

BOLETIN de la Oficina Sanitaria Panamericana

Año 42

Vol. LV

Diciembre, 1963

No. 6

EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA SALUD*

DR. FRANCISCO VIO VALDIVIESO†

Consultor en Legislación y Administración de la Oficina Sanitaria Panamericana, ex Abogado del Servicio Nacional de Salud de Chile

Las campanas de la Historia llaman en América Latina a la tarea de ordenamiento integrado de sus actividades productoras, para hacer posible que impere en nuestros países la justicia distributiva en un ambiente de libertad.

Esa tarea adquiere carácter dramático porque ocurre en el seno de estos países un fenómeno que, paulatinamente, puede conducir a la destrucción de lo poco o mucho que hayan podido lograr. La población de América Latina crece a razón de 2,9 % anualmente, mientras su producción se incrementa sólo en 1 % en igual período, sobre una realidad ya recargada de deficiencias pavorosas, económicas y culturales y de fermentos sociales dañinos.

La tarea de ordenamiento se hace indispensable, urgente, apremiante, porque es previa a toda determinación para encarar siquiera el control de ese fenómeno, contar las potencialidades de que se dispone y, además, porque la ejecución de las medidas que se arbitren requerirá de métodos sistemáticos y sostenidos para asegurar la eficiencia y eficacia de tales medidas.

Nuestros países sólo ahora empiezan a preocuparse de este asunto. Este retraso obedece a un imperativo histórico, pre-

ferentemente a su constitución política. Nacidos como secuela de una de las revoluciones más profundas que ha sufrido la humanidad, sus pueblos carecían de la madurez suficiente para comprender el régimen de autogobierno—el democrático—debido principalmente a que fueron estructurados durante la Colonia de arriba a abajo. Se construyeron antes que nada los palacios de los gobernadores, las catedrales, los cabildos y el salón de las ciudades: la plaza de armas.

El quehacer político ha ocupado la atención de los hombres destacados de América Latina de manera absorbente, porque, además del imperativo histórico, ha sido el campo en que han encontrado expresión los anhelos colectivos, y el ambiente de desenvolvimiento de vidas pletóricas de vocación cívica.

Los actores en el proceso indicado, los políticos, han dado a nuestros países valores preciosos, como el de la libertad; el de los derechos individuales inalienables; la legislación constitucional, civil, procesal, penal, del trabajo, sanitaria, etc.

Durante el siglo pasado y lo que va del presente, los autores de nuestras nacionalidades han sido los políticos, e indiscutiblemente seguirán como elementos insustituibles, siendo agentes directos del progreso de nuestros países; pero tendrán que compartir sus responsabilidades con hombres dedicados

* Presentado en el "Taller sobre Administración," celebrado en Panamá, República de Panamá, el 12 de junio de 1963.

† Fallecido en junio de 1963.

a otras actividades, en búsqueda de las mismas metas que ellos tratan de alcanzar: con los técnicos, esto es, con los que entregan sus esfuerzos y energías a labores especializadas para el bien colectivo, orientados por normas científicas reguladoras de sus actividades, las que se ejecutan conforme a una metodología previamente programada.

Los políticos no pueden cumplir por sí solos la tarea de ordenamiento colectivo, porque su función es la de dar sus fundamentos básicos, en normas generales, como resultado de la captación, con exquisita sensibilidad, de las verdaderas necesidades de las comunidades. Tendrán que dar oportunidad a los técnicos para que lleven esas normas generales a la realidad, para que las traduzcan en soluciones prácticas e inmediatas para todos y cada uno de los habitantes.

La conjunción de políticos y técnicos parece ser la ecuación propicia para seguir los caminos que nos conduzcan a superar las deficiencias a que nos hemos referido, en la inteligencia de que cada cual debe actuar dentro de su propia órbita. El exceso de los políticos en sus funciones o atribuciones, rompería la posibilidad que se nos presenta; el celo exagerado de los técnicos, en el resguardo de sus aplicaciones, también la rompería.

El ordenamiento a que llaman las campanas de la Historia en América Latina tiene que estar a cargo de los políticos, porque debe llevarse a cabo por el Estado, y de los técnicos, porque exige conocimientos científicos especializados.

El Estado tiene que encarar la tarea, debido a que nuestras naciones fueron forjadas de arriba a abajo, como ya dijimos, a diferencia de lo ocurrido en Estados Unidos de Norteamérica y en la mayoría de los países de Europa donde las naciones brotaron desde el hombre hacia el Estado. Además, por ser ya de orden colectivo los problemas que las aquejan, se han extendido y ahondado las deficiencias en toda la colectividad, dejando tales problemas de ser la suma de los individuales.

Sin embargo, los procedimientos que los Estados deben emplear no pueden ser los que han usado desde su creación, basados en su facultad "imperium"; ahora tienen que acercarse al hombre y, en sus potencialidades, crear el porvenir dentro de un ordenamiento metódico.

El ordenamiento metódico en el ámbito público, exige proyectar, planificar, programar, supervisar, evaluar y, principalmente, administrar.

En el siglo XIX y en los primeros veinte años del que corre, se actuó dentro de la concepción de que la Nación era la suma de individuos y el Estado—su expresión jurídica—sólo debía preocuparse de que los individuos pudieran desarrollar sus actividades, sin ser incomodados o perturbados en sus vidas y en sus bienes, por lo que su función era de mero guardián y custodio del orden público.

Esa concepción dio por resultado que los términos gobernar y administrar fueron sinónimos de mantener, conservar.

Hoy, y desde el Tratado de Versalles, para indicar una fecha, se actúa dentro de la concepción de que Nación es la asociación de personas, y, de consiguiente, el Estado, no sólo debe preocuparse porque sus integrantes, seres individuales y sociales a la vez, no sean incomodados o perturbados en sus vidas y en sus bienes, sino que también, y en forma persistente, porque sus vidas se desenvuelvan en plena capacidad de aprender, pensar, procrear, educar, producir y consumir.

En esta concepción, los términos gobernar y administrar, en el ámbito público, han dejado de ser sinónimos de mantener y conservar, para dar paso, de manera bifurcada, a los significados de orientar, estimular, promover, fomentar, colaborar, coordinar, suplir, ordenar, etc.

Hoy, gobernar es dirigir, conducir, orientar, con carácter general. Administrar es atender, directa e inmediatamente, la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, mediante la aplicación en lo particular de las normas de carácter general,

utilizando las disponibilidades humanas y materiales con que se cuenta en el momento de ejecución.

Gobernar es función de los políticos...

Administrar es función de los técnicos...

En la República de Panamá se ha iniciado, felizmente, el ordenamiento integral de sus actividades. Claro que, por tradición y por la presión de los tiempos, en el ramo de la administración pública, el proceso comenzó también desde arriba hacia abajo. Ya se han creado la Contraloría General de la República; la Dirección General de Planificación y Administración; el Departamento de Materiales y Compras del Ministerio de Hacienda y Tesoro; el Departamento Administrativo del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, etc. Ya se cuenta con un excelente Código Fiscal.

La tarea hay que completarla hasta los niveles de ejecución inmediata de las necesidades.

Si la tarea de ordenamiento debe ser integral en nuestros países, si debe cumplirse en todas las actividades de nuestras naciones, en los servicios de salud pública adquiere carácter de esencial, por ser mayores las necesidades a atender que los medios para satisfacerlas.

La salud pública, como función del Estado y como actividad colectiva, se realizó por la humanidad como labor esporádica, temporal, ocasional, salvo en aspectos profilácticos aislados, v. gr., cuarentena de naves.

Brotaba una epidemia y a la par brotaban precipitadamente leyes, reglamentos y medidas para combatirla; pasada la calamidad, cesaban los ordenamientos creados para eliminarla. Las gentes, con su incorregible mala memoria para recordar los acontecimientos dolorosos y desagradables, se despreocupaban de mantenerse alerta, si quiera fuese para evitar que se repitieran los estragos sufridos.

La salud era considerada como una cuestión del orden privado de los individuos.

A fines del siglo XIX comenzó a aflorar la

idea de ordenamiento, con carácter permanente y sistemático, de la función del Estado de velar por la salud de la población, concretándose en América Latina en el primer Código Sanitario, según los antecedentes que hemos podido acumular, promulgado en el año 1891, en la República de México.

Ese ordenamiento, sin embargo, tenía relación nada más que con funciones que podríamos denominar profilácticas; pero no consideraba la necesidad de un ordenamiento de elementos, medios y metas.

En 1902, las repúblicas soberanas de América entera tomaron, con timidez, la decisión de dar un corto paso de ordenamiento en las tareas de salud pública, creando la Oficina Sanitaria Internacional —que más tarde se denominó Oficina Sanitaria Panamericana— con la función principal de ser centro de información sanitaria continental.

Felizmente, los Estados Miembros de esa entidad internacional, entre los que se cuenta Panamá, poco a poco fueron vigorizándola en la búsqueda de las soluciones de los problemas de salud continental, hasta llegar, ya como Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, conservando su propia personalidad, a la Reunión de Punta del Este a consagrar la doctrina de que sin la atención de los problemas de salud, es imposible elevar el nivel de bienestar de los pueblos.

Gracias a esa actitud de todos los Estados del Continente, el llamado de las campanas de la Historia a la tarea de ordenamiento en América Latina, no ha encontrado a sus servicios de salud pública desprevenidos. Lo demuestra el hecho de ser, los de salud, los primeros planes formulados en casi todos nuestros países, entre los que se encuentra el de Panamá.

La Salud de vuestra república tiene ya su plan. Ha iniciado, entonces, el proceso de ordenamiento.

No hay que cejar un minuto en completar esa tarea iniciada. Deben venir a continuación los programas y, de manera pre-

ferente, abocarse todos los funcionarios y empleados a la labor de administrar, esto es, prestar la mejor atención posible utilizando al máximo los medios de que se dispone.

Las autoridades superiores de salud pública de la nación, con clara conciencia de sus enormes responsabilidades, han convocado precisamente a los jefes del Departamento Nacional de Salud Pública a este "Taller", para que se detengan a analizar las deficiencias administrativas de que adolece, y encontrar las soluciones para superarlas.

Tal actitud es una demostración evidente y elocuente de sensibilidad histórica.

En el Departamento Nacional de Salud Pública se hace indispensable efectuar una intensa labor de ordenamiento administrativo.

Innecesario nos parece fundamentar esa afirmación. Los señores participantes en este "Taller" conocen a cabalidad la realidad administrativa del Departamento.

La labor de ordenamiento administrativo debe ser ambiciosa en cuanto a obtener, en el plazo más breve posible, la regularización de los procedimientos para que permanentemente la atención a las personas y a la comunidad se cumplan con oportunidad y máxima calidad. Pero, a la par, debe ser sencilla, porque debe orientarse a resolver los problemas del diario vivir. No requerirá de extensos proyectos ni ampulosos documentos.

Por esto el temario de este "Taller" con-signa materias que parecen insignificantes para quienes ignoren que ninguna acción de salud puede realizarse si no es mediante actividad administrativa. Son de importancia destacada para quienes viven las angustias de necesidades agudas insatisfechas, tanto servidores como servidos.

El primer tema es "Recepcion, despacho y archivo de documentos".

El documento es un elemento de trabajo insustituible en la administración pública, en especial, en salud pública.

La administración pública debe adaptar sus mecanismos a la concepción de la

perpetuidad y de la impersonalidad de las funciones que tiene a su cargo, porque está destinada a servir a la comunidad sin limitación en el tiempo, mientras que sus funcionarios y empleados son, por naturaleza, transitorios.

De aquí que esos mecanismos requieran desenvolverse enmarcados por un sistema que funcione permanentemente, sin siquiera suspenderse un instante.

El documento es el único medio de resguardar la continuidad perpetua, pues a falta de un funcionario o empleado determinado, el que lo subroga puede actuar inmediatamente.

En la administración pública ninguna resolución que cree, modifique o elimine un estado de situación debe arbitrarse de palabra, porque siempre afecta a derechos y obligaciones de particulares, y porque los funcionarios que procedan en esa forma, no lo hacen por sí, sino como mandatarios del pueblo, en los regímenes democráticos.

En la administración particular, en un negocio propio, puede procederse de palabra, porque se actúa en campo privado, por si, en ejercicio del derecho de propiedad privada.

Naturalmente que no hay que recomendar ni caer en el abuso del "papeleo", en lo que se ha dado en llamar "la montaña blanca".

El documento oficial debe tramitarse de un modo especial, para asegurar la agilidad misma de la administración.

En los servicios de salud pública, el tratamiento del documento oficial exige el máximo de cuidado, porque, en general, involucra aspectos de la vida misma de seres humanos.

Los que hemos trabajado en servicios de salud pública durante largo tiempo sabemos de docenas de casos en que, por descuido con la documentación, se han perdido vidas humanas. Por esto, los funcionarios que están encargados de tomar resoluciones tienen que preocuparse del conocimiento y tramitación de los documentos que tienen relación con sus funciones.

El Servicio Administrativo de Atención Médico-Sanitaria en Panamá, en el primer

borrador de reglamento sobre administración en el Departamento Nacional de Salud Pública, que ha preparado para elevarlo a la superioridad una vez que sea analizado por ustedes, dedica atención minuciosa al tratamiento de los documentos, y propone que, una vez agotada la tramitación de estos, se archiven ordenadamente, porque en ellos se asientan generalmente derechos o se acumulan informaciones indispensables para la continuidad de las funciones.

Se observa marcada tendencia en los tiempos actuales a despreciar los documentos "viejos", porque hay manifestaciones evidentes de un fenómeno que ha destruido muchos avances de la humanidad: la convicción de ciertos hombres de que la Historia comienza con ellos.

El otro día, un médico de la zona rural narraba, en una reunión, que no había podido programar sus actividades porque no encontró en el establecimiento en que trabajaba, información alguna sobre el peso de los niños atendidos en años anteriores.

Actualmente, en plena era de la planificación y de la programación, contar con archivos de la documentación oficial de períodos pretéritos, es tan fundamental como conocer los fondos con que se llevarán a la realidad los proyectos.

El segundo tema es "Inventarios"

No hay ordenamiento si se ignora lo que se tiene para actuar.

Es una verdad tan sencilla como contundente la expuesta; huelgan los argumentos para fundamentarla.

En la administración pública los inventarios son consustanciales a las funciones mismas, porque se actúa con lo que no pertenece a los actores. Los bienes con que trabajan los funcionarios y empleados son de dominio de toda la comunidad. En ella nada es mío ni tuyo; todo es de todos. Los funcionarios y empleados disponen de ellos como meros tenedores, sin título que les dé el *jus utendi*, el *jus fruendi* y el *jus abutendi*, conjuntamente, sino sólo el *jus utendi*: el derecho de uso.

En los servicios de salud pública la necesidad de inventarios es primordial, porque se requieren innumerables bienes para el desempeño de las funciones a su cargo; porque esos bienes deben estar siempre a disposición de las instituciones y no de los funcionarios o empleados, particularmente considerados; porque en gran medida, los servicios a prestar dependen de los bienes que se puedan usar, y porque dichas instituciones son, en verdad, empresas productoras de salud, en las que hay que considerar en forma muy cuidadosa los costos, a fin de incrementar la producción. La cama de hospital, por ejemplo—considerada como una "cosa del fisco", como algo de todos y de nadie, como lo ha sido por muchos años, sin inventariarla y sin dárle la dimensión de capital reproductor—, es usada indiscriminadamente, sin preocupación de los gastos que demanda. En cambio, inventariada—en calidad de capital reproductor, al que debe extraérsele la utilidad social máxima dentro de las técnicas científicas y el respeto a la dignidad humana—, preocupa a los encargados de administrarla, mantener los índices de día-estada por enfermo a nivel razonable de rendimiento máximo.

Por ausencia de esa concepción, en muchos de nuestros países se invierten sumas astronómicas en construcciones hospitalarias, mientras en los establecimientos existentes el índice de día-estada por cama de los enfermos es excesivo en relación con las enfermedades de que padecen.

Gracias a tener los inventarios, en los que se consignan los valores de los bienes, se puede calcular el costo de las atenciones frente a las necesidades de la comunidad. De este conocimiento ha nacido la política de salud pública de radicar la atención de los pacientes preferentemente en los consultorios externos, y, además, la de la integración de todos los servicios médicos de cada nación.

Es que actualmente las necesidades de salud en nuestras comunidades es enormemente superior a las posibilidades económi-

cas de sus componentes, por lo que apremia inventariar detalladamente lo que se tiene a fin de darle el destino que más rinda. Debe considerarse que el cuidado de la salud de las personas y de las colectividades es a la vez una obligación y un derecho inalienable, y que pesa sobre el Estado la obligación de corresponder a ese derecho, derecho originado en la dura realidad de que, en nuestros países, más del 90% de sus pobladores no disponen de ingresos económicos para pagar la atención médica, ni siquiera la mera consulta.

Además, se ha comprobado hasta la saciedad que la salud individual es ingrediente valioso del proceso económico general, porque la pérdida de ella por una persona en edad de producir, no sólo la transforma en carga familiar, sino que resta un consumidor y elimina un productor, todo lo cual repercute en el concierto económico de la colectividad.

Los inventarios permiten, por último, señalar objetivamente a los funcionarios y empleados el valor de lo entregado a su custodia y uso, lo que acude a sus conciencias cuando derrochan o malgastan los bienes del Estado.

Entre los objetos inventariados deben figurar los vehículos.

Alguien dijo que salud pública se hacía sobre ruedas.

Es que las labores de salud pública se desarrollan ahora en campo abierto principalmente, abandonando el atrincheramiento de todos sus efectivos en los hospitales y asilos. Es que salud pública, como ciencia y como arte, se encarga hoy de que el ser humano viva en estado de bienestar físico, mental y social, y no sólo en ausencia de enfermedades. En verdad, salud pública se encarga en nuestros días de enseñar a la gente a vivir, convivir y sobrevivir; en otras palabras, a conservar y proteger su vida; a compartir la vida con los demás dentro de un ambiente higiénico, y a prolongar al máximo posible los años de su existencia.

Los servicios de salud pública, por lo

expuesto, deben llegar donde los seres humanos desenvuelven habitualmente sus quehaceres, de preferencia hasta los núcleos familiares, en el seno de sus hogares, para actuar, integradamente, en la solución de los problemas que impiden a sus componentes vivir en el estado de bienestar referido ya.

Los vehículos, pues, son elementos medulares en el trabajo de los funcionarios de salud pública. El uso de esos elementos, por su propia naturaleza, ya que son, a la vez, útiles de placer y de comodidad, estimula los abusos.

La buena administración de los vehículos debe descansar antes que nada en la conciencia y honradez de los funcionarios que los tengan a su cargo; y exige que se sea riguroso en el control de su uso para conservarlos en adecuadas condiciones.

En el documento propuesto como anteproyecto de reglamento de los aspectos administrativos del Departamento, se establecen medidas sobre el uso de los vehículos. Es de esperar que, en los diálogos, que se produzcan en este "Taller", este tema sea cuidadosa y largamente tratado.

El tercer tema es el de Presupuesto

El Estado, en el orden financiero, es parásito; vive de la "sangre", de los esfuerzos de sus súbditos. Anualmente les pide que le entreguen, de sus entradas obtenidas de su trabajo, una parte y, hoy por hoy, no pequeña. Porque es parásito, el Estado da a conocer en detalle, las entradas que obtiene e indica el destino que tendrán. Nació así el presupuesto.

Pero ese documento, poco a poco, ha ido adquiriendo el valor de instrumento de trabajo, orientador de las actividades de la Nación entera.

Actualmente, y en los servicios de salud pública en especial, el presupuesto no es sólo la exposición de entradas y gastos, sino que principalísimamente, es el programa de trabajo de los organismos del Estado. Se le ha dado así un carácter funcional.

En Panamá se cuenta con un presupuesto

nacional de rentas y gastos que se acerca, como ningún otro de América Latina, según nuestros conocimientos, a la finalidad señalada, pues la distribución de los fondos se hace en razón de la individualización de las dependencias encargadas de la ejecución inmediata de las funciones. Un corto paso más, y se llega a su funcionalidad.

Los directores de dependencias del Departamento Nacional de Salud Pública tienen a la mano un instrumento de enorme utilidad para la conducción de sus obligaciones. De allí que tengan, a la vez, la enorme responsabilidad de administrar los fondos con un criterio económico de bien colectivo.

El administrar un presupuesto no consiste sólo en ordenar los gastos de acuerdo con la mera disponibilidad de las partidas correspondientes; sino que es el acto de invertir los fondos conforme a un orden de prioridad de necesidades. En una dependencia de salud encargada de atender, por ejemplo, a una población de mil habitantes, no cabe gastar fondos presupuestarios en instalar un centro quirúrgico.

Dado el carácter funcional del presupuesto, éste es un documento cuya preparación requiere cuidadoso estudio.

En los regímenes democráticos, como el de nuestro país, la aprobación del presupuesto nacional impone numerosas etapas, desde su confección hasta su promulgación. Es lógico, pues se trata nada menos y nada más que de los dineros de toda la comunidad y del programa de realizaciones del Gobierno para el bien común.

Recomiendan los peritos en la materia que el presupuesto, a través de todas las etapas porque debe pasar hasta su aprobación definitiva, debe conservar su unidad, su coordinación, su sistematización, para lo cual siempre se ajustará a una ley orgánica, rectora, que regule desde su confección hasta su aplicación.

A nosotros nos ha llamado la atención que, contando Panamá con normas bien claras y precisas en su Código Fiscal, en cuanto a todo lo relativo a presupuesto de la Nación, esto es, con una buena ley or-

gánica, rectora, se incurra en actos como es el modificar preceptos legales permanentes en la ley formal de presupuesto que solamente tiene validez por un ejercicio financiero. También nos ha llamado la atención, por igual causa, que se creen o supriman cargos en esa ley formal.

El cuarto tema es el de "Contabilidad"

En la administración pública, la función contable está destinada, en lo esencial, a medir las actuaciones financieras mediante las imputaciones y el control de las inversiones.

Los procedimientos de imputación son connaturales a la disponibilidad presupuestaria, porque, si no se cumplen, se hace imposible su manejo, ya que es necesario saber previamente de lo que se dispone.

El control es indispensable, sin duda alguna, pero el abuso o exceso de control es paralizante. El control debe llevarse a cabo, según lo demuestran los estudiosos y la experiencia, sin perturbar el desenvolvimiento de las actividades ejecutivas.

Por desgracia, en nuestra América ha imperado e impera todavía el concepto de que el control encuentra su fundamento, no en la posibilidad de error, sino en la de delito, y se parte de la base de que todos los encargados de las erogaciones son malversadores de fondos mientras no se pruebe lo contrario. Esa actitud nos ha plagado de controles, resultando a la postre que los controladores ponen vistos buenos basados en la confianza que les inspira la firma de su antecesor en la misma tarea y así sucesivamente, hasta que, de hecho, el único que ha examinado la operación ha sido el controlado y que los inspectores o auditores de cuentas actúan como detectives, en vez de orientadores, conductores de los sistemas financieros y contables.

En los servicios de salud pública debe haber controles, mejor dicho, deben ser controladas sus operaciones financieras y contables, ojalá que por organismos externos de alto nivel administrativo. Pero los

controladores no deben perder jamás de vista que dichos servicios, siempre y permanentemente, tienen necesidades urgentísimas, agudas, apremiantes, imposterables: atender a miles de personas enfermas y muchas de ellas postradas en cama, con intensos dolores, y en peligro de perder sus vidas; eliminar focos de contagio que pueden ocasionar enfermedades y muerte, etc. Claro que estas mismas circunstancias obligan a los funcionarios de los servicios de salud pública a ser lo más cuidadosos posible en las inversiones y en la confección de la documentación respectiva.

El quinto tema es el de "Suministros"

Si en las guerras triunfan los que mejor han organizado los abastecimientos, como lo acredita la Historia, en los servicios de salud pública el éxito contra las epidemias y las enfermedades está íntimamente vinculado con los suministros.

En los servicios de salud pública los suministros, tanto de bienes consumibles como de los no consumibles, es tarea trascendental, que exige acabado ordenamiento y agilidad exagerada.

No se pueden dar hasta ahora recetas universales sobre sistemas de suministros, pues miles de circunstancias hacen inaplicables en un lugar medidas o normas que en otros han dado magníficos resultados. Es lo corriente, en los servicios de salud, que los problemas a resolver sean eminentemente locales. Un ejemplo: se ha sostenido que el sistema de centralización en la proveeduría es el más adecuado en los servicios de salud pública. En países muy bien organizados, sin duda alguna ha sido así; pero en los que no cuentan con una organización perfecta desde los niveles más ínfimos hasta los más altos, ha sido un fracaso.

Será, sin duda, este tema de largo debate en vuestras sesiones de estudio de los aspectos administrativos del Departamento Nacional de Salud Pública.

El sexto tema es el de "Registro de personal"

No se trata de la selección de personal, porque esta tarea corresponde, en el sistema escogido por Panamá, a organismos ajenos al Departamento Nacional de Salud Pública. Claro es que bien vale la pena dejar constancia de que es una necesidad imperiosa que sus funcionarios sean acogidos al régimen de la carrera administrativa para dar las posibilidades de su adiestramiento, ya que salud pública no se puede realizar de manera adecuada sin personal idóneo.

A propósito, una experiencia. El Gobierno de un país de América del Sur contrató, hace cuarenta años, una misión extranjera para que organizase su servicio de salud. Después de tres meses de detenido estudio de la realidad del servicio, los integrantes de la misión plantearon al Gobierno el siguiente dilema: o se establecía un régimen de personal que asegurase su idoneidad o ellos daban por terminada su labor. El Gobierno optó por lo segundo, cegados sus componentes por un concepto errado de lo que es política. Se perdieron diez años en la evolución ascendente de los servicios de salud del país. Más tarde tuvo que aprobarse un estatuto administrativo que aseguraba un buen sistema de personal. La misión sostuvo que, sin personal idóneo, no se podía hacer salud pública.

Pero no se trata de eso en esta ocasión. Se trata nada más que del registro de personal, esto es, de contar los funcionarios y empleados frente a los cargos que desempeñan, de las funciones que deben desarrollar, de donde trabajan y cuáles son sus derechos ganados con sus esfuerzos.

Es indispensable mantener al día ese registro para informar adecuadamente al Departamento Administrativo del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, y es indispensable también para determinar qué es posible hacer para atender a la población.

De la exposición que hemos hecho sobre los temas a tratar en este "Taller", nos interesa destacar que, a través de su con-

tenido, brota por sí sola la demostración de que administrar en los servicios de salud pública es tarea que no puede ser entregada con exclusividad a una de sus dependencias, como entidad dispensadora de todo lo que se necesita, sino que administrar un servicio de salud pública es labor de todos y cada uno de sus funcionarios y empleados.

Con esa conclusión, sólo nos resta desear que de esta importante reunión, affloren las soluciones definitivas para que en el Departamento Nacional de Salud Pública lo administrativo alcance el nivel de eficiencia que el país exige para lograr su ubicación en el concierto ministerial, de acuerdo con sus reales potencialidades.

ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN HEALTH (*Summary*)

The countries of Latin America must meet the immediate, urgent task of organizing for production. As the population increases by over 2% annually and production only 1%, an ever-increasing deficiency has led to a dangerous situation. The reasons for the development of such a situation have historical origins, traceable even to colonial times. In the last century, and in this one, politicians and technical persons have not been able to combine their efforts for the common good. Their collaboration would be, of course, essential in order to arrive at the specified goals, but the organization must be the responsibility of the politicians, since they are thus authorized by the State. Organization, in the public sector, includes planning, supervising, evaluating, and principally, administering.

Public health is an example of a field in which services were at first sporadic, mobilized to meet an emergency (as an epidemic), but in which permanent organizations to deal with continuing health problems were later established. This was in line with changing concepts regarding the relationship between a government and the individual.

On a hemisphere basis, the creation of the Pan American Sanitary Bureau in 1902 was one of the early steps in the process of development of permanent organizations for health work.

Even in the simple daily tasks of public health administration, it is important to use most effectively all the resources at hand. Records are especially valuable in planning programs for the future, as they give a picture of events of the past. The value of good record-keeping should not be overemphasized, as this assures the permanence of the work. However, excesses in "paper-work" should be avoided as the danger of emeshment in "red-tape" is ever-present. The human implications of public health work require that the

worker in this field keep in mind the high purposes rather than mere methodology.

One important responsibility of a health administration is the analysis of unit costs of services, whether of hospital beds or other health functions. The resulting knowledge would permit a comparison between what a community needs and what it can afford. It is clear that in the less privileged societies, from the economic viewpoint, such an analysis is even more important since it would permit a wiser use of relatively limited resources.

The public health budget, rather than representing an account of income and expenditures, should be a statement, expressed in financial terms, of the program of work of the agency. Approval by the government of a budget proposal constitutes the delegation of authority to the agency to perform the specified tasks, from which point it becomes the responsibility of the agency to administer the funds. An important aspect is the accountability of funds and the control of expenditures.

On the performance of its tasks, a public health agency must be able to use to the best advantage the supplies and equipment available to it. However, most important of all is the preparation of competent personnel, their recruitment into the public health services, and their development in a way which will permit them to work most effectively. While in many countries, assistance of experts from abroad has been a major factor in the development of health services, each nation must work towards the employment of its own trained personnel in this task.

Each of the officials and employees of a health service should be charged with part of the responsibility for bringing public health administration to bear on the health problems of the community.