



Discusiones

Técnicas



XVI Reunión

Washington, D. C.

XVII Reunión

Tema 19 del proyecto de programa

CD16/DT/4 (Esp.)
9 septiembre 1965
ORIGINAL: INGLES

METODOS PARA MEJORAR LAS ESTADISTICAS VITALES Y DE SALUD

Cuarto Documento de Trabajo

REGISTROS E INFORMES EN MATERIA DE SALUD:
UNO DE LOS PROBLEMAS DEL ADMINISTRADOR DE SALUD

por

Dr. Herman E. Hilleboe
Profesor de la Cátedra "DeLamar" de Práctica
de Salud Pública, Escuela de Salud Pública y
Medicina Administrativa,
Universidad de Columbia, Nueva York

REGISTROS E INFORMES EN MATERIA DE SALUD:
UNO DE LOS PROBLEMAS DEL ADMINISTRADOR DE SALUD

por

Dr. Herman E. Hilleboe

El moderno administrador de salud

A fin de enfocar los problemas de salud de la comunidad con criterio moderno, los administradores de salud deben hacer frente a nuevas y complejas tareas. Ya no basta con que el dirigente de salud conozca los rudimentos de la administración, algo acerca de cuestiones fiscales y tenga un punto de vista anticuado con respecto a los problemas de personal. Incluso sus deberes protocolarios se han visto justamente relegados a un lugar de importancia secundaria. En la actualidad, para satisfacer las condiciones personales que su puesto requiere, el administrador de salud ha de ser un experto en planificación de salud y estar habituado a tomar decisiones, -- dos actividades a las que ha de dedicar la mejor parte de su tiempo, de sus conocimientos y aptitudes.

La planificación en salud y la habilidad para adoptar decisiones requieren una comprensión de la administración pública y de negocios. La planificación entraña una hábil equiparación de recursos para satisfacer las necesidades de salud. Puede ser a largo plazo o de carácter anual. Y puede ser nacional, estatal o local. A veces comprende un solo programa o materia de salud. Decidir y resolver problemas son expresiones sinónimas. Es decir, el administrador de salud pública determina sistemáticamente su problema, considera las posibles soluciones y emite un juicio de valor al elegir la más conveniente.

El término "administración" tiene diversos significados para distintas personas. Comprenderlo en forma satisfactoria es difícil no sólo para los administradores de salud sino para la totalidad de los administradores públicos.

Las observaciones de algunos de los más destacados especialistas del ramo dan una idea de la diversidad de significados que la expresión administración pública puede tener. Paul Gordon ^{1/} menciona cuatro maneras de enfocar el concepto de administración: 1) el tradicional, 2) el relativo a la conducta, 3) el referente a las decisiones y 4) el ecológico.

Wallace Sayre ^{2/} considera los principios de la administración como cuatro series de sistemas conceptuales referentes a la organización del trabajo humano: 1) como sistema tecnológico, 2) como sistema para la formulación de normas y adopción de decisiones, 3) como sistema social y 4) como sistema de responsabilidad y contabilidad.

Al referirse a los principios administrativos aceptados, Herbert Simon ^{3/} señala que, como los proverbios, uno contradice a otro (por ejemplo: "A quien madruga Dios le ayuda" y "No por mucho madrugar amanece más temprano"). Con fines ilustrativos, Simon menciona los principios administrativos tradicionales para incrementar la eficacia: 1) utilizar los servicios de especialistas, 2) establecer la jerarquía de autoridad, 3) limitar el campo de control a un número reducido y 4) ejercer el control mediante la agrupación de trabajadores con arreglo a: fines, sistema, clientela o lugar.

Simon se pregunta ¿Cómo puede establecerse una jerarquía de control cuando se trata a la vez de médicos generales y de especialistas? ¿Cómo puede limitarse el campo de control donde existe gran número de programas? ¿Cómo puede ejercerse el control cuando algunos grupos realizan su labor en la oficina central y otros están dispersos sobre el terreno?

El autor afirma que los llamados "principios tradicionales" no son en realidad principios de administración, sino que constituyen una serie de conceptos o criterios útiles para la descripción y diagnóstico de situaciones administrativas, la evaluación de ventajas destacadas y el acierto en las selecciones. En la actualidad se tiene menos fe en los "principios" y se confía más en la comprensión de los elementos de administración relacionados con la conducta. Ha surgido una nueva clase de flexibilidad.

El administrador de salud no se convierte en un experto en administración pública mediante la simple lectura de un libro de texto o el trabajo, durante un determinado número de años, en un organismo de salud. En realidad, del examen de una muestra tomada de los departamentos de salud de América del Norte y América del Sur, resulta evidente que son muy pocos los administradores de salud que se han convertido en expertos en administración pública. No obstante, una de las formas en que el administrador de salud puede mejorar sus aptitudes administrativas consiste en establecer y utilizar un buen sistema de registros e informes.

En su labor diaria, los administradores confían en gran medida -tanto en las actividades de planificación como en las de funcionamiento- en la comunicación de estadísticas exactas y completas. La mayoría de las que se comunican dependen de un sistema de registros e informes, que facilita información sin elaborar y resúmenes de datos exactos. Por consiguiente, el sistema de registros e informes es la clave de una administración eficaz. Esto es particularmente cierto en la labor en pro de la salud de la comunidad, porque intervienen estadísticas sobre la vida y la muerte, es decir, estadísticas vitales.

¿En que consisten algunos de los inconvenientes que impiden el desarrollo y utilización de un sistema eficaz de registros e informes en los organismos de salud? ¿Cómo pueden subsanarse? ¿Cuál es la función del estadístico?

El término estadística suele resultar confuso para las personas ajenas a esta profesión. Para ellas, evoca imágenes de números mágicos, símbolos extraños, complicados dispositivos de computación y un idioma extraño para los no iniciados. Desde luego, para la utilización eficaz de datos estadísticos no está de más ser técnico en la materia, pero incluso una persona común y corriente puede aprender a utilizar los buenos registros e informes.

Al administrador de salud le interesa fundamentalmente obtener, en forma rápida y exacta, información al día sobre todas las actividades administrativas y técnicas en que interviene el organismo a que pertenece. Puede obtener datos mediante un sistema de registros e informes establecido con el fin de satisfacer las necesidades del organismo que él supervisa. Los estadísticos de salud tienen la responsabilidad de establecer y mejorar tales servicios de estadística y debe recurrirse a ellos para que efectúen esa tarea.

Los buenos sistemas de registros e informes son esenciales para la eficaz realización y evaluación de las actividades de salud. Por consiguiente, en los grandes organismos de salud los servicios de los estadísticos adiestrados en la preparación y uso de registros e informes de salud son fundamentales para la planificación y el análisis de programas en esa materia. Los centros de salud y hospitales más pequeños no requieren estadísticos profesionales para mantener sus respectivos sistemas de registros e informes. Sin embargo, es preciso utilizar los servicios de los profesionales para iniciar los sistemas adaptados a las necesidades especiales de la unidad menor y, después, para evaluar periódicamente su eficacia.

En la planificación total en materia de salud, en la realización de estudios epidemiológicos, sociales y administrativos, y en la planificación de cada uno de los programas de salud (por ejemplo: contra la tuberculosis, la malaria, la contaminación del agua), el administrador de salud necesita el consejo de expertos en estadística. El puede obtener tal asesoramiento de muy diversa forma, pero si trabaja en un organismo muy grande, le serán indispensables los servicios de personal de estadística muy competente y a tiempo completo.

El fundamento esencial de un organismo de salud bien concebido y eficaz estriba en un sistema de registros e informes que abarque la totalidad de las actividades. La proliferación de organismos de salud mediocres es signo incontestable de que un país o estado no cuenta con información completa y exacta acerca de las necesidades de salud de su población, de los recursos para atenderlas y de la organización y dirección administrativas de sus programas.

Antes de analizar las diversas clases de sistemas de registros e informes con que es necesario contar, puede afirmarse inequívocamente que el jefe de un organismo de salud que no concede gran prioridad y adecuado apoyo al mantenimiento de un sistema de registros e informes, como parte de sus actividades estadísticas, desdeña una ocasión excelente de aumentar su eficacia administrativa.

Registros e informes necesarios

El administrador de salud debe contar con un sistema de registros e informes que comprenda todas las actividades en la materia: centros de salud, laboratorios de hospital y trabajos sobre el terreno (inclusive saneamiento del medio). Los registros de un centro de salud y de un hospital pueden combinarse, si bien ello supone la articulación de los registros e informes de una diversidad de servicios. Si el registro civil de nacimientos y defunciones está dentro de la jurisdicción del administrador de salud, esta actividad debe también incluirse. El sistema de registros e informes es imprescindible tanto para el control administrativo de las actividades como para la supervisión de los servicios médicos.

En los centros de salud en que se facilitan servicios médicos generales y especiales, los consultores en estadística pueden recomendar que se establezcan registros familiares, para facilitar la prestación de servicios de salud completos a todos los miembros de la familia. De adoptarse un plan semejante, los registros e informes de laboratorio deberán incluirse en el sistema del centro de salud, aun cuando el laboratorio funcione con carácter independiente. Los registros familiares deben ser atendidos por profesionales y no han de confiarse a personal sin el adiestramiento necesario.

El administrador de salud debe disponer de datos actuales y exactos relativos a mortalidad, morbilidad (prevalencia e incidencia) e invalidez y, en consecuencia, el sistema de registros e informes ha de subvenir a estas necesidades técnicas. El administrador de salud también necesita datos acerca de los recursos en fondos, personal e instalaciones, así como sobre la actitud de la población en cuanto a su propia salud y a la de la comunidad en que vive. Si no cuenta con datos exactos y completos no podrá establecer normas de funcionamiento para los centros de salud y hospitales, ni hacerlas cumplir. Las estadísticas vitales son tan importantes y necesarias como los datos correspondientes a centros de salud y hospitales. Los referidos datos demográficos proporcionan al administrador de salud los índices que ha de utilizar en la planificación de programas y la evaluación de los progresos realizados.

El sistema de registros e informes ha de ser diseñado por expertos en estadística y debe satisfacer las necesidades de un determinado organismo de salud. Los registros e informes habituales no suelen ser útiles a los fines de la investigación, porque ésta requiere datos especiales de meticulosa exactitud e integridad. La mayor parte de los organismos de salud deben utilizar el sistema más sencillo que tenga en cuenta sus necesidades administrativas. Frecuentemente, los centros de salud más pequeños pueden confiar a un centro estadístico regional o de distrito el análisis de datos y la preparación de informes administrativos, lo que constituye un procedimiento económico y eficaz.

En resumen, el administrador de salud precisa de un sistema de registros e informes en sus actividades de estadística que le permita: 1) manejar sus asuntos eficazmente, 2) facilitar a los clínicos registros médicos para la atención continua de los pacientes y 3) obtener datos básicos con los cuales preparar índices de salud y recursos para la evaluación cuantitativa de los resultados.

Personal necesario

El funcionamiento de un sistema de registros e informes en un organismo de salud requiere personal especializado de varias clases: profesional, técnico y auxiliar. Lamentablemente, este personal no siempre se utiliza con la eficacia debida. Por ejemplo, en muchas regiones de las Américas los médicos desempeñan funciones que podrían ser efectuadas con mayor economía y rendimiento por personal no médico. Si bien es imposible que en cada organismo menor de salud haya un estadístico adiestrado, se puede conseguir que auxiliares adiestrados se ocupen en forma satisfactoria de los registros e informes, bajo la supervisión de un especialista competente que ha recibido formación técnica de expertos.

Los organismos de salud más pequeños pueden utilizar los servicios de expertos profesionales de organismos grandes, en lo referente a la planificación de sistemas de registros e informes, el adiestramiento del personal necesario y la revisión del sistema una vez en marcha. Debido a sus responsabilidades y funciones, estos últimos organismos necesitan estadísticos experimentados para las actividades de planificación, funcionamiento, e investigación y enseñanza en el campo de la salud pública.

Procedimientos para mejorar los registros e informes en materia de salud

Los administradores de salud deben reconocer que sin personal bien adiestrado y adecuadamente remunerado, no son muy alentadoras las perspectivas de mejorar la calidad de la administración de salud y su elemento esencial, un buen sistema de registros e informes. Sólo con el tiempo cambiará esta situación. Los progresos tal vez sean lentos, pero al menos es posible definir el problema y ofrecer algunas posibles soluciones .

El establecimiento y empleo satisfactorio de los sistemas de registros e informes en los organismos de salud tropieza con los siguientes obstáculos: 1) actitud indiferente de los funcionarios de salud, 2) falta de personal, 3) escasez de medios y 4) carencia de fondos. La organización y dirección de los aspectos administrativos de dichos sistemas no podrá mejorarse mientras no se subsanen estos inconvenientes.

Ante todo, se ha de procurar que los administradores de salud modifiquen su actitud, pues o no reconocen los defectos de sus propias actividades o no conceden alta prioridad a sus servicios estadísticos y a un buen sistema de registros e informes. En general, tales administradores están tan ocupados en sus funciones habituales que no desean ser molestados con servicios de estadística. En lugar de ello, confían el mantenimiento de los registros a otras personas. Desde luego, es difícil cambiar semejante actitud, pero puede conseguirse. Una vez que sus colegas profesionales les han mostrado el valor de dichos sistemas en la organización y dirección administrativas, se les puede convencer de la necesidad de establecerlos.

Puede resultar muy útil organizar cursos de educación continua en sistemas de registros e informes y de comunicación administrativa para los dirigentes de salud. Tal vez las organizaciones internacionales puedan asesorar a los centros de salud y pequeños hospitales mediante exposiciones ambulantes de modelos de sistemas de registros e informes para hospitales y servicios de pacientes externos, como también para el control de enfermedades específicas como la tuberculosis y la malaria.

Quizá las escuelas de salud pública debieran dedicar menos horas de clase a la conquista de pasadas epidemias -frecuentemente fuera de lugar con respecto a los problemas de salud actuales- y emplear más tiempo en materias relacionadas con la administración pública, inclusive los sistemas de registros e informes. Si las escuelas de salud pública orientaran más acerca de la preparación y empleo de dichos sistemas, ejercerían una influencia favorable en la conducta administrativa de las posibles autoridades que cada año se especializan en la salud de la comunidad.

Dondequiera que el adiestramiento se ofrezca, deberán emplearse algunas de las nuevas técnicas de enseñanza y aprendizaje. Las clases didácticas ya no deben utilizarse como el único método de instrucción. En su lugar, la innovación está a la orden del día. La organización de grupos pequeños da muy buenos resultados porque permite realmente resolver los problemas. Los métodos autodidácticos para informarse y adquirir técnicas nuevas son también rápidos, económicos y muy eficaces.

Desde luego, en todos los intentos a largo plazo para mejorar los sistemas de registros e informes se debe reconocer la importancia de que los estudiantes de medicina, enfermería, ingeniería sanitaria y administración de hospitales reciban mejor instrucción acerca de la necesidad y empleo de buenos registros e informes.

Importancia de los locales e instalaciones

Para la mayoría de los sistemas de registros e informes se necesitan instalaciones relativamente modestas. No cabe duda de que los hospitales y centros de salud requieren espacio suficiente para una gran cantidad de registros. A menos que exista un plan de destrucción de registros, el problema de los locales para archivos se torna cada día mas grave. Los hospitales y centros de salud deben utilizar formularios simplificados de registros y equipo moderno para manejar los datos en forma expedita. El control administrativo del diseño y el empleo de nuevos formularios de registros son igualmente importantes.

Los grandes hospitales y centros de salud economizarían dinero y esfuerzos si utilizan equipo electrónico para la ordenación y análisis de datos. Este equipo podría ser manejado por el propio personal de computación o se podrían alquilar estos servicios en una instalación cercana. El sistema de computación, si fuere imprescindible, debería adaptarse a las necesidades del organismo de salud. Sin embargo, dicho sistema no deberá instalarse simplemente por razones de conveniencia para el personal o porque el organismo en cuestión dispondrá así de equipo semejante al de otros servicios gubernamentales. El empleo de un sistema de computación tiene el inconveniente de que para determinar si es o no factible deben transcurrir uno o dos años.

No obstante, las instalaciones son importantes sea cual fuere su magnitud. Los expertos en registros e informes necesitan disponer de espacio adecuado y de los suministros y equipo precisos para desempeñar bien sus funciones. Si las condiciones de trabajo son agradables y el equipo es de buena calidad se logrará atraer a determinado personal que, de otro modo, buscaría empleo en otros sectores.

El costo de los sistemas de registros e informes

La dificultad para obtener fondos con destino a la salud de la comunidad se debe a que numerosos grupos -asistencia social, educación, agricultura, transportes y servicios públicos, por nombrar sólo unos cuantos- compiten por el dinero que se percibe por concepto de impuestos. En vista de tanta demanda respecto de los mismos fondos, parece que la única posibilidad que se ofrece a la salud pública, consiste en desempeñar sus funciones con la máxima eficacia. Las innovaciones en este campo serán fructíferas por cuanto justificarán el apoyo económico a los programas de salud. Lo mismo ocurre con un sistema de registros e informes. Puede producir resultados en términos cuantitativos.

Es especialmente difícil obtener fondos con destino a actividades habituales, como las de registros e informes. Por consiguiente, el administrador de salud habrá de ingeniarse para conseguirlos. Procurará conseguir fondos para un proyecto de demostración, obtener servicios consultivos

o personal para adiestramiento de un organismo como la OPS, o lograr el apoyo económico de una institución o fundación de carácter privado interesada en la salud. Asimismo, puede transferir fondos de una actividad no productiva susceptible de reducción y destinados al sistema de registros e informes.

Beneficios que un sistema de registros e informes
reporta al organismo de salud

Si se obtiene información objetiva de un sistema de registros e informes, el administrador de salud puede efectuar una planificación mejor y definir los problemas de salud de cada día en términos cuantitativos. Puede también adoptar decisiones más acertadas, elegir con rapidez y exactitud mayores las posibles soluciones de los problemas y predecir las consecuencias con más seguridad. Debido a que el administrador de salud suele ser juzgado por su habilidad para adoptar decisiones, el acierto en la solución de problemas constituye una valiosa cualidad.

Los datos administrativos que se obtengan del sistema de registros e informes permitirán a dicho administrador manejar el personal, medios y suministros de que disponga en forma práctica y sistemática, así como evaluar el rendimiento de unidades operativas e individuos en función del dinero desembolsado y de los beneficios obtenidos. También podrá asignar mejor los recursos escasos con objeto de que produzcan el mayor rendimiento. De este modo, el administrador de salud evaluará efectos y no sólo esfuerzos.

Los clínicos que atienden a las familias y demás personal que trabaja en las comunidades dispondrán, mediante un buen sistema de registros e informes, de los datos de actualidad que necesitan para la supervisión eficaz de sus clientes. Los administradores de centros de salud y hospitales se servirán de los datos clínicos y de la información estadística para mantener el control administrativo de las actividades, preparar informes significativos para el organismo de salud de que dependan y rendir plena cuenta de su gestión.

Los servicios de higiene ambiental que complementan los servicios personales de salud en la comunidad, también deben realizar una labor para el mantenimiento de registros y el análisis de datos al día, con fines de control. Los ingenieros sanitarios, con su formación matemática, tienen una ocasión singular de iniciar demostraciones acerca de la forma en que un organismo de salud puede evaluar resultados con objetividad. Los sanitarios también están acostumbrados a utilizar unidades de trabajo cuantitativas.

Debido a los nuevos campos de interés descubiertos y a los nuevos problemas que se plantean en la administración de salud, las autoridades de salud que aprendan a servirse de un sistema de registros e informes tendrán, inevitablemente, que tomar parte en estudios e investigaciones con fines de evaluación en la práctica de salud pública. Si los datos que permite obtener el sistema no son bastante específicos o completos para utilizarlos en las investigaciones, es fácil establecer registros especiales. Un sistema que funcione bien puede estimular a un administrador de salud a estudiar la manera de perfeccionar los diversos elementos que integran el organismo de salud en que trabaja.

Con respecto a los organismos de salud, los mayores beneficios que reporta un buen sistema de registros e informes consiste en obtener índices fidedignos de la salud y de los recursos de la comunidad, datos que son esenciales para todas las fases de la planificación de salud. La planificación nacional tendrá únicamente la consistencia que posean los datos locales sobre los cuales se funda. En la determinación del alcance y de las características de los problemas de salud, en la verificación de los recursos disponibles para atender las necesidades de la comunidad y en el desarrollo de un plan de actividades mediante el cual los recursos se asignen con miras a la satisfacción de esas necesidades, nada puede substituir al análisis estadístico de datos exactos y completos de un sistema de registros e informes.

En los organismos de salud estatales y locales, los planes para cada uno de los programas encaminados a combatir una enfermedad y a reparar un daño, defecto o riesgo ambiental se formularán en forma económica y eficaz únicamente si se pueden obtener con facilidad datos objetivos acerca de las necesidades y medios para atenderlos. En esta era de métodos modernos, el administrador de salud, incluso en los sectores locales, será juzgado en gran parte por su aptitud en materia de planificación y su habilidad para resolver problemas.

Así, pues, no cabe duda que para el administrador de salud moderno, el sistema de registros e informes, como parte de los servicios de estadística, es un instrumento indispensable en la planificación y ejecución de todas las actividades de salud en la comunidad. Si el administrador utiliza este sistema y aplica los nuevos conocimientos administrativos que ha adquirido, es seguro que dará resultados positivos. Asimismo, le ayudará a obtener los fondos necesarios para satisfacer las necesidades de salud de la población y a ganarse el respeto de los dirigentes de la comunidad por haber desempeñado bien sus funciones.

BIBLIOGRAFIA

1. Gordon, Paul. Transcend the Current Debate on Administrative Theory. Comunicación personal.
2. Sayre, Wallace. Some General Observations on the Principles of Administration. Presentado en una reunión de profesores. Universidad de Columbia. 24 de marzo de 1965.
3. Simon, Herbert A. "The Proverbs of Administration". Public Administration Review, Vol. VI, pp. 53-67, febrero de 1946.
4. Indian Health Problems and Program Deficiencies. Secretaría de Salud, Educación y Bienestar, del Servicio de Salud Pública, Oficina de Servicios Médicos, División de Salud de las Poblaciones Indígenas, Estados Unidos de América, 1 de julio de 1964.