a la Oficina de la Zona V (Río de Janeiro). El 1° de noviembre de 1962, fue adoptada en las cuatro zonas restantes de la OSP. Como acción inicial, se transfirieron las plantillas de pago del personal internacional, los controles de registros de sueldos, y la documentación correspondiente, junto con la responsabilidad por la preparación de toda clase de acción relacionada con el personal internacional. La operación de plantillas de pago establecida a través de los servicios de un banco comercial en Washington permitió la eliminación de las operaciones de expedición de cheques para sueldos y subsidios. Se establecieron cuentas individuales para los miembros del personal; el banco se comprometió a pasar los asientos a las cuentas individuales y a informar a los miembros del personal de su estado de cuentas. Como próximo paso, los controles, tarjetas y libros mayores de las asignaciones fueron trasladados a Washington para ser incorporados a la administración central. Se dispuso el traslado del inventario de la propiedad física, después de una conciliación final en el campo a fines de 1962. Se hicieron entonces los arreglos para el control y aprobación de todas las reclamaciones por motivos de viajes, seguros de salud, y otros asuntos, para la clausura de ciertas cuentas de banco en el campo, y para el traslado de una parte de la responsabilidad de las compras y suministros a los países. La oficina de zona quedó libre de las tareas aritméticas que tanto tiempo consumían en relación con las presentaciones presupuestarias, de la responsabilidad de pagar a los becarios, y de la distribución de documentos.

Como preludeo al traslado de estas actividades a Washington se iniciaron estudios de los procedimientos y técnicas de casi toda operación cuyo traslado e integración a la administración de la sede se estaba considerando. Se tenía muy en cuenta que el personal en Washington no podría absorber la carga de trabajo que le llegaría desde el

campo sin importantes cambios de los procedimientos de trabajo. Así pues, se iniciaron estudios del flujo de trabajo, diseño de formularios, utilización de máquinas, y técnicas de trabajo, por parte de un grupo administrativo interno que revisó los sistemas, desde el punto en que se iniciaba una acción hasta su consumación. El resultado de este examen fue la introducción de cambios en los procedimientos, la forma y técnica en una mayoría de los sectores administrativos de la Organización, que iban desde el cálculo de presupuestos hasta el mantenimiento de los registros de horas y licencias. Ocurrieron cambios generales de registros, con marcado énfasis en la introducción de documentación para fines múltiples, mediante el uso de máquinas. Además, hubo un adelanto de igual importancia en la eliminación de procedimientos que resultaron innecesarios o ineficientes. Se inició un presupuesto de tipo programa, en un esfuerzo de proporcionar a los gobiernos y a la administración de la Organización un instrumento más eficaz para planear y revisar programas, y se elaboró también un manual, confeccionado especialmente para el uso de los recién establecidos representantes de la OPS/OMS en los países. El presupuesto del programa representa especialmente un gran adelanto en la planificación de las actividades de la Organización, y en la correlación de éstas con las necesidades y los programas de los gobiernos. El nuevo sistema establece siete clasificaciones principales de programa: 1) protección de la salud, 2) fomento de la salud, 3) educación y adiestramiento, 4) servicios a los programas, 5) dirección administrativa, 6) Cuerpos Directivos, y 7) aumento del activo. Estas se detallan por categorías principales bajo cada una, y están distribuidas también por cuatro clases de actividades: a) planificación y ejecución, b) formación de personal profesional, c) investigaciones, y d) costos indirectos del programa. En fecha posterior se informará sobre las experiencias obtenidas en el uso de esta nueva e importante innovación.

El proceso de estudio y cambio de sistemas requirió la participación vital, desde cada oficinista hasta los jefes de las operaciones administrativas en Washington y en el campo. Requirió también el incremento de la vigilancia por parte de los supervisores y por la auditoría interna y externa, para garantizar que todas las transacciones administrativas estuvieran en orden y que no hubiese ningún trastorno de los servicios durante los meses de transición del procedimiento de racionalización.²⁴

La fecha fijada para completar la transición de todos los servicios en las oficinas de zona, salvo los de custodia y los de administración de menor cuantía, fue fijada para el período comprendido desde fines de 1963 hasta fines del primer trimestre de 1964. En abril de 1963, en un informe a la 48a. Reunión del Comité Ejecutivo de la OPS, se declaró,²⁵ y en el otoño de 1963, se reiteró en un informe adicional al Consejo Directivo de la OPS sobre el progreso alcanzado, anticipándose que sería posible hacer funcionar el nuevo sistema con una reducción de un total de aproximadamente 40 cargos administrativos de campo y con un ahorro calculado de aproximadamente \$274.000 por año.²⁶ El ahorro calculado en servicios y subsidios de personal para los cargos administrativos eliminados en Washington, \$160.000, y el de \$274.000 para los cargos administrativos en el campo, ascienden a un ahorro anual total de \$434.000. Este total se ha visto mermado en un grado modesto por la adición de un oficinista a la Sección de Finanzas en Washington para ayudar en la operación de las nuevas máquinas de

contabilidad, un oficinista en la Unidad de Servicios de Propiedad, encargado del control de inventario, y un oficinista para ayudar al representante de país en Colombia. Se anticipó que habría necesidad de uno o dos empleados más en Washington, durante el período 1964-1965, para hacer frente tanto al aumento continuo del trabajo que resulte del crecimiento de la Organización como a la mecanización y centralización en la oficina de Washington de las actividades administrativas en los sectores de presupuesto, finanzas, personal, inventario, y otros mencionados en esta presentación.

Mediante el proceso de reforma administrativa, se ha desplegado un esfuerzo simultáneo hacia la obtención de un rendimiento cualitativo mayor de parte del personal. Se han introducido cursillos de adiestramiento en servicio en Washington, para el personal de dactilógrafas y oficinistas en los sectores de disposición de registros, tramitación más rápida de la correspondencia, redacción de cartas, técnicas telefónicas y otras actividades. Durante 1962 se estableció un Centro de Entrenamiento Estenográfico para el entrenamiento y reentrenamiento, según sea necesario, del personal estenográfico relacionado con la correspondencia y otras actividades afines. Por otra parte, se está haciendo un esfuerzo continuo por alentar a los miembros del personal a asistir a clases vespertinas, especialmente en los distintos sectores administrativos, tales como administración de presupuesto, contabilidad, personal, tramitación de datos y otras operaciones de computador, y en el campo de los idiomas para que desarrollen su potencial, aumentando así su contribución al funcionamiento eficaz de la Oficina y capacitándolos para ascensos a cargos de mayor jerarquía.

Durante el proceso de racionalización, tanto en Washington como en las oficinas de zona, se desplegó un vigoroso esfuerzo por reasignar o reubicar todo el personal afectado por la transición. El esfuerzo tuvo marcado éxito, y fue mínimo el número de

²⁴ Organización Panamericana de la Salud: *Informe Financiero del Director e Informe del Auditor Externo, 1962*, Documentos Oficiales, No. 46, pág. 74, 1963.

²⁵ Organización Panamericana de la Salud: 48a. Reunión del Comité Ejecutivo (abril 1963). *Racionalización Administrativa en la OPS*, (Doc. CE48/13).

²⁶ La acción reciente para clausurar el Centro de Entrenamiento para la Erradicación de la Malaria, en Kingston, Jamaica, hará superfluos otros cuatro cargos en la administración.

personas que recibieron pagos superfluos hasta el 15 de septiembre de 1963.

DESCENTRALIZACION DE
RESPONSABILIDAD
TECNICA

Como complemento del programa de racionalización de la administración, en 1962 entró en vigencia un programa de descentralización de las responsabilidades en el sector técnico, y en efecto, se asignó a un funcionario superior de la OSP en cada uno de los países, la coordinación y la dirección de todo el personal y programas de la OSP. Dicha acción, iniciada primero a título de ensayo en una de las zonas de la OSP y extendida luego a toda la Organización, fue el desarrollo natural de la tendencia hacia la obtención de personal y el desempeño de las operaciones al nivel de país y fue comparable al programa de representantes de países de OMS. Vale recordar que, inmediatamente después de la reorganización, se tomaron medidas para fortalecer el nivel de organización en Washington. Los servicios técnicos básicos se prestaban desde la sede durante los primeros años después de la reorganización, con excepción de algunos proyectos de países, y hasta 1950 no se iniciaron los planes para la creación de un sistema zonal de organización de campo. Durante el período 1950-1957, se concentraron los esfuerzos en llenar y completar la organización de las oficinas de zona. Dichas oficinas, con una creciente responsabilidad en la planificación, supervisión, evaluación, y promoción del programa, jugaron un papel principal en el desarrollo de las operaciones de la OSP en el campo, y especialmente en el enlace con los gobiernos al nivel de país. Se agregó personal técnico, incluso un representante de zona adjunto (generalmente un funcionario médico), un ingeniero, una enfermera, y otros con las habilidades técnicas requeridas para desarrollar el programa y analizar actividades en especialidades técnicas. Durante estos años, la responsabilidad de la dirección técnica del programa de campo estuvo en manos del

representante de zona y sus asesores. La autoridad técnica concedida al representante de zona, en comparación con la mencionada más arriba al tratar asunto administrativos, era aun mayor que la no menos considerable autoridad administrativa delegada por el Director.

El personal de las oficinas de zona había crecido en 1959 hasta el punto que el personal profesional y de oficina variaba entre 15 y 27 personas por oficina de zona. En ese año ocurrió un cese relativo del crecimiento de las oficinas de zona, y una concentración en el aumento de personal en la localidad donde funcionaban los proyectos a los niveles de país y de "interpaís". Desde fines de 1958 hasta fines de 1961, el personal de proyectos en la OSP aumentó de 417 a 579. Los proyectos estaban bajo la dirección de jefes de proyecto, quienes, en la mayoría de los casos, informaban directamente al representante de zona. El alcance de supervisión técnica del representante de zona variaba de una zona a otra, pero en la Zona IV, por ejemplo, el representante supervisó personalmente el trabajo de 45 proyectos durante 1961, un total que sobrepasa las posibilidades de un control efectivo.

Para 1962, después de un detenido estudio de la situación, el doctor Horwitz, Director de la OSP, pensó que sería posible inclinarse hacia la delegación, a un funcionario al nivel de país, de la responsabilidad de la supervisión de las operaciones de la OSP en el país. Como primera acción, los representantes de país fueron designados los encargados de los programas de la OSP en Colombia y Perú y los coordinadores de todos los aspectos del programa de la Organización en los respectivos países. En aquella oportunidad había en Colombia nueve proyectos de la OSP y 29 miembros del personal de la misma. Bajo los acuerdos entonces vigentes, el jefe de cada uno de los nueve proyectos quedaba bajo el representante de zona, era el responsable de la dirección del proyecto y del enlace con su contraparte en el Ministerio de Salud. Bajo el nuevo acuerdo de 1962, el funcionario

técnico superior del proyecto más importante en Colombia, el funcionario médico encargado del proyecto integrado de salud pública, fue redesignado representante de país de la OPS/OMS. Bajo su nuevo cargo de responsabilidades, pasó a ser el supervisor inmediato de los jefes de los proyectos individuales del país, y de cualquier consultor regional o de "interpaís" que emprendiera trabajo en Colombia. Este funcionario continuó bajo la dirección general del representante de la Zona IV, desde Lima. El representante de zona se encargó de la vigilancia técnica general del trabajo en el país, y sus exámenes fueron facilitados por los esfuerzos de la nueva autoridad coordinadora en el país. Además de la delegación de autoridad técnica, la prestación de servicios administrativos al personal de la OSP en Colombia quedó entonces colocada en línea directa de Bogotá a Washington, obviando así la necesidad de tramitar los asuntos administrativos a través de Lima para su autorización o aprobación, permitiendo decisiones más rápidas.

Al mismo tiempo se efectuó un arreglo parecido para las actividades de la OSP en Perú. Al representante adjunto de la Zona IV se le delegó la responsabilidad doble de representante adjunto de zona y de coordinador de las actividades de la OSP en Perú, teniendo en este último puesto un cargo idéntico al que se había establecido para el representante de país de la OSP en Colombia.

Habiéndose logrado éxito con los programas de descentralización en Colombia y en Perú, se hicieron arreglos para su extensión a Ecuador y Bolivia a principios de 1963. Los programas para los cuatro países recibieron una inspección minuciosa, pres-tándose atención especial no sólo a las responsabilidades técnicas recién asignadas, sino también a la efectividad de la línea directa del país a Washington para asuntos administrativos. Se hizo evidente en pocos meses que el éxito alcanzado en Perú y Colombia estaba repitiéndose en Ecuador

y Bolivia. El control técnico al nivel de país era más directo, el enlace era más efectivo, y la planificación de programas tenía mayor cohesión, como también la tenía el funcionamiento de la oficina en cada uno de los países.

Ante la experiencia en la Zona IV donde se había demostrado tanto la efectividad de la descentralización técnica como el mérito de los nuevos procedimientos administrativos, se hicieron arreglos para la adopción del mismo procedimiento en todos los países del Hemisferio donde estaba funcionando la OSP. Para el 1° de septiembre de 1963, se había efectuado la descentralización en 18 países, y se habían dado los pasos para la aplicación de este procedimiento al resto de las operaciones de la OSP en el Hemisferio. Según los planes trazados, la descentralización será efectiva en todas las operaciones a nivel de país para el 1° de enero de 1964. En los momentos en que se escriben estas líneas, parece ser que todos los objetivos serán alcanzados sin gran dificultad.

Bajo el programa actual de descentralización, a la oficina de Washington le incumbe, en resumen, la responsabilidad en el desarrollo y establecimiento de las normas a seguir, la planificación de los objetivos de programa, y la evaluación del progreso hacia el logro de dichos objetivos. Además, a este nivel de organización le incumbe, desde el punto de vista técnico, la dirección de ciertos programas de carácter "multi-país". Desde el establecimiento de la sede en Washington se prestan también una variedad de otros servicios técnicos y administrativos. Al nivel de zona se atiende la coordinación del programa de las actividades de la OSP en los países asignados a las respectivas zonas, y la supervisión de los varios representantes de país de la OSP. La oficina de zona examina y recomienda a Washington programas a largo y a corto plazo y las necesidades presupuestarias de la OSP en los países, y evalúa el progreso del programa, cualitativa y cuantitativamente, hacia el logro de los objetivos es-

tablecidos en estos planes de programa. El representante de zona sirve como subalterno principal del Director para todo el enlace con los gobiernos en su zona geográfica, para la interpretación y aplicación de la política y otras directivas, y para la asociación con organismos internacionales y otras agencias con las cuales la OSP comparte un interés mutuo en programas para el mejoramiento de la salud de los pueblos americanos.

Al nivel de país, la organización de la OSP aplica las normas, procedimientos, y reglamentos promulgados al nivel de la sede y establece los procedimientos locales dentro de los límites de la autoridad delegada. Los datos básicos sobre necesidades y recursos de salud del país son recopilados, y se le presta ayuda al gobierno en la planificación y desarrollo de programas de salud. Se preparan anteproyectos, y se da colaboración al gobierno en el desarrollo de planes operativos y acuerdos. Las responsabilidades del representante de país de la OSP/OMS cubren toda la gama de coordinación del programa de la OSP en el país. Le incumbe la responsabilidad del enlace con los ministerios de salud, con otros organismos nacionales e internacionales en el país, y del desarrollo del programa de la OSP posterior a la revisión de las necesidades con funcionarios de los ministerios. Hace recomendaciones sobre programas básicos y presupuestos de la OSP en el país, justifica las prioridades allí indicadas, desarrolla planes de la OSP a corto y largo plazo, supervisa y examina las actividades de la OSP bajo su jurisdicción, rinde informes periódicos del progreso alcanzado, inicia y recomienda acción con relación al personal, examina el rendimiento, y proporciona la dirección general de actividades administrativas elementales, tales como el mantenimiento de registros de asistencia, autorización de viajes dentro del país, aprobación de reclamaciones de viajes, y la variedad de asuntos relacionados con el personal y la organización a este nivel operativo de la Organización.

Este es, en términos generales, el patrón de asignación de responsabilidad de los diferentes escalafones de organización de la OPS a fines de 1963. Se reconoce que en una organización que está sufriendo una evolución rápida, las responsabilidades que rigen hoy día indudablemente se verán alteradas con el transcurso del tiempo. Surgirán nuevas necesidades que requerirán una nueva estructura y nuevas delegaciones de autoridad. Los arreglos actuales son el resultado de más de 60 años de crecimiento de la Organización, y reflejan muy específicamente el cambio sumamente rápido de la misión de la Organización y de su programa en los últimos 15 años, desde la reorganización y modernización de la OSP. Hoy día la OSP tiene más de 1.000 empleados y funcionarios, ciudadanos de más de 49 países, quienes se dedican a actividades de gran diversidad en más de 320 proyectos que están en funcionamiento en los 25 Países Miembros de la OPS y en los territorios de este Hemisferio.

EVALUACION DEL PROGRAMA HASTA LA FECHA

Es difícil evaluar, en términos aproximadamente definitivos, el programa sobre el cual informa este artículo. La perspectiva histórica dentro de algunos años permitirá un juicio más ceñido, pero es posible, en esta oportunidad, próxima al final del esfuerzo actual, mencionar varios puntos de interés.

Está claro que el programa ha traído economías importantes, una reducción de aproximadamente 30% en el costo de los servicios administrativos que se están empleando actualmente para servicios técnicos a los Gobiernos Miembros. Dicho ahorro se efectuó durante el período de 1959 a 1963, cuando el presupuesto aprobado de la Organización aumentó en más de un 57% y el personal total presupuestado aumentó un 38%.

Es claro que la línea directa del país a Washington sobre asuntos administrativos

ha resultado en un servicio más rápido, especialmente sobre asuntos problemáticos.

Es evidente que la revisión general de sistemas, procedimientos y técnicas en el sector administrativo ha traído consigo una merma considerable del papeleo administrativo, y un funcionamiento administrativo mucho más directo en todos los ámbitos de la Organización. Las innovaciones tales como el mayor uso de máquinas, la introducción del presupuesto del tipo programa, el uso de promedios universales al establecer costos del presupuesto, la introducción de especificaciones de categorías amplias en la clasificación de empleos, la consolidación de varios registros, y el uso de formularios para fines múltiples en el sector de finanzas, todo tendrá un significado importante en la administración de la OSP en el futuro. La eliminación de elementos de duplicidad o no vitales en los procedimientos y registros será de igual importancia para las actividades futuras. Todas estas medidas progresivas han colocado el funcionamiento administrativo en el umbral de un funcionamiento por computadores, el cual se está investigando actualmente.

Es evidente también que la descentralización de la autoridad hacia el nivel de país ha traído la coordinación del programa de la OSP a este escalafón, y ha dado reconocimiento y autoridad de mando a los funcionarios que dirigen dichas actividades. Al mismo tiempo, ha facilitado a los representantes de zona el desempeño de sus importantes responsabilidades de enlace con los gobiernos, promoción del programa, y vigilancia general de las actividades técnicas—todas de acrecentada significación en una época en que las solicitudes hechas a la OSP bajo los mandatos de la Carta de Punta del Este han puesto a la Oficina y a su personal a la vanguardia de los programas de desarrollo social y económico del Hemisferio.

Y finalmente, vale la pena notar que, a pesar de la antipatía casi universal hacia el cambio, el personal de la OSP, tanto en el

campo como en Washington, ofreció de buena gana su espíritu y su talento para hacer que triunfara este programa de reorganización. Esto se extiende a todo el personal en todos los niveles, y muy especialmente en las oficinas de zona, que sufrieron el mayor cambio en ambas fases del proceso de racionalización.

Es importante agregar lo que, indudablemente, ha sido claro al profesional de administración pública que haya leído hasta este punto las acciones descritas aquí, que, como en casi cualquier otra reforma de estructura y procedimientos, ésta no ha sido fácil. Ha exigido concentración intelectual y decisión en alto grado; cada etapa de desarrollo ha estado llena de problemas y dificultades, algunos humanos y muchos mecánicos. La revisión y los cambios han sido requerimientos frecuentes a medida que se han buscado los procedimientos mejores y más económicos. Se reconoce que el sistema, en esta etapa, dista mucho de ser un modelo, y que hay otros elementos de organización, estructura y procedimiento que requieren revisión. Se espera, y es parte del programa actual, que la aplicación continuada, la introducción de nuevas técnicas y equipo, y los resultados de la experiencia en las prácticas actuales tenderán a producir una administración aún mejor.

CONCLUSION

Este ha sido, pues, el progreso logrado en la Oficina Sanitaria Panamericana durante los últimos años, en los esfuerzos por modernizar la estructura, refinar los procedimientos, y mejorar las técnicas de administración de este organismo que es la entidad activa más antigua dedicada a la salud pública internacional. Como indica el informe presentado ante la 48a. Reunión del Comité Ejecutivo, este esfuerzo "... ha nacido del convencimiento de que el rápido desarrollo de los programas de salud en las Américas requieren de la OPS una organización y procedimientos que permitan atender las presentes necesidades. Los

sistemas y estructuras de la OPS que en otra época satisfacían las necesidades, ahora no son lo suficientemente adecuados, como es evidente que tampoco lo serán, en una docena de años, las innovaciones a que se ha hecho referencia. La dinámica del desarrollo exige una constante vigilancia de la maquinaria administrativa y técnica, así como el establecimiento de nuevas pautas que permitan atender las necesidades. En un período de creciente actividad en el campo de la salud en virtud de la Carta de Punta del Este y el impulso del desarrollo

socioeconómico, existe una obligación ineludible de servir a los países de las Américas en la máxima medida que permitan los recursos disponibles. La buena administración impone a los funcionarios de la OPS, así como a los de los organismos nacionales de salud, la obligación de descubrir y aplicar los procedimientos más eficaces y económicos. Algo se ha hecho ya en este sentido, y en la OPS continuarán sin cesar los esfuerzos hasta encontrar el sistema mejor y más económico de servicios de salud a los pueblos de las Américas.”

ADMINISTRATIVE RATIONALIZATION IN THE PAN AMERICAN SANITARY BUREAU (*Summary*)

Students and practitioners in public administration with a particular interest in the organization and operation of international agencies will find the current program of administrative rationalization of the Pan American Sanitary Bureau (PASB), the secretariat of the Pan American Health Organization (PAHO), worthy of review. Initiated in 1959, accelerated in 1961, the program has been directed toward the achievement of an effective and economical administration. This, then, is a report on the progress attained in the PASB during the past several years in the attempt to streamline the structure, refine the processes, and improve techniques in the administration of this oldest operating international agency in the health field, which has served the people of the Americas since 1902. As indicated in the report made to the 48th Meeting of the Executive Committee of the PAHO, this effort “. . . stemmed from the realization that the rapidly-developing health programs in the countries of the Americas require a PASB organization and process able to meet the needs

of this day. Systems and structures of the PASB which met the requirements of an earlier day are not quite adequate—as it is apparent the innovations noted herein will not be fully adequate a dozen years hence. The dynamic of development requires constant surveillance of administrative and technical machinery, and the institution of new patterns to meet emerging needs. In the present period of burgeoning health activity under the Charter of Punta del Este and the force of socioeconomic development, there is a clear mandate to serve the countries of the Americas to the full measure of available resources. Prudent management dictates for the officers of the PASB, as for those in national health establishments, the discovery and implementation of the most effective and economical practices. A beginning has been made; the effort will be continued relentlessly in PASB to find the best and the most economical way to give service in health to the peoples of the Americas.”