

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Lics. Francisco Castro V. y Miguel Segovia ¹

En el entendimiento de que la reforma administrativa es un proceso lento, programado, de participación, con metas a corto, mediano y largo plazo, con alternativas de soluciones, mecanismos de evaluación y control, y flexibilidad para introducir modificaciones, este trabajo tiende a dar un enfoque integral y viable en el proceso de desarrollo institucional de los servicios de salud.

Introducción

Este trabajo presenta criterios básicos, así como una estrategia y un método para el desarrollo institucional de un servicio de salud mediante una reforma administrativa integral. Si bien contiene aspectos doctrinarios, ya que se basa en los principios de la planificación y la teoría de sistemas, no pretende ser académico. Por otra parte, tiene validez práctica, porque está fundamentado en la realidad y su aplicación ha dado buenos resultados.

Es evidente que sin recursos suficientes, sin competencia gerencial, sin desarrollo de los recursos humanos, sin políticas lúcidas y firmes, sin conciencia sanitaria acendrada y mística de los servicios públicos, es muy poco lo que se logra en bien de la salud de los pueblos. Esos elementos no se pueden sustituir; en cambio, deben ser reforzados. Pero lo más importante es agruparlos a todos en la debida perspectiva, alinearlos conscientemente en pro de una causa común y de objetivos comunes entendidos por todas las personas interesadas. He ahí la reforma administrativa integral. El desarrollo institucional es un proceso de acciones ordenadas racionalmente; por ello, previo al proceso, se han de dilucidar por lo menos las siguientes cuestiones:

- La naturaleza de la organización y el papel que desempeña en el medio.
- Las características de la organización, sus

problemas estratégicos y las repercusiones de los mismos.

- La organización óptima requerida.
- Las alternativas de optimización y la mejor vía para lograrla.
- Magnitud de los recursos para ejecutar los trabajos.
- Limitaciones, problemas y desventajas posibles de la solución adoptada.
- Especificación de las metas tangibles.
- Señalamiento de las personas encargadas de las decisiones necesarias.
- Indicación de las personas encargadas del diseño, activación, implantación y evaluación de las acciones.

En lo que sigue, se exponen algunas reflexiones y experiencias relativas a los problemas señalados.

El desarrollo institucional

En materia de instituciones públicas, el desarrollo puede conceptuarse concisamente como capacidad de funcionamiento y posibilidad de crecimiento armónico. Desarrollar una institución equivale a dotarla de estos dos atributos.

Capacidad de funcionamiento

El servicio de salud debe tener una capacidad operativa "normal", es decir, debe estar organizado en forma tal que pueda actuar con oportunidad y eficiencia. Aun los servicios públicos que suelen ocuparse en situaciones de urgencia—y los servicios de salud participan en cierta medida de esta condición—deben estar

¹ Asesores en Administración, OPS/OMS.

organizados de tal modo que puedan trabajar "normalmente" en ellas (tal sería el caso de la policía o de los bomberos, para quienes lo imprevisto es lo corriente).

Prestar un servicio con oportunidad y eficiencia no equivale de ninguna manera a tener una cobertura del ciento por ciento: esto es materialmente imposible para cualquier servicio público, y más cuando las necesidades son proporcionales al crecimiento demográfico, como sucede con la educación y la salud pública. Se trata, por el contrario, de establecer prioridades y metas que puedan lograrse con esfuerzos razonablemente proporcionales a los recursos disponibles o factibles de obtener. Por ello, el "diseño" de la demanda, o cuando menos el conocimiento y la cuantificación de las necesidades, es indispensable para lograr una capacidad operativa normal de la empresa de servicio público. Conocida esta demanda o carga de trabajo, puede entonces diseñarse o rediseñarse la capacidad de servicio o capacidad operativa, al igual que se diseña un vehículo o un motor eléctrico para que desempeñe una función determinada sin exceso de capacidad o de esfuerzo, ni desgastes prematuros.

La capacidad operativa de una empresa requiere no solo que los elementos del sistema estén allí o sean suficientes o "buenos". Se requiere además que esos elementos estén diseñados unos en función de las características y potenciales de los otros y que estén dispuestos, ordenados y conectados todos en función de cada uno y del todo; de otro modo el sistema no funciona o funciona mal.

Posibilidad de crecimiento armónico

En el terreno de la administración moderna, el crecimiento puramente físico, cuantitativo, implica cambios estructurales y de concepto pues de otro modo sería solo un proceso de simple agregación que tiende al gigantismo y a la deformación. El crecimiento cualitativo, en cambio, es más sutil

y complicado porque comprende por lo menos dos propósitos esenciales: mejorar la calidad del servicio y preparar la organización del trabajo para hacerle frente a los cambios que plantea el medio, es decir, para desarrollar la capacidad de adaptación.

Es tal vez en relación con el problema del crecimiento donde se revela toda la importancia de la planificación y donde esta adquiere su significación más realista. Porque para lograr ese desarrollo es indispensable prever lo que se va a hacer, querer hacerlo y preparar la organización para conseguir la meta propuesta.

La reforma administrativa integral

La reforma administrativa es el reordenamiento integral de los objetivos, políticas, estructuras, sistemas, normas y procedimientos de todas las funciones y actividades de la institución, a fin de solucionar los principales problemas operativos del presente y establecer las bases y criterios para el desarrollo ulterior de la institución.

Cabe hacer tres observaciones al respecto. En primer lugar, no todo es reformable ni debe serlo: mucho de lo existente debe mantenerse, reforzarse y perfeccionarse. En segundo lugar, la reforma no se refiere únicamente a lo que se conoce como "administración" o "servicios administrativos". La revisión y mejora abarca todos los aspectos técnicos, financieros, gerenciales y administrativos de la institución. (Justamente, para ser integral, la reforma requiere un enfoque en que se combinen todos los conceptos y componentes empresariales y se conjuguen y organicen estos en función de los objetivos.) En tercer lugar, el desarrollo institucional no se detiene en el nivel material de la organización del trabajo (estructuras formales, normas legales, manejo de recursos, cuadros de personal, instalaciones y equipos, etc.) sino que incursiona en lo conceptual (políticas, estrategias de trabajo, objetivos, etc.).

El desarrollo institucional es un proceso

que requiere la toma de decisiones y la adopción de medidas firmes y generalmente irreversibles. Pero al mismo tiempo requiere una gran sutileza. Esto se explica porque la organización del trabajo tiene una "individualidad" (trayectoria, imagen, prestigio, marco jurídico, posición y funcionamiento dentro de la estructura sectorial, etc.), que es preciso preservar en gran medida. La organización, al mismo tiempo, está formada por personas que también poseen una "individualidad" (orgullo profesional, apego a sus tradiciones de trabajo, posición técnica y funcional, *status*, etc.) que es preciso respetar en la mayor medida posible. Justamente, el desarrollo institucional ha de entenderse como un movimiento innovador, desencadenado en la institución, que debe realizarse con las ideas, esfuerzos, iniciativas y acción conjunta de los propios elementos de la empresa, bajo una consigna determinada y con el auxilio de un mínimo de elementos externos (insusmos), que simplemente activan el proceso y le imprimen dirección adecuada.

Condiciones básicas para la reforma administrativa de un servicio de salud

Habida cuenta de estos planteamientos sobre la reforma administrativa integral y el desarrollo institucional, pueden examinarse mejor las condiciones fundamentales que ha de cumplir la reforma administrativa de un servicio de salud. Estas pueden desglosarse así:

- Existencia de un programa nacional o sectorial de reforma administrativa.
- Decisión política de realizar el proceso en el servicio de salud.
- Creación de un órgano encargado de la conducción técnica del proceso.
- Planificación y programación del proceso.
- Asesoramiento técnico para realizar los trabajos.
- Participación suficiente.
- Adiestramiento.

Casi huelga advertir que la falta total o parcial de alguna de esas condiciones limita

la calidad o la consistencia del proceso, pero no constituye un obstáculo absoluto para emprenderlo y continuarlo. Más bien, las condiciones que faltan deben y generalmente pueden crearse o desarrollarse durante el proceso.

Existencia de un programa nacional o sectorial de reforma administrativa

La reforma institucional se facilita enormemente en los países donde existe un programa nacional o sectorial de reforma administrativa. En virtud de este, la reforma institucional se convierte en un imperativo jurídico decretado por el Poder Central para todas las instituciones estatales o sectoriales. Además, el programa nacional de reforma proporciona directivas, orientación, asistencia técnica, supervisión y evaluación al proceso en el nivel institucional y, por consecuencia, las medidas de reforma de cada institución se apoyan en la aprobación que obtienen de las autoridades superiores de los Poderes Ejecutivo y Legislativo por lo que atañe a cuestiones fundamentales como la legislación, la modificación de estructuras, la provisión de recursos presupuestarios, etc.

Cuando no hay un programa sectorial, faltarán la unidad de propósitos y la coordinación necesarias para que las instituciones del sector de que se trate establezcan planes comunes, definan racionalmente sus jurisdicciones y desarrollen la organización de su trabajo sin fricciones ni duplicaciones. Esto último es especialmente aplicable al sector salud, que en los países de las Américas se caracteriza por ser un archipiélago de instituciones con fuerte tendencia aislacionista.

Por último, un programa de reforma administrativa general acorta el proceso, lo hace más económico y confiable, y permite el llamado efecto multiplicador: los trabajos efectuados en una institución dan experiencia y bases para extenderlos a otras, con las debidas adaptaciones.

Sin embargo, son muy pocos los países dotados de un programa nacional activo de reforma administrativa. Además, donde existe, su desarrollo y alcance son todavía limitados. De ahí la preocupación de los Gobiernos y de las organizaciones internacionales de desarrollo y de asistencia técnica por institucionalizar programas nacionales de reforma administrativa.

La decisión política de realizar el proceso en el servicio de salud

Este es el elemento que desencadena el proceso, que lo impulsa, le imprime continuidad y garantiza la posibilidad de buen éxito. Es el factor que centraliza y da sentido y dirección a todas las inquietudes, preocupaciones, iniciativas, ideas y proyectos que generalmente existen en la organización, pero que pueden estar actuando sin concierto ni unidad de propósitos.

Más que una decisión aislada de realizar el proceso, trátase en realidad de una cadena de decisiones que se suceden a medida que se van produciendo los acontecimientos. Por ejemplo, la decisión de iniciar el proceso lleva a la de realizar un diagnóstico para conocer la situación. El diagnóstico encierra la decisión de reconocer de manera más o menos pública los inconvenientes y problemas de la institución. Ello supone la decisión de plantear todas las medidas necesarias para superar los obstáculos que se hayan advertido, y, a su vez, el compromiso de efectuar los cambios pertinentes, lo cual obliga a buscar y usar todos los recursos para implantarlos.

Creación de un órgano encargado de la conducción técnica del proceso

El proceso de la reforma administrativa es, conceptualmente, uno solo, pero su realización exige la intervención en muchos campos de actividad, cada uno de los cuales es objeto de una especialidad técnica con sus propias particularidades.

Para coordinar esas actividades y distri-

buir correctamente los recursos técnicos y materiales, hace falta un órgano que, además, tenga un conocimiento integral de la organización y de los objetivos que esta persigue.

Por lo general, en las organizaciones públicas tradicionales no hay un órgano que reúna las condiciones suficientes para hacerse cargo de esas tareas. Es necesario crearlo, proporcionarle recursos técnicos y especificar sus funciones. Cabe pensar que la oficina de planificación del servicio de salud, debidamente acondicionada, pueda constituirse en ese órgano. En abono de ello, pueden citarse las razones siguientes: a) como la reforma administrativa es esencialmente un proceso y una labor de planificación, la oficina de planificación del servicio de salud tiene aquí la perspectiva de desempeñar su papel tal vez más caracterizado; b) esa oficina está muy próxima a los niveles de la organización en que se toman las decisiones fundamentales; c) por su posición, es la mejor situada para analizar, replantear y proyectar los objetivos de la institución; d) en ella son más elevadas las probabilidades de encontrar o de obtener los recursos técnicos apropiados; e) por lo general en esa unidad se resumen o se neutralizan las dos vertientes de la organización pública tradicional: la técnica y la administrativa.

El órgano de que se trata, en lo sucesivo denominado "oficina coordinadora de la reforma administrativa", no debe tener facultades de decisión: todas las decisiones formales deben quedar a cargo del nivel jerárquico más elevado de la institución. Sus funciones genéricas pueden resumirse así:

- a) Planificar y programar todo el proceso.
- b) Activar, orientar, coordinar y evaluar los trabajos en todas las etapas.
- c) Presentar los trabajos y propuestas de reforma al cuerpo encargado de tomar las decisiones, e impulsar la realización de lo aprobado.
- d) Obtener, centralizar y suministrar la in-

formación, así como los estudios y trabajos, a las personas designadas.

- e) Servir de enlace entre la institución y otros organismos externos superiores, tales como la comisión de administración pública, la oficina central de planificación, la oficina central de personal, etc.

Planificación y programación del proceso

Las deficiencias originadas por la incapacidad operativa de un servicio de salud son resultado de errores que se perpetúan durante años, de aciertos no evaluados oportunamente, de creencias, hábitos, prácticas y técnicas que han tenido validez por mucho tiempo, e inclusive de anomalías y fallas administrativas que se han institucionalizado por conducto de la legislación general e interna del servicio de salud. A continuación se reseñan algunas medidas que se requieren para superar tan formidables escollos:

Han de considerarse y asignarse los tiempos correctos a cada acción, y enlazarse estas con arreglo a un orden lógico. Por ejemplo, una vez identificados los problemas, determinar sus causas y sus efectos, establecer el orden de prioridad de las soluciones, trazar las soluciones generales y las soluciones específicas, formular alternativas de solución, revisar el orden de prioridad de las soluciones, implantar las medidas adoptadas, evaluar los resultados, introducir medidas correctivas. Sin embargo, también han de enlazarse las acciones conforme a una lógica circunstancial, realista, que tenga en cuenta las limitaciones de todo género, prevea las reacciones y permita actuar en consecuencia. Muchas veces da mejores resultados una estrategia "ilógica".

Además de los tiempos reales que se asignan a cada fase del proceso, hay que planear e intercalar adecuadamente los "tiempos muertos". Estos son lapsos destinados a: repensar lo realizado; asimilar los efectos y riesgos de las decisiones; tomar las decisiones necesarias para consolidar lo anterior y autorizar las acciones subsiguientes;

divulgar la información pertinente y pulsar el ambiente; permitir que descansen el personal; obtener recursos; organizar el trabajo de las etapas ulteriores.

Los recursos humanos deben ser los de la propia organización. Por lo tanto, es necesario organizar las cosas de modo que pueda dedicarse personal calificado a los trabajos de la reforma, sin que con ello se paralicen o trastornen las actividades normales de la institución. Por lo que respecta a los recursos materiales, primero hay que tratar de obtenerlos mediante redistribuciones presupuestarias y otras disposiciones administrativas. Solo una vez comprobado que ello no basta, habrá de recurrirse a fuentes externas.

Conviene que, al planificar el proceso, se programe detalladamente el tiempo previsto de duración. Así, entre otras cosas, se da testimonio de que se tiene confianza y empeño en completar el programa, lo cual es importante para fortalecer y nutrir el ánimo del equipo de trabajo. Es probable que la programación de un período muy prolongado no resulte muy exacta; pero, cuando se dispone de un buen método de evaluación y no se teme cambiar de estrategia, en cualquier momento pueden introducirse los reajustes necesarios en función de los objetivos.

A fin de reforzar las condiciones de continuidad, adiestramiento y motivación, y con objeto de facilitar el desarrollo del proyecto, es aconsejable documentar adecuadamente todos los estudios, decisiones y medidas que vayan surgiendo en el curso de la reforma administrativa. Esto supone, entre otras cosas: 1) que todo conste por escrito; 2) que en la medida de lo posible se declare cuáles son los objetivos, los alcances, el método y las intenciones; 3) que las conclusiones, recomendaciones y decisiones estén fundadas en hechos y razonamientos, y 4) que hasta donde sea posible se expresen los criterios en que se basa el entrelazamiento de las acciones, etc. Es de tenerse en cuenta que quienes participan

hoy en las tareas, quizá no sean los mismos que las persigan el día de mañana.

Asesoramiento técnico para realizar los trabajos

La asistencia técnica es indispensable para realizar con cierta seguridad el proceso de desarrollo institucional. Esta puede ser local o extranjera (bilateral o multilateral). En diversos grados, se precisa de ella en todas las etapas del proceso, pero principalmente en las iniciales. Ofrece la doble ventaja de prestar el concurso de expertos capacitados y ajenos a la institución de que se trata, y de proporcionar enfoques objetivos y neutrales.

Por lo que atañe a la asistencia técnica, cabe recomendar lo siguiente: es requisito previo al inicio de las labores que se comprenda cabalmente lo que la institución quiere y lo que los asesores deben hacer. Así, con un mandato inequívoco, se circunscriben las funciones y el ámbito de trabajo del asesor, la naturaleza de los estudios que se tienen en perspectiva, los objetivos que se persiguen, su amplitud, la metodología que va a aplicarse, las modalidades de la supervisión, de la discusión y de la aprobación de recomendaciones, la participación de las contrapartes, etc.

El asesor no debe trabajar solo; debe formar parte de un equipo de trabajo, en el que participen técnicos calificados de la especialidad de que se trate y de otras afines. Conjuntamente, los miembros del grupo de trabajo obtienen la información necesaria, juzgan la situación existente, y formulan conclusiones y recomendaciones. De este modo se obtiene la debida participación, un enfoque múltiple, información suficiente, y hasta cierto punto el compromiso implícito de todos los participantes de solidarizarse tanto con los trabajos ulteriores de la reforma administrativa como con sus consecuencias. Otra ventaja del trabajo en común es la del adiestramiento recíproco de los miembros del grupo.

El asesor debe recibir supervisión, mejor dicho orientación, en todas las fases del trabajo. No basta asignarle sus funciones al principio y recibir su informe al final. El asesor está al servicio de la institución. Su trabajo debe estar orientado en función de los objetivos declarados del servicio de salud y no solo de la pureza técnica del trabajo que está realizando. Desde luego, la independencia técnica del asesor es también importantísima, pero cuando surge un conflicto, es mejor resolverlo en favor de los intereses o del punto de vista del servicio de salud.

Conviene que varios asesores trabajen simultáneamente, aunque cubran campos de actividad diferentes. Por motivos de especialidad técnica, habrá que asignar un asesor a cada esfera específica de trabajo, pero como ninguna función administrativa existe aislada, es necesario que el estudio y el rediseño de cada actividad se complementen de manera recíproca. Los asesores no solo deben coordinarse sino también complementarse técnicamente, aunar sus criterios para hallar enfoques y metas comunes. Por ejemplo, la bondad técnica de una solución ha de suplementarse con su factibilidad económica y administrativa. De lo contrario, no será realmente una solución.

Dadas las dificultades para hallar y obtener asistencia técnica externa en calidad y en cantidad suficientes, debe pensarse en complementarla con "asesoría interna", es decir, con el concurso de funcionarios de la propia institución que actúen en calidad de asesores para la reforma administrativa. Esos funcionarios deberán asistir a cursos especiales, sobre todo en otras instituciones locales o externas.

Participación suficiente

La reforma administrativa atañe a todo el personal. En una forma u otra, todos deben participar en el proceso. Esa participación se obtiene mediante una cadena de acciones que siguen aproximadamente la secuencia siguiente: preparar el ánimo y el

ambiente, explicar, convencer, lograr aceptación, despertar interés, motivar, reforzar la motivación. La experiencia ha mostrado que para fomentar el interés y la buena voluntad del personal conviene tener en cuenta lo que sigue:

- El convencimiento y el logro de la participación constituyen un proceso en cadena. Al tener éxito en este campo se obtiene la mitad de la solución.
- La continuidad es un elemento formidable de motivación.
- Es necesario estar alerta a cualquier crítica adversa, estudiar sus causas y, si está justificada, tratar de eliminarlas a tiempo.
- Todos los trabajos son importantes; ninguno debe dejarse de lado ni menospreciarse. Hay que evitar que algunos grupos de trabajo aparezcan como favoritos ante la opinión de los demás.
- Es preciso establecer suficientes medios de comunicación y de coordinación entre los diferentes grupos de trabajo para que estos sientan y sepan que además de sus trabajos específicos, y por encima de los mismos, existe un objetivo superior que los agrupa a todos bajo una consigna común: el desarrollo institucional.

Adiestramiento

En cada país y en cada institución existen—aunque a veces solo sea en forma desordenada y latente—las iniciativas y las técnicas necesarias para lograr la transformación administrativa. Pero hace falta desarrollar esos recursos. Por ello es preciso crear programas especiales de adiestramiento.

Para los fines de la reforma administrativa, la infraestructura del desarrollo institucional se compone de dos elementos principales: los nuevos sistemas de trabajo y el desarrollo del recurso humano. El factor más importante de este último es el adiestramiento planificado, que consta cuando menos de las características siguientes:

- Empieza por analizar la situación existente, mediante el diagnóstico de los recursos humanos. Un estudio de esa naturaleza suele ser complicado y costoso, si se pretende hacerlo con gran afinamiento. Sin embargo, para los efectos prácticos de

iniciar un programa de adiestramiento, basta un conocimiento aproximado (a reserva de irlo afinando progresivamente) que refleje de alguna manera el déficit cuantitativo y sus causas, y el déficit cualitativo, sus causas y su incidencia por áreas de localización (profesiones, oficios, actividades, puntos geográficos).

- Estudia el desarrollo histórico de cada especialidad de trabajo, por sí misma y en la organización.
- Tiene en cuenta las necesidades presentes de la organización y sus perspectivas de desarrollo.
- Explora las posibilidades futuras de adiestramiento (fuentes locales y externas de educación, recursos propios o factibles de obtener de otras fuentes para financiar programas, etc.).
- Con base en lo anterior se establece un orden de prioridades y se formulan programas de corto, mediano y largo plazo, con mecanismos adecuados de evaluación y control. En esto intervienen los jefes de cada especialidad, los técnicos en adiestramiento y la unidad de planificación.
- El proceso de adiestramiento debe convertirse en una reacción en cadena (unos enseñan a los otros dentro de la organización), de modo que se logre un efecto multiplicador.

Según su finalidad, el adiestramiento es técnico o gerencial. En la primera modalidad, está destinado a actualizar los conocimientos técnicos específicos que se apliquen en el servicio de salud. En la segunda, busca reforzar la capacidad de dirección de los jefes de todas las especialidades y niveles. No cabe duda que un técnico jefe, que además sea un buen “gerente”, hará aumentar la capacidad operativa y la eficiencia de su programa de trabajo y le imprimirá el dinamismo y la estructura necesarios para lograr el crecimiento.

Etapas del proceso de desarrollo institucional

Con las adaptaciones que cada caso particular requiera, cabe proponer a continuación una secuencia de las acciones necesarias para el proceso de desarrollo

institucional, así como las condiciones bajo las cuales puede realizarse cada etapa.

Las etapas principales son: 1) estudios básicos (diagnóstico), 2) diseño de soluciones y 3) implantación.

Esta división es necesaria solo por motivos de método y de orden, pero en la práctica, sobre todo cuando el proceso toma cierta velocidad, la programación de las acciones se altera, unas etapas se superponen a otras, hay retrocesos y revisiones, etc. Un caso típico es el de la etapa de implantación, en la cual por razones obvias se producen actividades paralelas, como son los estudios complementarios que se realizan para reforzar la puesta en práctica de los nuevos sistemas. Otro caso es el del adiestramiento, acción continua que se realiza a todo lo largo del proceso y que sigue aun después de que este último ha cesado formalmente.

Por otra parte, es de señalarse que si bien el objeto del presente análisis es el desarrollo institucional en un servicio de salud y se ha afirmado que el proceso debe ser integral, ese concepto puede tener aplicación en un "sistema" en particular. Igualmente, el programa puede tener un ámbito determinado, parcial, siempre y cuando la meta restringida se conozca bien de antemano.

Etapas de estudios básicos (diagnóstico)

El estudio de diagnóstico es indispensable para poder realizar con acierto el proceso de desarrollo institucional. Debe cumplir cuando menos los requisitos siguientes:

- a) Ha de poseer un enfoque multidisciplinario.
- b) Debe tener una fase descriptiva y una conclusión crítica.
- c) La descripción y el análisis deben referirse tanto a la organización (enfoque estático) como al funcionamiento (enfoque dinámico) del servicio de salud. El aspecto descriptivo explica el comportamiento actual de la organización de trabajo y el enfoque analítico compara ese comportamiento con el modelo deseable, desta-

cándose así los problemas que hay o los inconvenientes que deben corregirse.

- d) En lo posible, han de ponerse de relieve las cuestiones estratégicas fundamentales, con preferencia sobre las accesorias, tanto de la organización como del funcionamiento.
- e) Al localizar y enunciar los hechos y los resultados pertinentes, hay que establecer las causas y los efectos de unos y otros. Esta es una precaución muy importante para evitar, entre otras cosas, el atribuir cierto resultado a una sola causa o a una causa que no corresponda. En efecto, es evidente que no se puede lograr un juicio lúcido de una situación de trabajo cualquiera, mientras no se rompan círculos viciosos, los que se expresan en afirmaciones tales como "todo esto pasa por falta de planificación", "no se puede hacer esto por falta de fondos", "con los sueldos que pagamos no se le puede exigir mucho al personal", "la legislación impide cambiar la estructura orgánica".
- f) No se debe usar exclusivamente el método de síntesis, o el de análisis: los dos son necesarios. Un sistema—un centro de salud periférico o un programa vertical de inmunizaciones—deriva sus componentes básicos de un sistema mayor y este, a su vez, está compuesto e influido en alguna medida por el primero. Por eso, el estudio de uno de ellos, sin consideración del otro, daría una imagen deformada.

Alcance del estudio de diagnóstico. No existe una forma única de realizar el diagnóstico. Este puede tener diferentes alcances, según sean los propósitos o las metas inmediatas de la reforma administrativa. No tiene que cubrir de una sola vez y necesariamente todo el universo sectorial o el del Ministerio de Salud como tal, pues la cobertura total, vertical y horizontal, además de ser muy difícil de lograr, por lo general es innecesaria.

La cuestión de fondo es que el desarrollo institucional requiere, como punto de partida, estudios básicos de la organización y de su funcionamiento suficientemente amplios como para que reflejen de manera significativa la naturaleza y el comporta-

miento del servicio de salud, cualquiera que sea el ámbito de acción seleccionado.

Un estudio básico no es lo mismo que un estudio de prioridades. Lo básico es conceptual, mientras que lo prioritario es circunstancial, estratégico, temporal. Dicho de otro modo, más que ser el estudio de un problema prioritario, el estudio básico es la determinación del orden de prioridades.

Los estudios básicos deben desembocar en recomendaciones, pues de otro modo solo ofrecerían una fotografía de la situación. Las recomendaciones deben referirse a las medidas y decisiones que convendría tomar para resolver los problemas que el diagnóstico revela. Es aconsejable que las recomendaciones de un estudio básico tengan las características siguientes:

- a) Sean fundamentales, esto es, permitan determinar cuestiones básicas de la organización de trabajo. Por ejemplo:
 - Hacer un estudio de factibilidad técnica y económica con miras a establecer una regionalización operativa de los servicios de salud.
 - Revisar y consolidar la legislación vigente con miras a formular una ley nacional de salud.
 - Explorar las posibilidades de iniciar un plan cooperativo con las autoridades locales o municipales para un programa de saneamiento del medio rural.
- b) Constituyan un juego de alternativas de solución, más que definiciones categóricas e inflexibles.
- c) Permitan identificar las esferas de trabajo específicas que podrían ser objeto de estudios para formular los modelos de corrección y, por consiguiente, para la implantación.

Asistencia técnica para realizar los estudios básicos. Esta es indispensable para la objetividad y la consistencia del análisis. Las razones son múltiples y obvias, y ya se han mencionado las principales. Sin embargo, cabe hacer hincapié en que, para facilitar la obtención de la información y lograr una multiplicidad adecuada de enfoques y opiniones, conviene constituir un

grupo de estudio numeroso y diversificado, coordinado por el asesor.

Divulgación del diagnóstico. Las conclusiones del diagnóstico deben divulgarse. Ello es una muestra de seriedad y de buena fe en la medida que constituye el reconocimiento del estado de cosas prevaletientes y la intención firme de modificarlo. Pero la divulgación debe ser estratégica y no indiscriminada. Deben tener acceso al estudio, entre otras, las autoridades externas al servicio de salud que tengan responsabilidad y legítimo interés en el asunto, como la oficina nacional de planificación, la contraloría general, el Ministerio de Hacienda y, desde luego, la comisión de administración pública o su equivalente.

El estudio de diagnóstico ha de tener una difusión amplia en el servicio de salud, explicándolo para que se interprete correctamente. Un procedimiento que ha dado buenos resultados consiste en llevar a cabo cursillos dados por los funcionarios que participaron en cada esfera del estudio de diagnóstico. Se procura que asistan los jefes de todas las especialidades de los servicios de salud, hasta el nivel más bajo posible, y se explican los propósitos generales de la reforma administrativa; se analizan los principales problemas e inconvenientes encontrados en la organización de trabajo, se pide a los participantes propongan medidas de corrección, que amplíen y aclaren las conclusiones del diagnóstico, y se procura que acepten los hechos y la responsabilidad que a todos incumbe por la situación existente. Por último, se busca que los participantes asuman una actitud de compromiso y solidaridad con todos los trabajos que habrán de realizarse en etapas posteriores a fin de realizar el desarrollo institucional.

Etapas de diseño de soluciones

Esta consiste en estudios específicos que se efectúan para formular nuevas políticas, objetivos, marco jurídico, estructuras, sistemas, normas y procedimientos relativos a

cada uno de los campos de especialidad que se determinen. Esas soluciones suelen denominarse "modelos de corrección", pues forman el cuerpo de acciones necesarias para corregir los defectos de la organización de trabajo.

Fase preparatoria. Antes de iniciar los trabajos de diseño de soluciones, es necesario resolver una serie de cuestiones. Con los estudios básicos se obtuvieron los elementos de juicio siguientes: 1) la naturaleza de la organización de trabajo; 2) sus políticas, fines y manera de cumplirlos; 3) la situación y el funcionamiento reales de la organización; 4) los problemas estratégicos, sus causas y efectos; 5) las características posibles de la organización óptima; 6) las alternativas de optimización. Entonces, en la fase preparatoria, lo fundamental estriba en partir de esa base para adoptar las medidas que se juzguen más adecuadas, y en autorizar el inicio de los trabajos. Esto incumbe al nivel jerárquico más elevado de la institución, que contará con la debida participación de la oficina coordinadora de la reforma administrativa.

Así, el paso siguiente consistirá en: 1) establecer los campos específicos de actividad en que se va a trabajar; 2) determinar los objetivos, el alcance y el método de estudio correspondiente, y con base en ello precisar los mandatos de los equipos de trabajo; 3) seleccionar al asesor y a las "contrapartes" que formarán el equipo de trabajo; 4) orientar a las contrapartes acerca del conjunto del programa de trabajo, y organizar las actividades de modo que no se perturbe el trabajo ordinario al incorporar a ese personal a funciones del proyecto; 5) obtener los recursos materiales necesarios, y 6) formular una cronología de todas las acciones de esta etapa. Todos estos trabajos los hará la oficina coordinadora de la reforma administrativa, en consulta permanente con el órgano máximo de decisiones del servicio de salud.

Objetivos, alcance y método del diseño de soluciones. Una vez que se conocen los

problemas y se sabe, a grandes rasgos, cómo resolverlos, hay que diseñar con precisión y detalle las medidas pertinentes. En la etapa del diseño de soluciones, los estudios alcanzan la máxima especialización; por lo tanto, es indispensable definir cuidadosamente cada esfera de trabajo, de modo que el enfoque sea concreto y completo. Para ello, hay que tener en cuenta los siguientes elementos: 1) la esfera de trabajo no es necesariamente el ámbito formal de una unidad orgánica, sino más bien la función o actividad correspondiente; 2) el equipo de trabajo debe estar formado por las personas encargadas y enteradas directa e indirectamente, de la esfera de trabajo que se ha de definir, y 3) el asesor debe ser un especialista con experiencia en la materia.

La sincronización de las acciones emprendidas en esferas de trabajo afines, permite que se correlacionen los hallazgos, las conclusiones y los diseños hechos por cada grupo. Al establecerse ese programa sincrónico debe medirse también la disponibilidad de los recursos (personal de contraparte y asesores) en función del lapso de duración del estudio, y dosificarse las acciones para evitar que la institución se "indigeste" con la reforma administrativa.

El grupo de trabajo—ya sea que tenga un asesor o que no lo tenga—debe guiarse por las estipulaciones precisas de su mandato. Esas estipulaciones indican los objetivos, alcances y método del trabajo, y deben constituir el lenguaje común del grupo de trabajo, de la oficina coordinadora de la reforma administrativa y del nivel máximo de decisiones de la institución. El grupo de trabajo debe tener asignado también un plazo fijo para que cumpla su misión, y desde el principio ha de pedírsele una programación de las acciones por realizar.

Al dar cima a sus labores, el grupo debe presentar un informe escrito, con razonamientos y documentación suficientes para apoyar las recomendaciones y diseños lo

bastante detallados para posibilitar su implantación.

El trabajo del grupo debe completarse con una propuesta de plan de acción preliminar, en la que se formule la secuencia de las decisiones y medidas para elaborar el informe y preparar y ejecutar la fase de implantación. Con esas propuestas parciales, la oficina coordinadora de la reforma administrativa puede trazar un cronograma general de todas las acciones subsiguientes del proceso.

Etapas de implantación de la reforma administrativa

Se dice que esta etapa constituye "la hora de la verdad" en el proceso de reforma, pues, aunque todos los nuevos sistemas de trabajo formulados en las etapas anteriores tengan rigor técnico y validez teórica, aún quedan por demostrarse su factibilidad, conveniencia práctica y eficacia. Además, el personal de los servicios públicos suele dudar de que las mejoras se pongan en práctica y teme que estas queden en el terreno de las buenas intenciones.

Fase preparatoria. Para iniciar la implantación es preciso afinar al máximo los detalles de la organización de trabajo y esmerarse en la programación de las acciones, ya que los trabajos de la implantación son irreversibles, y con ellos se ponen en juego altos intereses y valores de la institución y de todo el personal.

En esta fase preparatoria quedan comprendidas las siguientes cuestiones: 1) el estudio pormenorizado de los trabajos de diseño de soluciones; 2) la evaluación de las soluciones diseñadas, en función de los objetivos o de los problemas por resolver; 3) la determinación de la relación entre el costo y el beneficio de las soluciones diseñadas; 4) la aprobación de cada solución propuesta, lo que equivale a autorizar su puesta en práctica; 5) la organización de los grupos de trabajo de implantación; 6) la obtención y organización de los recursos;

7) el establecimiento de la cronología general de las acciones; 8) el diseño del método de trabajo, y 9) la preparación del personal en ese respecto.

Por motivos de orden y de programación, el inicio de la implantación debe "decretarse" con cierta formalidad y para una fecha determinada. Pero para que ese "decreto" no sea una simple imposición, es indispensable desarrollar un programa de convencimiento y motivación, en el que se invoque la seriedad técnica y el sentido de responsabilidad de todo el personal que ha de participar en los trabajos.

Alcances y métodos de la etapa de implantación. Es necesario formular un cronograma general de las acciones de implantación, que sirva de punto de referencia para el desarrollo, el control y la evaluación del proceso. En él se determinan las esferas de actividad por implantar, el plazo asignado a cada una de ellas, los puntos de coordinación, revisión y ajuste, las metas parciales y globales.

Formulado el plan, se constituyen los grupos de trabajo encargados de la implantación de cada actividad. Es deseable que esos grupos de trabajo estén constituidos por las mismas personas que participaron en la etapa del diseño de soluciones, aunque deben ampliarse con personal auxiliar. El personal que forme los grupos de trabajo debe dedicarse exclusivamente al programa y recibir el adiestramiento adecuado.

Cada grupo debe formular su propio cronograma de acciones, en el que se precise: 1) cada actividad y subactividad, así como su naturaleza y alcance; 2) el tiempo de realización, y 3) el presupuesto previsto.

Puede dar una idea de la magnitud y complejidad del proceso global de implantación y de las consiguientes dificultades de coordinación, lo realizado en una institución de agua y alcantarillado. Se trabajó en 15 campos especializados diferentes, divididos en 300 categorías; los 15 grupos de trabajo estuvieron formados por 60 funcionarios destinados a tiempo completo; en

total, el plazo de implantación fue de dos años.

Resultados de la implantación. Los diversos aspectos del proceso de reforma progresan con ritmos diferentes, según las metas trazadas y las circunstancias concretas.

Hay ciertas medidas de reforma relativamente fáciles de diseñar e implantar, que se llevan a cabo en poco tiempo y que conducen a resultados concretos y visibles. Esas medidas atañen por lo general a la materialidad de la organización del trabajo y por ello, aunque necesarias son, en rigor, menos esenciales. La experiencia indica que se tiende a dar mayor prioridad a ese tipo de medidas, en las que la relación de causa a efecto es más directa y los resultados suelen ser más espectaculares. A esta categoría pertenecen, por ejemplo, los cambios que conducen a la supresión de un trámite dilatorio, las simplificaciones de procedimientos que hacen más económica cierta operación, la automatización de una función, que la acelera y la "moderniza", los cambios de estructura orgánica que descentralizan una función o que la centralizan o reagrupan, la adquisición de equipo nuevo o el dar de baja al obsoleto, la destrucción del 50% de la papelería y documentación archivadas, etc.

Hay, por otro lado, medidas más complicadas en su concepción, diseño e implantación. El llevarlas a cabo requiere más tiempo y una mayor participación y multiplicidad de enfoques, pues su rango conceptual es más elevado. Son menos "seguras", en el sentido de que nunca se está completamente convencido de que el modelo propuesto sea completo; además, la demostración de su eficacia en el logro de ciertos resultados concretos se basa en presunciones y no en pruebas, para quienes no son especialistas en la materia. A esta categoría pertenecen, por ejemplo, la creación de un sistema integral de planificación, la nueva concepción de la estructura sectorial o ministerial, el replanteo de la legislación general de salud, la redefinición de objetivos,

políticas y estrategias institucionales y operativas, el sistema general de comunicaciones y de control gerencial, el sistema de presupuesto por programas, el desarrollo de los recursos humanos, etc.

Estos dos grupos de medidas tienden a hacerse competencia, pero suele darse preferencia y prioridad a las primeras. Por eso se requiere que en los niveles más elevados de dirección se tenga una visión lúcida de todo el proceso, y que haya una programación adecuada que permita armonizar las acciones a fin de que el proceso fluya en forma consistente hacia el objetivo integral: el desarrollo institucional.

Conclusiones

Se han hecho grandes esfuerzos políticos, técnicos, gerenciales, financieros y administrativos para que la competencia institucional de los servicios de salud esté a la altura de las necesidades. Sin embargo, limita de múltiples maneras esos esfuerzos la falta de objetivos claros y de metas programadas y evaluadas, de apoyo superior, de participación, de adecuada continuidad, de integración de las acciones y, en suma, de enfoques globales y políticas firmes para realizar las transformaciones administrativas que se requieren.

Por eso, es urgente emprender con firmeza un proceso de desarrollo institucional en los servicios de salud.

El desarrollo institucional consiste en reforzar la capacidad operativa, al compás de las necesidades, y en establecer las bases para el crecimiento armónico de la institución.

La reforma administrativa integral es el procedimiento más aconsejable para lograr el desarrollo institucional de un servicio de salud. Esta supone la revisión de las funciones y sistemas en todos los órdenes de actividad del servicio de salud.

Lo deseable es que el proceso de desarrollo institucional conste de los elementos

siguientes: a) un programa nacional o sectorial de reforma administrativa que sirva de marco de referencia, de guía y de apoyo a la reforma del servicio de salud; b) la decisión política de realizar la reforma en el servicio de salud y de continuarlo e impulsarlo en todas sus etapas; c) un órgano, propio de la institución, que se halle suficientemente capacitado para tener a su cargo la conducción técnica del proceso; d) la asistencia técnica para realizar los trabajos; e) la participación amplia del personal de todas las especialidades y niveles; f) una planificación y programación esmeradas de todas las acciones del proceso, que garanticen la necesaria coordinación, la continuidad y el cumplimiento de las metas, g) el desarrollo de los recursos humanos para lograr la transformación, y h) la capacitación del personal en función de la nueva organización del trabajo que resulte de la reforma.

Las etapas básicas del proceso de desarrollo institucional son: a) la etapa de estudios básicos, en la que se analiza la situación existente, se localizan los problemas estratégicos, se determinan las causas y los efectos, y se formulan conclusiones fundamentales y soluciones preliminares; b) la etapa de diseño de soluciones, en la que se desarrollan pormenorizadamente las nuevas políticas, estructuras, marco jurídico, sistemas, normas y procedimientos; c) la etapa de implantación, en la que se ponen en práctica los modelos de corrección.

La reforma administrativa es un proceso lento, conflictivo, en ocasiones frustratorio; es una tarea pesada para todo el personal y motivo de preocupaciones para los dirigentes; no tiene nada de espectacular y, por ser obra de todos, no da fama ni crédito ni lucimiento personal a nadie en particular. Pero bien valen la pena todos los esfuerzos invertidos en ella, si permiten lograr el desarrollo institucional del servicio de salud.

Resumen

Entre los administradores de programas de salud se presenta un grave déficit de habilidad y capacidades gerenciales, lo cual disminuye sensiblemente la función de combinar y utilizar con eficacia los recursos que componen su organización de trabajo. Por ello, se considera que es urgente emprender con firmeza un proceso de desarrollo institucional en los servicios de salud.

El desarrollo institucional es un proceso de acciones ordenadas racionalmente. Desarrollar una institución equivale a dotarla de capacidad de funcionamiento y posibilidad de crecimiento armónico.

Para proceder a una reforma administrativa se debe establecer un reordenamiento integral de los objetivos, políticas, estructuras, sistemas, normas y procedimientos de todas las funciones y actividades de la institución; se han de cumplir asimismo las condiciones básicas que son: existencia de un programa nacional o sectorial de reforma administrativa; decisión política de realizar el proceso en el servicio de salud; creación de un órgano encargado de la conducción técnica del proceso; planificación y programación del proceso; asesoramiento técnico para realizar los trabajos; participación suficiente; adiestramiento.

La existencia de un programa nacional o sectorial en los países facilita enormemente la reforma administrativa. El primero proporciona directivas, orientación, asistencia técnica, supervisión y evaluación al proceso en el nivel institucional; el segundo aporta a la unidad de propósitos, así como la coordinación necesarias para que las instituciones establezcan planes comunes, definan racionalmente sus jurisdicciones y desarrollen la organización de su trabajo sin fricciones ni duplicaciones.

El proceso de la reforma administrativa implica la creación de un órgano encargado de la conducción técnica, el cual no debe tener facultades de decisión. La asistencia técnica, indispensable para realizar con

cierta seguridad el proceso de desarrollo institucional, puede ser local o extranjera, bilateral o multilateral.

El proceso de desarrollo institucional debe llevarse a cabo según las etapas siguientes: estudios básicos (diagnóstico), diseño de soluciones e implantación. Los estudios básicos o de diagnóstico pueden tener diferentes alcances, según sean los propósitos o las metas inmediatas de la reforma administrativa, y deben desembo- car en recomendaciones, las que se referirán a las medidas y decisiones que con- vendría tomar para resolver los problemas

que el diagnóstico revela.

La etapa del diseño de soluciones con- siste en estudios específicos para formular nuevas políticas, objetivos, estructuras, sis- temas, normas y procedimientos relativos a cada uno de los campos de especialidad que se determinen.

La etapa de implantación en el proceso de reforma involucra un plan general en el que se determinan las esferas de actividad que se implantarán, el plazo asegurado a cada una de ellas, los puntos de coordina- ción, revisión y ajuste, y las metas parciales y globales. □

Institutional development for health services (Summary)

Lack of management and ability skills among health program administrators greatly reduces their capacity to combine and effectively use the resources involved in the organization of their work. Institutional development is an urgent need for the health services.

Institutional development is a process of logi- cally ordered actions. To develop an institution means to endow it with operating capacity and the possibility of harmonious growth.

Administrative reform should be based on an overall reordering of objectives, policies, struc- tures, systems, standards, and procedures with respect to all the functions and activities of the institution. In addition, the following essential conditions should be met: there should be a national or sectoral program for administrative reform; a political decision should have been made to undertake the process in the health service; an organ should be created to assume responsibility for the technical management of the process; and there should be provision for planning and programming of the process, tech- nical advice for carrying out the work, adequate participation, and training.

The existence of a national or sectoral pro- gram is of enormous help in an administrative reform. The first provides the process with guidelines, orientation, technical assistance, su- pervision, and evaluation at the institutional level; the second contributes to the unity of

purpose and coordination that are essential if institutions are to establish common plans, logi- cally define their areas of competence, and organize their work smoothly and without duplication.

Administrative reform implies the creation of an organ responsible for technical management but without decision-making powers. Technical assistance, which is essential if the process of institutional development is to be effectively accomplished, may be local or foreign, bilateral or multilateral.

Institutional development should be carried out in the following stages: basic studies (diag- nosis), design of solutions, and implementation.

The basic studies (diagnosis), which may vary in scope depending on the purposes or immediate goals of the administrative reform, should lead to recommendations of the mea- sures and decisions needed in order to solve the problems that the diagnosis discloses.

The next stage, design of solutions, comprises specific studies for the purpose of formulating new policies, objectives, structures, systems, standards, and procedures for each of the spe- cial fields identified.

The final stage, implementation, involves a general plan that specifies the activities to be undertaken; the time period for each; the points of coordination, revision, and adjustment; and partial and overall goals.

O desenvolvimento institucional dos serviços de saúde (Resumo)

Registra-se no âmbito dos administradores dos programas de saúde um grave *deficit* de habilidade e capacidade gerenciais, o que reduz sensivelmente a função de combinar e utilizar com eficácia os recursos que compõem sua organização de trabalho. Por isso, considera-se urgente empreender um firme processo de desenvolvimento institucional dos serviços de saúde.

O desenvolvimento institucional é um processo de ações racionalmente ordenadas. Desenvolver uma instituição equivale a dotá-la de capacidade de funcionamento e de possibilidade de crescimento harmônico.

Para proceder a uma reforma administrativa deve-se estabelecer um reordenamento integral dos objetivos, políticas, estruturas, sistemas, normas e procedimentos de todas as funções e atividades da instituição; dever-se-ão cumprir também as seguintes condições básicas: existência de um programa nacional ou setorial de reforma administrativa; decisão política de realizar o processo no serviço de saúde; criação de um órgão encarregado da condução técnica do processo; planejamento e programação do processo; assessoria técnica para a realização dos trabalhos; suficiente participação; e, treinamento.

A existência de um programa nacional ou setorial nos países facilita imensamente a reforma administrativa. O primeiro proporciona diretrizes, orientação, assistência técnica, supervisão e avaliação ao processo a nível institucional; o segundo contribui para a unidade de

propósitos e para a coordenação necessária para que as instituições estabeleçam planos comuns, definam racionalmente suas jurisdições e desenvolvam a organização de seu trabalho sem atritos ou duplicações.

O processo de reforma administrativa implica a criação de um órgão encarregado de sua condução técnica, que não deve dispor de poder de decisão. Indispensável para realizar com certa segurança o processo de desenvolvimento institucional, a assistência técnica pode ser local ou estrangeira, bilateral ou multilateral.

Deve-se realizar o processo de desenvolvimento institucional de acordo com as seguintes etapas: estudos básicos (diagnóstico), determinação de soluções e implantação. Os estudos básicos ou de diagnóstico podem ter distintos alcances, dependendo dos propósitos ou das metas imediatas da reforma administrativa, e devem culminar em recomendações que se referirão às medidas e decisões que seria necessário adotar para resolver os problemas revelados pelo diagnóstico.

A etapa de determinação de soluções consiste em estudos específicos para formular novas políticas, objetivos, estruturas, sistemas, normas e procedimentos relativos a cada campo de especialização que se determine.

A etapa de implantação abrange, no processo de reforma, um plano geral em que se determinam as esferas de atividade a serem implantadas, o prazo atribuído a cada esfera, os pontos de coordenação, revisão e ajustamento, e as metas parciais e globais.

Le développement institutionnel des services de santé (Résumé)

Il existe parmi les administrateurs des programmes de santé une grave insuffisance d'aptitudes et de compétences en matière de gestion, ce qui limite considérablement leur rôle dont l'objet essentiel est de combiner et d'utiliser avec efficacité les ressources de leur organisation du travail. C'est pourquoi il convient d'entreprendre sans tarder et avec vigueur un processus de développement institutionnel des services de santé.

Le développement institutionnel est un processus d'actions ordonnées de façon rationnelle. Développer une institution équivaut à la doter de la capacité de fonctionnement et de la possibilité de croître harmonieusement.

Pour procéder à une réforme administrative, il faut effectuer une restructuration intégrale des objectifs, politiques, structures, systèmes,

normes et mécanismes de toutes les fonctions et activités de l'institution. Il faut également remplir les conditions de base qui sont: l'existence d'un programme national ou sectoriel de réforme administrative; la décision politique de réaliser le processus dans les services de santé; la création d'un organe chargé de la conduite technique du processus; la planification et la programmation du processus; l'assistance technique requise pour exécuter les travaux; une participation suffisante et la formation.

L'existence d'un programme national ou sectoriel facilite beaucoup la réforme administrative. Le premier fournit au processus des directives, des orientations, une assistance technique, la supervision et l'évaluation au niveau institutionnel; le second assure l'unité des objectifs ainsi que la coordination nécessaire pour

que les institutions dressent des plans communs, définissent rationnellement leurs juridictions et développent l'organisation de leur travail sans friction ni double emploi.

Le processus de réforme administrative suppose la création d'un organe chargé de la conduite technique des affaires mais non doté du pouvoir de décision. L'assistance technique, indispensable pour garantir le processus de développement institutionnel, peut être local ou étrangère, bilatérale ou multilatérale.

Le processus de développement institutionnel doit se faire en trois étapes: les études de base (diagnostic), l'élaboration de solutions et leur application. Les études de base ou de diagnostic peuvent avoir des portées différentes selon

les buts ou objectifs immédiats de la réforme administrative, et elles doivent déboucher sur des recommandations qui auront trait aux mesures et décisions à prendre pour résoudre les problèmes rencontrés.

La deuxième étape consiste à faire des études spécifiques pour formuler de nouvelles politiques, des objectifs, des structures, des systèmes, des normes et des mécanismes relatifs à chaque spécialité déterminée.

La troisième étape du processus de réforme comprend un plan général qui détermine les sphères d'activité à réaliser, le délai d'exécution imparti, les points de coordination, de révision et d'ajustement ainsi que les objectifs partiels et globaux.

CORRIGENDUM

En el número de agosto de 1975 del *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana* (Vol. LXXIX, No. 2), en el artículo "Salud y población en Bogotá, Colombia" por el Dr. Guillermo López Escobar, suprimase del título la palabra *Bogotá*.