No se crea, a juzgar por las palabras que se acaban de transcribir, que el administrador sanitario haya de ser una especie de superhombre. No hace falta tal cosa. De lo que se trata, en esencia, es de aplicar con decisión ciertos principios administrativos de probada eficacia, equivalencia entre autoridad y responsabilidad (necesidad de definir las funciones), y de poseer, por otra parte, una comprensión de la naturaleza humana basada en sentimientos de genuina simpatía hacia sus semejantes. Son funciones del administrador, por una parte, evitar que se pierdan de vista los objetivos y los factores de aliento o instrucciones, o ejercer presión, en el momento y lugar precisos, El jefe es sobre todo eficaz cuando, después de delegar el mayor número posible de funciones en sus subordinados y de no haber éstos, por su parte, perdonado esfuerzo para cumplir con su cometido, se encuentra en condiciones de aportar el margen - digamos un cinco por ciento - de conocimientos y de autoridad gracias al cual será posible realizar, en forma adecuada, una obra completa.[80]

El director de salubridad o administrador sanitario debe tener siempre presente que se halla colocado en puesto de mando para un fin social y no por consideraciones cualesquiera de interés o de bienestar personal. Sus funciones no son las rutinarias de una administración corriente. Se espera de él, además, que sea un táctico y un filósofo social, que ponga su ingenio, sus capacidades de jefe y su comprensión de las fuerzas sociales, al servicio de la sociedad y de su mejoramiento. Como la sociedad misma y las fuerzas que sobre ella influyen el ambiente en [illegible] en que opera se encuentra en constante evolución. Debe adaptarse constantemente y adaptar su programa y su organización a los cambios del ambiente en que se mueve, y debe tratar, por otra parte, de influir sobre este ambiente en cualquier forma que pueda pare-

---

80. Ibid, p. 197

cerle indicada para llevar a cabo los objetivos finales de su programa.

Dentro de este orden de ideas hay que hacer mención de un tipo bastante corriente de administrador comunmente designado con el nombre de promotor, adornado con brillantes dores de imaginación, entusiasmo e iniciativa, pero falto de la capacidad o del ímpetu necesarios para llevar una empresa adelante. Son hombres a quienes resulta difícil interesarse durante largo tiempo por nada, enemigos de la rutina y constantemente al acecho de nuevos mundos por conquistar. Su atención y sus energías se desplazan constantemente de modo imprevisto y el personal a sus órdenes ignora siempre el rumbo que será llamado a tomar o cual va a ser mañana la situación de cada empleado. Tal o cual subordinado, objeto de atenciones y alientos especiales hoy, se encontrará olvidado y arrinconado al día siguiente. Claro está que tales procedimientos no pueden ser favorables ni para la solidez y equilibrio del programa ni para el estado de espiritu del personal.

Otros administradores, en cambio, consiguen establecer un equilibrio entre sus capacidades de promotor y sus dotes de realizador. Nunca se dan por satisfechos con el "status quo", pero reconocen, sin embargo, que ha de"seguir la representación" y que el programa ha de ser objeto de constante aplicación en todas sus partes. Dotados de poderosa imaginación, nunca se encuentran desprevenidos ante los nuevos problemas y están siempre al acecho de nuevos métodos para hacerles frente. Una vez establecidas las bases de una nueva empresa o actividad y conseguido que el público las acepte, da por terminada su acción promotora y deja en manos de un subordinado capaz la misión de desarrollarla y llevarla a término, sin desequilibrar en ningún momento el conjunto del programa o perturbar su marcha. Esta es la diferencia entre el promotor de "fuegos fatuos" y el administrador dotado de habilidad promotora.

E

Es en la forma últimamente descrita como debe administrarse una organización, sea cualquiera y en todo momento, pero muy en particular durante las primeras fases de su desarrollo. Nunca son tan necesarios como en este periodo la imaginación, la acometividad, el afán de explorar, la confianza en sí mismo y la capacidad planificadora, combinados estos talentos y cualidades con el sentido de la oportunidad y el don de armonizar lo que se está creando con lo que ya existe. A este respecto es preciso tener en cuenta una vez más que siendo la salud pública un campo de actividad en continua expansión, el administrador sanitario tiene que enfrentarse constantemente para ser eficaz, con el problema de introducir y aplicar nuevos programas.

Es evidente, por lo tanto, que el director de un organismo de salubridad ya existente debe ser tres cosas: un cazador de problemas, siempre a la expectativa de lo inesperado y decidido a operar en situaciones críticas; un supervisor dispuesto a delegar cuantas funciones pueda en sus subordinados y un promotor de nuevos programas con el fin de aumentar la utilidad y la eficacia de la organización. Como hizo observar Dimock[81], este orden debe invertirse en las etapas formativas de una nueva organización. Muchos son los administradores que poseen en alto grado una o dos de las tres aptitudes descritas, pero el administrador de veras competente es el que posee las tres.

DELEGACION.- Se ha hecho ya referencia a la delegación como fundamental necesaria para una buena gestión administrativa. En realidad podría decirse - y la definición sería bastante exacta - que la administración es el arte de conseguir que los demás hagan las cosas. En las actuales organizaciones de salud pública, como en otras, es imposible que una sola persona pueda hacer todo el trabajo. El jefe de una organización no debe intentar car-

---

81. Ibid. pags. 16 y 84.

gar con todos los detalles; es una imposibilidad tanto física como intelectual y nadie espera de él tal proeza. Debe permitirse la adopción de decisiones desde el nivel más bajo posible de la escala de mando de la organización. Si así no se hace, poca utilidad y menos justificación tiene el haber empezado por crear una organización cualquiera. El director inteligente empleará como subordinados a individuos que, en cada una de las distintas funciones de la organización, posean aptitudes superiores a las suyas, y dejará que se ocupen de los detalles. No denota debilidad ni mucho menos, sino que es, al contrario, signo de buena administración que el administrador invite a sus subordinados a facilitar informes detallados a personas ajenas a la organización, cuando sea necesario, del mismo modo que se los presentan a él. De este modo se estimulan, además la personalidad e interés por el trabajo y la lealtad del subordinado.

Es muy posible que el promedio de los administradores no se de cuenta del significado fundamental de la delegación de funciones. Frecuente es el lamentable espectáculo del director que, convencido de que sólo él es capaz de hacerlo todo como es debido se enfrente a un mismo tiempo con todos los puntos de la rosa de los vientos, y se convierte en un esclavo de minucias sin importancia administrativa que otros podrían resolver mucho mejor que él. Esos hombres dejan que su cargo les arrastre, cuando sería preferible y recomendable lo contrario. Entretanto, sus subordinados deben permanecer brazo sobre brazo, pierden interés e iniciativa y se limitan a mostrar su asentimiento a los deseos y actos de su superior.

Muchos son, por otra parte, los directores que faltos por lo visto de convicción, delegan responsabilidades en mayor o menor grado, pero se abstienen de establecer lineas bien definidas de mando y de delegar al propio tiempo la autoridad correspondiente a cada responsabilidad. Esto hace que esperen de sus subordinados mucho más de lo justo y su sorpresa y desilusión

son grandes al descubrir que no se muestran a la altura de sus responsabilidades. No se dan cuenta, al parecer, de que en semejantes circunstancias es natural que el subordinado, además de resentir la falta de confianza y reconocimiento de sus méritos, corra el riesgo de encontrarse en situación embarazosa, entre el jefe que le delega una responsabilidad y los demás empleados que, como es lógico, discuten la validez de sus órdenes e instrucciones.

Son muchas e indeseables, pues, las consecuencias de no saber delegar. La primera y probablemente la menos importante, es que el director prepara así su propio colapso físico o mental, consecuencia inevitable del trabajo constante "a alta presión" de los días dedicados a detalles enojosos y de las noches en vela consagradas a la lectura y al papeleo. Es inevitable que la organización sufra las consecuencias de un embotellamiento de actividades y de una falta de eficacia en el trabajo, cuya causa principal reside en el propio director. Se pierde todo el beneficio que podrían reportarle al organismo los talentos y las aptitudes del resto del personal: los posibles aspirantes con capacidad se mantienen alejados de una atmósfera tan poco estimulante, y los que forman ya parte de la organización no tardan en preguntarse: "¿Que hacemos aquí?" o "¿De que sirve trabajar o intentar algo?"

Cuantos han estudiado este problema admiten que en casi todos los casos de "espectáculo individual" y ausencia de delegación, la dificultad esencial reside en la falta de psicología del jefe. Esta se disfraza de muchos modos: petulancia, brusquedad, falso orgullo, falso interés, deseo enfermizo de perfección, o falta evidente de confianza en sí mismo. Como ha dicho Dimock: "Mostradme al hombre que no es capaz de delegar y frecuentemente descubriremos que está cargado de temores y aprensiones. Vive presa del miedo a cometer errores, a que le coloquen en un apuro,

o le engañen, a que los demás no hagan las cosas como las haría él."[82]. Esta descripción se aplica, por desgracia con gran exactitud, a más de un director ejecutivo en el campo de la salud pública.

Para que la delegación de funciones sea eficaz y fructífera son precisos ciertos requisitos. El primero es que el director se proponga realmente delegar, con sinceridad y sin reservas mentales. No es posible delegar a regañadientes. El director debe considerar que su función, en esencia, es la de coordinar las actividades de muchas otras personas, cada una de las cuales ha sido previamente investida de responsabilidades y autoridad propia. Debe considerarse en posición parecida a la del director de una orquestra sinfónica que con su actividad coordinadora obtiene unos resultados musicales que de otro modo solo serían una cacofonía.

La organización debe descansar sobre un sistema de lineas o canales de autoridad bien definidos y fáciles de comprender. Cuando se delega deben respetarse las lineas establecidas y no hacer a una persona responsable de un trabajo únicamente con el propósito de confiar a otra persona el trabajo mismo o la autoridad para hacerlo ejecutar. Tal vez la consideración más importante que debe tenerse en cuenta es que la delegación de funciones implica en realidad una acción múltiple. La llave que pone en movimiento esta reacción en cadena es la necesidad de delegar un trabajo o función. Esto infiere una delegación de responsabilidad. Para hacer frente a esa responsabilidad en forma adecuada es igualmente indispensable una delegación correspondiente de autoridad. Finalmente, en determinados casos, como parte de la delegación de autoridad, para darle mayor eficacia convendrá cambiar el título o rango del empleado.

---

82. Ibid. pag. 175

Al tratar de la relación entre responsabilidad delegada y autoridad delegada, son muchos los autores que lo hacen en términos de igualdad. En realidad, se trata de encontrar un ajuste mucho más delicado. Un buen administrador se interesa tanto por el progreso de sus subordinados como por la ejecución del trabajo. Por consiguiente, delegará en el subordinado responsable no sólo la autoridad que requieran sus responsabilidades, sino un margen adicional que le permita ampliar su campo de acción y de experiencia, sin riesgo de incurrir en dificultades graves o en un fracaso.

Debe tenerse siempre en cuenta que la delegación de funciones es, en efecto, un préstamo transitorio y reclamable en todo momento. Su eficacia será mayor si se lleva a cabo en una atmósfera de mutua comprensión y respeto. El director tiene derecho a esperar que no se abusará de su confianza. De todos modos deberá estar constantemente atento a la posibilidad de que la confianza puesta de manifiesto al hacer la delegación no se encuentre justificada. Así ocurre, por desgracia, en algunos casos, no siempre fáciles de manejar, como subraya acertadamente Dimock:

> "La peor persona con quien puede tratarse en cualquier organización es el individuo evasivo y escurridizo con las apariencias de la bondad y de la franqueza, obsequioso y deferente con los deseos de su superior, pero que actua en contra de todas las orientaciones establecidas y abusa de su autoridad en medida bastante para no pasar desapercibida , pero no hasta el punto de dar motivo al director para destituirlo. Nadie como él para dejar perplejo al director cuando se trate de delegar funciones y para desmoralizar a la organización en conjunto. El egoista pronto es descubierto y poco cuesta eliminarlo. El hombre con un complejo de inferioridad

puede reanimarse y recobrar su normalidad. El hombre tortuoso es el más difícil de manejar en todas las situaciones y en particular cuando se trata de delegar funciones."[83]

Unas palabras ahora acerca de las"relaciones de autoridad" que corresponden al director de una organización. Dirigir con éxito un organismo, supone una lucha constante con otras personas u organizaciones investidas asimismo de autoridad. El director de un organismo de salubridad debe tener este hecho presente y hallarse siempre duspuesto a luchar por la defensa de su legítima autoridad. Solo así conseguirá que su organización sobreviva, sin traicionar su misión; solo así defenderá los intereses de sus empleados y de las personas a quienes sirve. En ningún caso debe dejarse desanimar o desviar de esta lucha por falsa modestia, debilidad o complacencia. Claro está que no se trata de una lucha por el solo placer de acumular autoridad o inspirada por el delirio de grandezas, sino con el propósito de asegurar que nada de lo que es importante o esencial en la organización que dirige o en su programa pueda faltar o hallarse en falsa postura.

Upson resume en forma muy suscinta el modo como hay que enfocar las situaciones de este género:

> "Un director o jefe de una administración debe esperar que ciertas personas disientan de su opinión. Algunas de estas personas serán más inteligentes que él y sinceramente opuestas a sus métodos y a sus objetivos. Otras serán menos inteligentes que él y por esta misma razón buscarán en la crítica de la labor del jefe el modo de exaltar su propia personalidad; otras, en fin, movidas por la antipatía o la incomprensión, combatirán la obra del jefe únicamente por ser suya. Al primero de estos tres grupos hay que respetarlo, al segundo ignorarlo, al tercero combatirlo - y combatirlo sin tregua ni cuartel."[84]

---

83. Ibid. pag. 197.

84. Upson, Lent, B.: Letters on Public Administration From a Dean to His Graduates, privately printed by the author. Detroit, 1947, pag. 11.

MORAL Y DISCIPLINA.- Ninguna organización puede prescindir de estatutos y reglamentos. Para que éstos sean eficaces han de ser breves, sencillos, fácilmente comprensibles y aplicados con inflexibilidad. Se limitarán a tratar, de preferencia, ciertas materias fáciles de reglamentar, como horas de trabajo, duración del intervalo para la comida del mediodía, archivos y despacho de la correspondencia, vacaciones y licencias. Para el administrador, las dificu tades comienzan en el punto mismo donde termina la inflexibilidad objetiva. No puede aspirar a vigilar constantemente el trabajo y la condicta de todos y cada uno de sus subordinados, y aún en el supuesto de que esto fuera posible sería contrario a los principios de una buena dirección. A lo más que puede aspirar, y esto es probablemente lo mejor en resumidas cientas, es a suscitar entre su personal un espiritu de disciplina automática, casi subconsciente, en forma que los desórdenes de condicta de un empleado sean considerados por sus compañeros como infracciones a un código de ética del trabajo que ellos mismos han elaborado y aceptado.

El jefe y sus supervisores deben tener siempre presente que si la mayiría de las personas están dispuestas a someterse de buena gana a una dirección inteligente, no lo están en cambio a aceptar un estado de sumisión. La persona investida de autoridad, legal o financiera, tiene el poder reclamar obediencia, pero el subordinado tiene a su vez el poder negarse a obedecer o, lo que es más práctico desde su punto de vista, de hacer caso omiso de las órdenes bajo la apariencia de obedecerlas.

Ciertos empleados de una organización descubren a menudo fácilmente el modo de llegar tarde o de marcharse temprano, un día tras otro, o de pasar buena parte del tiempo en visitas a sus compañeros de trabajo. Si la puntualidad y la asiduidad han llegado con el tiempo a formar parte del código de ética del trabajo de la organización, no será necesario, en la mayoría de las

veces, que el administrador tenga que ocuparse personalmente de los casos individuales. Por propio interés, los demás empleados se encargarán de hacerlo. Estimarán que la conducta del empleado poco cumplidor es contraria al interés y al bienestar de los demás. Si las tradiciones de la dirección y de la administración son, por el contrario, de desaliño y de abandono, tenderá a prevalecer en los asuntos de la organización una atmósfera de rutina y de formalismo, comparable a la de la vida de sociedad, en perjuicio del programa y del estado de ánimo general.

El control de la asistencia es uno de los muchos problemas de gestión administrativa para los cuales existe más de una solución. Según sea el tipo de actividad a que se dedique la organización, la insistencia en obtener una adhesión estricta al horario de trabajo puede resultar perjudicial para el espiritu de colaboración y ser, en último término, de efectos desmoralizadores. Esto se aplica probablemente a la mayoría de las actividades de salud pública, donde gracias al margen razonable de latitud que puede conceder un jefe avisado, se estimulará el espiritu de abnegación y el interés por el trabajo en mucho mayor grado que por otro procedimiento cualquiera. Vale la pena de recordar el caso conocido de una organización donde la instalación de un reloj registrador de las entradas y salidas para el personal profesional, recomendada por un "experto en eficiencia" de la administración municipal, bastó para destruir por completo el elevado nivel moral - interés y entusiasmo, horas extraordinarias de trabajo voluntariamente ofrecidas - que en ella prevalecía.

Se deduce de lo que antecede que el objetivo hacia el cual ha de tender un buen administrador es el de constituir un equipo animado por el espiritu de cooperación y para ello el mejor método consiste, probablemente, en crear una estructura

orgánica lógicamente concebida, con lineas de autoridad y de responsabilidad bien definidas y fáciles de comprender y una sólida tradición de autodisciplina. Una buena gestión del personal depende en parte de una buena organización y en parte del trato individual que se dé a cada empleado, orientándole, corrigiéndole, recompensándole o castigándole según reglas de equidad y de justicia. Se ha dicho que el administrador ha de poseer dotes de jefe y comprender la naturaleza humana. Se puede ser jefe de dos modos: demostrando una capacidad excepcional que invita a los demás a seguir y a obedecer de buena gana o limitándose simplemente a ejercer la autoridad del cargo. Por sí sola la autoridad vale poco. Es oportuno recordar el adagio según el cual "es posible llevar el caballo al agua, pero no obligarle a beberla."

Un administrador avisado sabrá distinguir entre una persona equilibrada y otra expuesta a perturbaciones emotivas. Tendrá asimismo una concepción clara de la distancia que media entre la capacidad y la realización. Reconocerá que estas características le son aplicables a él como a sus subordinados. Se dará cuenta de que el hombre dominado por sus emociones tiende a comparar su labor con la de otros mejor dotados o de mejor suerte, cuando no a juzgarla según normas quiméricas que él mismo se habrá señalado. Quien así obra busca remedio a sus culpas en el ensueño, la rebelión, la autocompasión, la intimidación de los demás o la jactancia, cuando no va deliberadamente en busca del fracaso como suprema recompensa. El hombre equilibrado, en cambio, tratará de juzgar su labor según una noción sobria de sus propias aptitudes y de la oportunidad que la suerte le haya deparado para ponerlas a prueba. Su objetivo en la vida no es otro que buscar una causa digna de ser servida, una labor para la cual se sienta apto y que pueda procurarle satisfacciones intelectuales y morales. Al tratar con su personal, por lo tanto, el jefe

debe tener presentes las diversas reacciones defensivas a que puede dar lugar un sentimiento de fracaso o de descontento. Son éstas de muy diversa índole: "Si cedo, no necesitarás causarme daño", "Si se mostrarme ingenioso y ocurrente, no pensarás en causarme daño", "Si te halago, no te atreverás a causarme daño", "Si me ves enfermo y desgraciado, te avergonzarás de causarme daño", "Si me pones cariño, no querrás causarme daño", "Si te causo yo daño primero, no podrás causármelo tu a mi". Y así sucesivamente.

Esto nos lleva al problema de la disciplina. Como ha hecho observar White: "En una organización vigorosa la elevada moral del personal hace que queden relegadas a segundo término todas las cuestiones de disciplina. La mayoría de las personas encuentran una regla suficiente de conducta en el ambiente moral de la colectividad donde trabajan y una buena dirección, secundada por una supervisión eficaz, basta para eliminar, en gran parte, los problemas de disciplina. Para atacar estos problemas con eficacia el método indirecto es mucho más recomendable que el ensayo de nuevas formas de mando o la aplicación de sanciones más severas"[85].

Todos los casos o poco menos que requieren una sanción disciplinaria suelen ser hijos de un previo fracaso de la dirección. Esto se aplica incluso a los llamados "perturbadores natos", ya que una buena política de personal hubiera debido, en primer lugar, excluir su contratación. Debe tenerse siempre muy presente que una medida disciplinaria es algo que trasciende del presente inmediato y de la persona directamente afectada. El caso de que se trate concentra simplemente en el presente resultados del pasado y posibles consecuencias para el futuro y todos los demás miembros de la organización están pendientes de la resolución que

---

85. Op. cit. p. 388.

se le dé, como indicación de lo que puede cada uno de ellos esperar en circunstancias similares. Magoun[86] ha ilustrado este punto con la anécdota del muchacho que fué objeto de una sanción disciplinaria por haberse ausentado de la oficina para asistir al entierro de un pariente, después que el jefe le negó la autorización, imaginando que el chico se proponía asistir a un partido de campeonato de base-ball. No hay porqué decir que a un jefe así los que trabajan a sus órdenes nunca le perdonarán su error ni la injusticia de su acción disciplinaria.

Aún reconociendo que a una disciplina eficaz es preferible una situación que no exija el recurso a la disciplina, no aplicar sanciones cuando estas son necesarias resulta desmoralizador para el personal. Ciertas formas de conducta, exigen en una u otra forma la intervención del administrador o del supervisor. Así por ejemplo, la negligencia en el cumplimiento del deber, incluso la falta sistemática de puntualidad, la pereza, el descuido, la destrucción o la pérdida de material, la falta de eficiencia, la insubordinación (violación de una orden, reglamento o ley) o la deslealtad a la organización. Otras formas de conducta personal, tales como la embriaguez inveterada y pública, la inmoralidad y la falta de integridad manifestadas por la violación de un código ético admitido, la solicitud o aceptación de sobornos, o la negligencia deliberada en la aplicación de disposiciones legales reclaman también una acción disciplinaria.[87]

Un director deficiente, colocado frente a problemas disciplinarios de esta clase, un jefe de poca altura, tenderá a confiar simplemente en el uso de sus facultades de mando y coacción. Al obrar así intenta, en realidad, tranquilizarse a sí mismo, apaciguar su sentimiento íntimo de debilidad y de ineptitud, negándose a reconocer que tal vez él y las deficiencias de su dirección

---

~~85. Opxxxxxxxxxxxxxxxx~~-86. Magoun, F.A.: New Phases in Personnel Training. Pub. Health Nursing 38:592, November, 1946.

87. Véase: Allen, F.E. Remedies Against Dishonest or Inefficient Public Servants, 169 Annals 172-83 (1933).

puedan tener algo que ver con la gestación del problema que se le plantea. El director capaz, en cambio, ve en los casos de conducta poco satisfactoria de sus subordinados el síntoma de situaciones falsas, ya sea que no se ha tratado en forma adecuada al empleado, ya debidas a causas externas, como las condiciones de trabajo o el ambiente doméstico o social. Reconocerá la importancia del estado emocional en que se encuentra el empleado y tendrá incluso en cuenta la posible influencia de desilusiones e inquietudes, tanto recientes como de antiguo origen.

Ante el caso de un empleado desorientado o descontento, corresponde al jefe hacerse algunas preguntas de carácter psicológico: ¿Como explicar el desequilibrio emotivo, causa de que el empleado reprimiera sus impulsos y tratara de eludir la dificultad básica, en lugar de adquirir consciencia exacta de sus sentimientos y dejarse guiar por ellos de un modo inteligente? ¿Que puede hacerse para devolverle la confianza en sí mismo y dar a su caso una solución que pueda ser permanente y no solo temporal?

Alguien juzgará impropio este proceder, lo calificará de paternalista y asegurará que está fuera de lugar en el comercio, la industria o los servicios públicos. Debe tenerse presente, sin embargo, la considerable atención que se presta a la maquinaria inanimada. Si algún desperfecto se produce en su mecanismo, no perdonamos esfuerzo hasta descubrir la causa de la avería, en lugar de arrinconar la máquina entera o de confiar en reparaciones chapuceras. Ya es hora de reconocer que el mecanismo animado, es decir, el empleado humano, merece iguales o mayores consideraciones.

Una medida dispiplinaria no debe ser nunca impremeditada ni precipitada. Hay que ir por pasos contados. El jefe deberá de interrogarse primero para eliminar los prejuicios que pueda descubrir en su ánimo y para descubrir también si le corresponde alguna responsabilidad personal en la situación. Deberá enfocar el problema desde múltiples puntos de vista y tratar de verlo con

Tai-219 (296) 

los ojos del propio empleado, de su familia, de sus compañeros de trabajo y de su supervisor inmediato. Hay que investigar el caso en todos sus aspectos, teniendo en cuenta las condiciones de trabajo en el momento dado, el historial del empleado, el estado de ánimo y la conducta de los empleados considerados como grupo, el tipo y la gravedad de la falta, la tradición de la organización en tales casos y cualquier otra circunstancia externa que pueda haber influido en el empleado. Debe intentarse descubrir si el fracaso fué debido a incomprensión, a un trastorno emotivo, a falta de experiencia, a irregularidad en las condiciones del trabajo o a incompetencia de la dirección. A través de todo este proceso, el director debe considerar que su función es la de un consejero más que la de un juez, y estar atento de descubrir las oportunidades que permitan al empleado salvar su prestigio personal sin dejar por ello de dar al problema una solución satisfactoria desde el punto de vista de los intereses de la organización.

En sus lecciones sobre "ingeniería humana", dadas en el Instituto de Tecnología de Massachusetts, Magoun empleó con gran provecho el método de análisis de los casos[88]. Nos referimos aquí en detalle al modo de enfocar las situaciones disciplinarias que Magoun sugiere a causa de su valor como ejercicio para la solución de los problemas de personal.

A la persona que, por sus funciones, se encuentra llamada a resolver un caso disciplinario, Magoun la interpela directamente y le propone el siguiente plan en cuatro tiempos:

Preparación.-

A. Estudia la situación hasta ver con absoluta claridad:

1.- Hasta que punto tus propios hábitos y emociones influyen sobre tu manera de enfocarla.

2.- Como se ven afectadas por ella las demás personas interesadas.

---

88. Comunicación personal.

3.- Todos los hechos de importancia o significación.

4.- En que consiste exactamente el problema que reclama solución (en las relaciones humanas los problemas raras veces son lo que aparentan ser).

B. Anota por escrito los hechos esenciales del problema:

1.-Asegúrate de que te has abstenido de interpretar y de has limitado a enumerar los hechos con concisión y exactitud.

2.- Asegúrate de que no has omitido nada que los demás consideren como un hecho aún cuando esta no sea tu opinión.

C. Anota por escrito los factores emotivos del problema:

1.- Deseos que contribuyeron a crear la situación.

2.- Deseos que contribuyen a mantener la situación.

3.- Objetivos a corto y a largo plazo a que aspiran los demás y a que aspiras tu mismo, con indicación de los motivos.

D. Comprueba, colocándote en el lugar de cada una de las personas interesadas, y trata de ver si has efectuado una presentación válida de los hechos que invoca cada una, así como de sus problemas y deseos, enfocándolo todo desde su propio punto de vista.

Análisis.

A. Separa lo fundamental de lo accesorio.

1.- Desconfía de tus emociones, no te dejes engañar por ellas.

B. ¿De que se trata en el fondo?

1.- Analiza de modo detenido y completo los actos y reacciones, cada uno, paso a paso. Empieza primero por tratar de descubrir, en detalle, las consecuencias que, de cada actitud personal, pueden derivarse para el interesado, así como las satisfacciones que su actitud le procura. Trata entonces de enterarte a fondo, y con certeza, de lo que efectivamente ocurrió y de formular una explicación precisa del porqué. ¿Tiene esa explicación sentido psicológico? ¿Tiene sentido común?

C. Anota por escrito cuanto antecede relacionando en debida forma unos hechos con otros.

1.- de modo que puedas darte cuenta del problema en conjunto.

2.- de modo que puedas darte cuenta de la rapidez con que el asunto evoluciona y que orientación toma.

D. Anota por escrito, sin omitir ningún detalle importante, los elementos necesarios para llegar a una solución total.

1.- ¿Cuales son los puntos que esta solución debe resolver - o puede resolver? ¿Que razones mili-

tan en favor de tal o cual fin? ¿A que se debe que solo pueda llegarse a ese fin por determinados medios?

2.- Comprueba si es posible dar satisfacción inmediata y total a cada una de las personas interesadas.

3.- Toma nota de los deseos contrapuestos que una solución afortunada habrá de armonizar.

E. Busca y proyecta una solución total.

1.- Anota por escrito todas las opciones posibles y las razones que te han inducido a tomarlas en consideración, elije la mejor (generalmente la más sencilla) que los intereses contrapuestos te permitan elegir.

Acción

A. Determinado el fin, los medios son lo más importante.

Una vez decidido lo que hay que hacer, establece un plan para hacerlo.

1.- Con el mínimo de pretensión personal y de perturbación para los hábitos ajenos.

2.- con la debida consideración a las personas y a las circunstancias de lugar y tiempo.

3.- con referencia a las distintas posibilidades que pueden presentarse.

B. Redacta el plan de un modo concreto, preciso y detallado.

C. Repasa el plan como si se tratara de familiarizarse con un mapa detallado.

1.- examínalo punto por punto, con la ayuda de otra persona, busca las fallas del plan y las fallas en tu propio comportamiento, trata de mejorar la presentación del caso, te iendo en cuenta las circunstancias de la persona afectada, y los factores que, por causas imprevistas, podrían conducirte al fracaso.

D. Aguarda el momento y la situación más favorables para poner a prueba tu plan.

1.- obra con absoluta sinceridad, no te dejes dominar por tus emociones, pon calma en la voz, la mirada y el gesto.

2.- empieza por explicar los hechos de modo comprensible.

3.- presenta tus argumentos teniendo en cuenta la inteligencia de tu interlocutor, su punto de vista y sus reacciones emotivas.

4.- escucha sus argumentos en forma que puedas exponérselos tú a él con más claridad aún que él a tí. Tu interlocutor sabrá entonces que ha sido com-

prendido. Podrás también descubrir por este medio nuevos hechos que hayan escapado a tu atención.

5.- toma una decisión de común acuerdo, basada en los hechos.

Evaluación

A. Procede a una revisión del asunto en todos sus aspectos.

B. Resume por escrito sus enseñanzas :

1.- ¿Donde y cuando se estuvo a punto de fracasar? ¿Por qué?

2.- ¿Donde y cuando se estuvo a punto de triunfar? ¿Por qué?

3.- ¿Que hice para mi y para los demás?

4.- ¿Que me hice a mi y a los demás?

Los distintos tipos de acción disciplinaria que pueden adoptarse en situaciones específicas pueden dividirse en varias categorías[89]. Figura en primer lugar lo que podría denominarse la forma indirecta o amistosa. En este caso se prescinde de toda referencia explícita a un estado de descontento y se confía en que el empleado sabrá darse cuenta de lo que significa un cambio de actitud del director o supervisor. Este puede consistir, por ejemplo, en un enfriamiento más o menos declarado de la atmósfera, en una vigilancia más estricta por parte del supervisor, en la omisión de consultarle con referencia a temas que le afectan, en el rechazamiento de sus proposiciones o en la reducción del presupuesto de su servicio. Podrá el empleado incluso observar una mengua de sus prerrogativas, una disminución de su autoridad y responsabilidad, cuando no verse asignado a un puesto menos atractivo. Se adopta este método en el supuesto de que el empleado será lo bastante inteligente para "darse por enterado" y, sin más espera, se esforzará en mejorarse.

Más explícito es el método que consiste en la aplicación de las que suelen llamarse sanciones directas o formales de primer grado. En general imprime esas sanciones el jefe de oficina o de división,

---

89. Véase: Mosher, W.E., y Kingsley, J.D.: Public Personnel Administration, Chapter 17, Harper & Bros., 1936; and Meriam, Lewis: Public Personnel Problems, Chapter 9, Brookings Institution, 1938.

bajo su propia responsabilidad y sin formación de expediente. Pueden revestir la forma de una advertencia formal y apercibimiento, de una reprimienda, de la pérdida de derechos de antigüedad, de un retraso en el aumento de sueldo o de una invitación a trabajar durante horas extaordinarias. El empleo de estas dos últimas medidas disciplinarias está a veces sujeto a discusión. El empleado puede resistirse, con amplia justificación, a trabajar horas extraordinarias sin remuneración, puesto que esto significa hacer algo por nada. En cuanto al derecho de antigüedad, el supervisor o administrador pueden verse arrastrados a una controversia, y encontrarse a menudo con la oposición del propio empleado y de los servicios de personal, ya que estos, por distintas razones, suelen considerar como una de sus funciones la defensa del empleado perseguido o incomprendido contra el supervisor o administrador prepotente o malévolo.

El traslado de un empleado puede considerarse como una sanción de primer grado y resuelve en muchos casos la dificultad en forma satisfactoria para todos. Con bastante frecuencia, el empleado que creaba problemas deja de hacerlo si se le asigna un puesto a las órdenes de otro supervisor, se le coloca en un ambiente social o físico distinto o se le confía otra clase de trabajo. Esto es comprensible, si se tiene en cuenta que los problemas de personal no empiezan y acaban en el empleado individual: entran en juego sus compañeros de trabajo, el ambiente físico, el supervisor, la naturaleza del trabajo y muchos otros factores. El empleado de archivo negligente y malhumorado puede convertirse en un excelente recepcionista. La enfermera de campo ineficiente e improductiva puede llegar a ser una auxiliar de clínica excepcional. Pero, aunque eficaz en muchos casos, este método tiene el inconveniente de estimular la tendencia de muchos supervisores y directores a soslayar los problemas de personal que ellos mismos han contribuido, a menudo, a crear, por el cómodo procedimiento de trasladarlos a otras personas. El traslado por sí solo no bas-

ta: lo indicado es un estudio completo de las circunstancias en cada caso.

Cuando la acción disciplinaria ha de ser más severa, pueden aplicarse las llamadas sanciones de segundo grado. Estas requieren habitualmente la intervención del propio jefe del departamento u organización , y el empleado tiene a veces derecho a apelar ante una junta, una comisión de funcionarios o, en ciertas ocasiones, ante un tribunal. La primera de las sanciones de esta categoría es la suspensión temporal. Puede discutirse la oportunidad o justificación de esta medida. Por el hecho de que el empleado se vea sujeto a un alejamiento forzoso, aunque temporal, de su puesto y, por lo tanto, a una pérdida de sueldo, el empleado vuelve inevitablemente al trabajo más disgustado, suspicaz y vengativo que cuando lo abandonó.

Igual objeción podría hacerse a la retrocesión de grado. Existen ocasiones, sin embargo, cuando el empleado posee un valor intrínseco considerable para la organización, en que el descenso temporal de grado, en la inteligencia de que será repuesto tan pronto como demuestre sus buenas disposiciones, puede ser una medida indicada. Claro está que es lícito preguntarse si algún método de acción menos drástico no podría ser de igual o mayor eficacia en tales casos.

La destitución o cese motivados son, naturalmente, las medidas extremas y decisivas. Conviene formular una reserva a este respecto, que se aplica también a todos los tipos de acción disciplinaria. Cuando por primera vez se descubre que un empleado puede llegar a constituir un problema, debe tomarse la precaución de establecer un historial detallado y documentado de hechos y ejemplos pertinentes, para poder invocarlo y utilizarlo en el caso de que el recurso a la acción dispiplinaria llegue a ser indispensable. Es de buena política que el empleado esté al corriente de todas las medidas y decisiones que le afecten, en lugar de someterle, como ocurre con demasiada frecuencia, a una

Tan-219 (302) 

súbita ducha de censiras de la dirección, hasta entonces no formuladas. Este debe hacerse siempre, y puede hacerse, dentro de una atmósfera de buen consejo, inspirada en una verdadera preocupación por los intereses del empleado y de la organización al propio tiempo. Cierto es que este método suele absorber mucho tiempo, pero a la larga contribuye en gran medida a mantener una elevada moral entre los empleados. En el pasado, y en grado considerable también en el presente, la actitud de los directores frente a la destitución consistía en creer que ésta representaba simplemente una experiencia desagradable para el empleador y que con el cese sumario del individuo en cuestión todo quedaba arreglado. Si la destitución es necesaria, convendrá hacer comprender al empleado que la medida es indispensable tanto en su propio interés como en el de la organización y que con ella se le ofrece la oportunidad de rehabilitarse en otro lugar.

Una breve advertencia final. En ningún caso debe verse sometido un empleado a una forma activa de acción disciplinaria en presencia de sus compañeros de trabajo. Aunque algunos gocen, al parecer, del espectáculo, todos se sentirán ofendidos.

CONDICIONES DE TRABAJO. ATRACTIVOS.- Nos hemos referido repetidamente al nivel elevado de la moral de los empleados como factor esencial para el funcionamiento satisfactorio y eficiente de un programa de salud pública. Una moral elevada es algo difícil, por no decir imposible, de definir. Ocurre tal vez lo mismo que con la salud: no sabemos en que consiste hasta que nos falta. Cuando el estado de ánimo y las relaciones de trabajo de un grupo de personas son satisfactorios, es raro que uno se ponga a pensar, si es que alguna vez lo hace, en los problemas de como crear y mantener una buena moral. Uno se da cuenta, en cambio, y dolorosamente, de que tal problema existe cuando las cosas van por mal camino!

Para mejor comprender en que consiste una moral elevada, fijémenos en sus síntomas, tales como el orgullo de los empleados

al sentirse identificados con la organización y el placer de trabajar en ella. Existen, por desgracia, departamento de salubridad, cuyos empleados consideran su labor como un simple medio de ganarse un sueldo o salario. Pero existen también organizaciones sanitarias donde todos, incluso los mandaderos, los servidores del elevador, y el más modesto de los escribientes sienten que la organización es su propio departamento de salubridad, que su trabajo personal es esencial para la obra común y de este modo encuentran una fuente de contento y satisfacción en su labor diaria.

Aunque la moral esté determinada por un gran número de factores, no hay duda de que el más importante reside en la capacidad directora de los "oficiales de línea", es decir, de los supervisores inmediatos y en el valor de su ejemplo para despertar el interés y el entusiasmo de su personal. El concepto que antiguamente predominaba con respecto a los subordinados era: "Si no te gustan las órdenes que se te dan o el trabajo que haces, puedes marcharte o esperar a que te despidan". La completa futilidad de tal sistema quedó plenamente demostrada en la reciente tentativa de los conquistadores nazis para obligar a los pueblos de los paises por ellos ocupados a rendir un trabajo productivo. El mundo entero conoce el efecto devastador y decisivo del "trabajo lento", arma de que se valieron los trabajadores sojuzgados.

En la actualidad, en lugar de hostigar o empujar al empleado para inducirle a trabajar, se emplea un sistema basado en normas eficaces de dirección, en el ejemplo y en el respeto, en análisis del trabajo y de las aptitudes del empleado y en el adiestramiento del personal. De todo ello se deduce la gran importancia de la relación específica entre el trabajador y su función. Ocurre a menudo el caso del empleo interesante y del empleado competente que no llegan a combinarse. Como ya se ha dicho, un mal archivador puede llegar a ser un excelente recep-

cionista. Son muy pocas las situaciones de la vida que solo ofrecen una salida. Si se espera de un empleado que consagre al trabajo sus mejores esfuerzos, el trabajo deberá ofrecerle en cambio alguna compensación. Su ocupación deberá presentársele como algo más y mejor que una carga agobiadora o una rutina aburrida. El empleado ha de poder darse cuenta de la importancia de su labor y de lo que esta representa como contribución al objetivo total.

De lo que antecede ofrecen un excelente ejemplo las actitudes adoptadas por el gran número de oficinistas que durante la segunda guerra mundial hubieron de emplear los departamentos estatales de salubridad para despachar el papeleo del Programa Extraordinario de Asistencia Materno-Infantil a las esposas e hijos de los movilizados. Desgraciadamente la mayoría de los departamentos estatales de salubridad se limitaron a emplear unos escribientes, asignándoles unas mesas y pupitres, con plumas y sellos de caucho, y sometiéndoles a una corriente rápida y contínua de hojas de papel inanimadas, sin preocuparse de darles la menor idea ni de la importancia del Programa ni de la función vital que en él desempeñaban. Nada tiene de extraño que esas organizaciones experimentaran considerables dificultades, no sólo para obtener personal, sino para conservarlo. En realidad, los cambios constantes de personal llegaron en algunos casos a alcanzar proporciones aterradoras y a dificultar, seriamente, la ejecución de tan importante Programa. Sin embargo, en algunos estados, se adoptó el sistema de dar cierta consideración al empleado, a su inteligencia, a la posible monotonía del empleo y a la repercusión que esto podría tener sobre el estado de ánimo del personal. La visita a estos contados organismos estatales de salubridad llegó a ser entonces un placer. El interés y la satisfacción eran visibles en los rostros de los empleados. Al hablar con ellos

de su trabajo su reacción era casi siempre la misma. Aquellos hombres y mujeres no se dedicaban a papelear y a estampar sus sellos de caucho donde hiciera falta. Sabían que gracias a su esfuerzo un gran número de niños y de mujeres obtenían los cuidados médicos que les eran necesarios. Hablaban de los beneficiarios del Programa como de "sus madres y sus niños" y el trabajo que se tomaban para ayudarles les producía una considerable satisfacción. Como es de suponer, aunque estas últimas organizaciones tuvieran las mismas dificultades para obtener nuevo personal, gracias a este sistema pudieron conservarlo y con una moral altamente satisfactoria.

En el transcurso de sus estudios sobre dirección administrativa, Dimock interrogó a cierto número de hombres de negocios acerca de sus ideas en cuanto a los factores que determinaban las actividades de los empleados. En otros términos: ¿qué razones mueven a hombres y mujeres a dar sus mejores esfuerzos? Las respuestas recibidas fueron tan coincidentes que encontró justificado sugerir la escala de incentivos que se reproduce aquí[90]. (Fig. 9).

Hasta un cierto punto, el incentivo principal es el aumento de los ingresos que permite adquirir una sensación de seguridad. En un momento determinado, se sobrepone a esta preocupación financiera el deseo de obtener autoridad y una situación elevada, de trazar orientaciones y de llevar a cabo una obra propia. A su vez este deseo se ve reemplazado eventualmente por el de ver reconocidos los propios méritos y adquirir prestigio, cuando se han satisfecho estos tres anhelos o apetitos, surge el espíritu altruista y el deseo de servir a la comunidad. A juicio de Dimock es este último el incentivo superior y el que ofrece la más elevada recompensa.

---

90. Op. cit., p. 252.

Tar-219 (306)


Fig. 9

PREPARED IN WASHINGTON

(caption :

Fig. 9.- Escala de incentivos del personal.

No hay que desdeñar ciertos factores físicos al considerar los atractivos de un cargo. Los administradores y supervisores tienenn la responsabilidad concreta y el deber de estar constantemente atentos a las necesidades y de mejorar el ambiente físico en que deben trabajar sus empleados y a los métodos para conseguir esta mejora. Se ha pretendido a menudo, y no sin fundamento, que en las Estados Unidos los Departamentos de salubridad se hallan tradicionalmente relegados a la parte peor de aquellos edificios públicos donde están instaladas sus oficinas y, de preferencia, lo más cerca posible de los lavabos. Se han dado sin duda muchos casos de funcionarios de salud pública animados de espiritu progresista, que han renunciado a sus puestos por las malas condiciones de los locales en que habían de trabajar. Un administrador sanitario debiera preocuparse siempre de que su departamento fuera un convincente ejemplo físico de la causa a que está consagrado. No es lógico esperar que el público responda a los esfuerzos educativos, ni siquiera a las disposiciones legales de una organización que tolera verse relegada a locales en los que se compendían todos los defectos que la propia organización critica y condena.

Un ambiente de trabajo agradable es, en realidad, un signo de eficiencia administrativa. Los estudios llevados a ca-

bo en la industria y en otros campos han demostrado que las mejoras del alumbrado, la ventilación y el aspecto general de los locales, se ven recompensadas por un aumento sensible de la producción, una disminución de la fatiga fisiológica, una mayor satisfacción y un nivel moral más elevado del personal. No puede negarse que en el pasado los funcionarios de salud pública han sido culpables de complacencia y timidez en la lucha con los demás empleados públicos para obtener buenos locales y en la creación de centros de salud atractivos y eficientes. El administrador sanitario debiera comprender la gran verdad de esas palabras: "Si nada pides, nada te darán."

HORAS EXTRAORDINARIAS.- En toda organización se presenta ocasionalmente la necesidad de trabajar en horas que no son las de la jornada regular de trabajo. Los casos de emergencia y los periodos de acumulación de trabajo son inevitables, especialmente en un terreno como el de salud pública. Hay lugar a esperar que el personal tenga suficiente interés en el programa que lleva a cabo su organización para contribuir con buena voluntad, y en lo que de él dependa, a resolver las situaciones de emergencia; si las relaciones con el personal son satisfactorias, no se tropezará con dificultades ni con oposición alguna. De todos modos, debe procurarse que el volumen de horas extraordinarias de trabajo sea siempre el mínimum, y recurrir a ellas únicamente después de un estudio detenido y con razón suficiente.

Como práctica continua o repetida, las horas extraordinarias son injustificables desde el punto de vista administrativo. Acostumbrarse a ellas indica o bien métodos de trabajo ineficientes o ineficiencia del personal, y ambas cosas son síntoma de una dirección administrativa poco capaz. Es manifiestamente injusto esperar un trabajo eficaz y un desempeño de funciones satisfactorio durante la jornada de trabajo de empleados físicamente y mentalmente agotados por las exigencias crónicas

de horas extraordinarias. Cuando estas son necesarias, debe ofrecerse siempre una compensación, ya sea en horas de licencia, ya remunerándolas con un suplemento del cincuenta por ciento sobre la tarifa horaria normal. Dentro de lo posible es preferible el último método. En términos generales, no es conveniente el sistema de añadir las horas extraordinarias acumuladas a las vacaciones anuales, ya que con ello se estimula el deseo de acumularlas y puede provocarse una escasez sensible de personal durante una parte del año.

LICENCIAS Y VACACIONES.- Las vacaciones anuales, con pago del sueldo íntegro son una práctica cada día más corriente y que merece ser alentada. De ella se derivan múltiples ventajas para la organización, tanto como para el propio empleado. La necesidad física y psicológica de descanso durante los fines de semana y de vacaciones anuales ha sido admitida por la costumbre social y demostrada por la investigaci'on científica. Toda organización debiera tener una política definida sobre vacaciones. En general, un empleado no suele tener derecho a vacaciones hasta transcurridos por lo menos seis meses de servicio. Son muchas las organizaciones, sin embargo, que conceden un día de vacaciones por mes, sea cual sea el tiempo de servicio. En los Estados Unidos es corriente conceder un período anual de vacaciones de dos o tres semanas. Esto se aplica particularmente al personal de oficina y a los demás empleados no profesionales. Los trabajadores científicos, profesionales y educativos, gozan a menudo de vacaciones de mayor duración, ya sea por consideración a sus prolongados estudios o teniendo en cuenta la duración de las vacaciones que suelen concederse al personal docente. No parece, sin embargo, que esta diferencia sea justificable con motivos válidos y no hay duda de que lo ideal sería conceder a todo el mundo unas vacaciones anuales de un mes aproximadamente.

No es recomendable, en ningún caso, permitir que los empleados trabajen para lograr una retribución extraoddinaria en lugar de tomarse las vacaciones, ya que así se destruye la finalidad propia de las vacaciones y se provoca generalmente, además una merma de eficiencia y de entusiasmo en el empleado. Del mismo modo no es aconsejable permitir la acumulación de días de licencia por enfermedad no utilizados a las vacaciones anuales, ya que esto sería atentatorio al principio en que se inspira la licencia por enfermedad. Si en el período de vacaciones va incluido un día de fiesta oficial, es justo concederle al empleado un día más. Sin embargo, este día adicional debería utilizarse en fecha posterior y no añadirse al período de vacaciones, ya que esto tiende a introducir una perturbación en el calendario general de vacaciones de los demás empleados.

La licencia por enfermedad debe considerarse como una protección o seguro contra una necesidad futura en potencia, y no simplemente como un beneficio adicional que se otorga al empleado, tanto si está efectivamente enfermo como si no lo está. Las normas relativas a la licencia por enfermedad varían considerablemente. En las organizaciones más modestas no existen a menudo reglas específicas al respecto y los casos de enfermedad entre el pe sonal son tratados como hechos puramente individuales. En otras organizaciones, especialmente en las de mayor volumen, se atribuyen a cada empleado, en concepto de licencia por enfermedad, un número determinado de días al año.

Esto da origen con frecuencia a diversas dificultades. Algunos trabajadores consideran que el número total de días por licencia de enfermedad es cosa a la que tienen derecho, tanto si están enfermos como no. Cuando está sujeto a un control administrativo, este sistema de licencias por enfermedad da lugar a considerables abusos, provoca el consiguiente descontento entre los empleados cumplidores y crea un clima moral poco recomendable. Algunas organizaciones intentan resolver este problema a base de

imponer la visita de un médico oficial o de exigir un certificado del médico privado que ateinda al enfermo. Sin embargo, el procedimiento es molesto tanto administrativa como personalmente, exige gastos adicionales y es causa, no sin razón, de resentimiento entre los empleados, que ven en él una manifestación de desconfianza. Alguien ha sugerido como solución, que se permita a los empleados la acumulación de los días de licencia por enfermedad. Esto daría a la licencia el carácter de un ahorro o una inversión, cosa recomendable si se tiene en cuenta la posibilidad, ocasional pero inevitable, de una enfermedad prolongada y catastrófica.

Claro está que la mejor solución de este problema consistiría en llegar a reducir en lo posible la necesidad de licencias por enfermedad. Esto es deseable tanto para la organización como para el empleado, e implica algunos principios muy sencillos. El primero es el examen físico antes del empleo, seguido de otros exámenes periódicos. Aunque los beneficios de este sistema sean sobretodo para el empleado, es natural que las organizaciones que lo implantan corran con todos los gastos.

Al volver al trabajo después de un período de enfermedad, el empleado debiera someterse a un detenido examen, tanto como medida de protección para los demás, como para impedir que una vuelta prematura al trabajo vaya seguida de una recaída más seria y prolongada. Hay que prestar atención, cuando sea necesario, a los defectos físicos y tratar de corregirlos. Al empleado que adolezca de un defecto físico debe asignársele un trabajo que tenga en cuenta su estado y hacerle objeto de especial supervisión. Ya se ha hecho referencia anteriormente a la importancia de las condiciones ambientales sobre la moral. Este factor es asimismo importante para prevenir las enfermedades y los accidentes. Numerosos estudios han demostrado que la mejora de las condiciones físicas de trabajo se traduce en importantes reducciones de casos de enfermedad y accidente. En otro apartado se tratará del adiestramiento en servicio, pero es oportuno subrayar desde ahora la im-

portancia de no descuidar la educación en higiene personal.

Hay que tener asimismo en cuenta otros tipos de licencia o permiso. Si un empleado es llamado a declarar como testigo o a ser miembro de un jurado, se encuentra colocado ante una responsabilidad civil que no puede eludir. Es, por lo tanto, de estricta justicia que se le facilite su cumplimiento. Análogo es el caso de las obligaciones militares. Las ausencias del trabajo debidas a tales motivos no pueden en modo alguno perjudicar la readmisión del empleado en su cargo ni sus oportunidades de ascenso.

Ciertos asuntos estrictamente personales y dignos de consideración será tal vez preferible enfocarlos desde un punto de vista individual. Si se produce una enfermedad o una defunción en la familia de un empleado; si a éste le es preciso cambiar de casa durante un día laborable, es justo concederle una licencia temporal razonable. Son frecuentes los casos de empleados que soliciten suplementos de licencia sin sueldo. Si se alega una razón poderosa para ello, es preferible acceder a la petición. Sin embargo, administrativamente es poco recomendable conceder licencias sin sueldo, repetidas o dilatadas, para actividades personales, que son estructamente voluntarias, tales como vacaciones complementarias, excursiones de pesca o cosas por el estilo. Es conveniente evitar en cuanto sea posible semejante práctica que, además de interrumpir y perturbar el trabajo, puede dar lugar a que otros empleados, e incluso tal vez el público, la interpreten equivocadamente y la consideren como una prueba de favoritismo.

Ciertas categorías de personal, particularmente los profesionales, tienen derecho a licencias de duración razonable para fines de educación o adiestramiento. No solo hay que conceder estas licencias siempre que sea posible. Hay que alentar a los empleados a tomar parte activa en las reuniones de las sociedades

profesionales y asociaciones a que pertenecen o debieran pertenecer. Hay que fijar también para estas licencias una duración razonable. Existen, en efecto, individuos con tendencia a convertirse en profesionales de asambleas y congresos y que, de no verse frenados, dedicarían la mayor parte del tiempo a esas actividades lejos del trabajo que tienen teóricamente a su cargo. No sólo son estos excesos perjudiciales para las tareas de la organización, sino que impiden a los demás empleados participar, en justa medida, de esa ventaja.

ADIESTRAMIENTO EN SERVICIO.- El proceso de aprender debiera terminar con el último suspiro. Los conocimientos y la capacidad que el empleado de salud pública aporta a su tarea desde el primer momento deben representar, a lo sumo, sólo el comienzo de un capital siempre creciente de aptitudes en que pueda basar su acción profesional. Una organización que no facilite, con su ayuda, el continuo progreso de sus empleados no está a la altura de sus responsabilidades y, a la larga, se perjudica a sí misma. Existen muchos medios para conseguir el fin deseado, y todos ellos pueden ser comprendidos en el término "adiestramiento en servicio". Como ha afirmado un autor, "el adiestramiento en servicio es una gran cosa, el adiestramiento en servicio son muchas pequeñas cosas."[91] Los objetivos de un programa de adiestramiento en servicio han sido resumidos por Palmer en la siguiente forma:

1.- Corregir las deficiencias en la información técnica y científica que requiere en general el cargo que se ocupa.

2.- Ampliar la visión y comprensión de la tarea específica.

3.- Familiarizar al personal con los principios fundamentales de las relaciones personales y públicas y dar así mayor flexibilidad al trabajo de cada día.

---

91. Underwood, Felix J.: Inservice Training in a State Department of Health, Am. J. Pub. Health 36:352, April 1946.

4.- Mantener al personal al nivel de los progresos más recientes en técnica, procedimientos y administración, según la experiencia de otros organismos.[92]

Un buen programa de adiestramiento en servicio comprenderá muy diversas actividades y es altamente deseable que, en una u otra forma, afecte a todo el personal, desde el propio director hasta el portero. El método empleado puede consistir en un curso teórico de orientación o en experiencias sobre el terreno en un departamento de salubridad bien organizado. Son de utilidad las conferencias, seguidas o no de debates, las reuniones de personal y los cursos de repaso, pero se admite hoy la necesidad de intensificar las experiencias prácticas, en forma parecida a la de los internados. Son útiles a menudo las visitas a otros departamentos de salubridad, que dan al personal ocasión de familiarizarse con los problemas de otros lugares y los procedimientos que allí se emplean. Como ya se ha dicho, debe alentarse la asistencia a las reuniones y conferencias profesionales.

Finalmente, el empleado que, movido por el interés y la ambición se decida a seguir cursos de perfeccionamiento, sin dejar por ello de trabajar, merecerá en general que se le tenga en particular consideración durante el período de tiempo necesario. Un programa de adiestramiento en servicio es tan importante y tan factible en una pequeña organización como en otra mayor, y en una zona rural tanto como en un centro urbano, donde abundan las facilidades. En todos los niveles (federal, estatal, urbano y rural) se han ejecutado programas de suma utilidad. Como experimento interesante, aunque complicado, de adiestramiento en servicio en el nivel local, aunque susceptible de aplicación a zonas más extensas, la epidemia simulada es digna de especial mención.[93]

---

92. Citado en: Bearg, Philip A., and Stockie, Ruth: Inservice Training in a Rural Health Department, Am. J. Pub. Health 36:1304, November 1946.

93. Darling, George B., and Fox, Leon A.: A Mock Epidemic of Typhoid Fever Used in Public Health Training, Am. J. Pub.Health 32:457, May 1942.

JUBILACION.- En los organismos de salud pública se ha extendido rápidamente el criterio de que es necesario ofrecer a los empleados un sistema de jubilación. Uno de los deseos fundamentales de los seres humanos es la seguridad, no simplemente para el presente, sino también para el futuro, y especialmente para los últimos años de la vida, cuando la productividad y las posibilidades de ganarse el sustento declinan o desaparecen. Pero en este aspecto de la previsión social queda todavía mucho por hacer. Son todavía muchos los estados de la confederación norteamericana que no han establecido sistemas de jubilación para sus empleados. Un buen sistema de jubilación asegura por lo menos tres cosas. Ayuda considerablemente a mantener la eficiencia de la organización, al hacer posible la sustitución del personal de edad más avanzada, cuya eficiencia habrá disminuido probablemente, en virtud de un natural proceso fisiológico. Así queda abierto el paso a elementos nuevos más jóvenes, con una formación profesional más reciente y mayores aptitudes físicas. Sólo mediante un buen sistema de jubilación puede darse un justo trato a todos los empleados, actuales o futuros. Además, los sitemas de jubilación ayudan a resolver uno de los mayores problemas sociales existentes: el de la asistencia a los ancianos. Por último, desde el punto de vista del individuo, la jubilación es una buena práctica gerontológica, porqué le permite disminuir sus actividades a medida que el empuje físico disminuye.

En un sistema de jubilación importa que el retiro sea adecuado, puesto que, demasiado reducido provocaría una tendencia a rechazar la pensión y permanecer el mayor tiempo posible en el puesto, cobrando el salario, cosa contraria a los propósitos de un plan de pensiones. Por la misma razón, y con el fin de que el sistema de jubilación pueda funcionar como un seguro, es indispensable que sea obligatoria la participación en el plan.

Existen dos tipos principales de planes de jubilación. El primero es un plan de desembolsos en efectivo, que consiste esen-

cialmente en incluir una partida en cada presupuesto para asegurar el pago de las pensiones. Con este sistema, los pagos totales son reducidos al principio, cuando son pocos los que tienen derecho a beneficios. Sin embargo, a medida que con el tiempo son más numerosos los empleados que alcanzan la edad de retiro, es necesario consignar en el presupuesto partidas cada vez más elevadas para dicho objeto, hasta que gran parte del presupuesto hay que destinarlo al pago de pensiones, y no de servicios efectivos. No pocas organizaciones que aplicaban este plan se han visto conducidas a la insolvencia y obligadas a disminuir cuando no a cesar completamente el pago de las pensiones que se habían comprometido a abonar y que sus empleados tenían derecho a esperar.

El segundo siste,a, mucho más sólido, consiste en establecer un plan actuarial. En este caso, los objetivos futuros de la jubilación se calculan por adelantado y para cada individuo. Con este sistema los desembolsos iniciales son mucho mayores, pero con las sumas desembolsadas se constituye una reserva, cuyos intereses compuestos alivian considerablemente y absorben por completo en determinados casos las cargas financieras inmediatas.

El plan de jubilaciones puede alimentarse con aportaciones de los empleados únicamente, de la organización o del gobierno únicamente, o de los empleados y de la organización o estado conjuntamente. Este último método es probablemente el mejor, puesto que da tanto al empleado como a la organización un interés y una participación en la solución del problema. Conviene al empleado, porqué representa un ahorro automático con elevado interés y la recompensa de largos años de leales servicios. Conviene a la dirección porque da mayor estabilidad al personal y estimula su lealtad. Si el empleado deja la organización antes de tener derecho al cobro de una pensión, percibe el total de sus aportaciones al plan, más cualesquiera intereses devengados. Sin embargo, en tales circunstancias, no tendrá derecho a percibir parte alguna de las aportaciones de la organización o del gobierno, ya que esto sería también contrario a la dinalidad del plan.

El hecho de que muchos empleados de salud pública tiendan a pasar de un cargo a otro y de un estado a otro para perfeccionarse y progresar profesionalmente, indica la conveniencia de establecer cierta reciprocidad entre los organismos y entre los estados en cuanto a los planes de jubilación. Nadie pondrá en duda la utilidad de que las personas que trabajan en un campo como la salud pública traten de variar y multiplicar sus experiencias. Sin embargo, los planes de jubilación circunscritos a un organismo o un estado constituyen un obstáculo que es preciso eliminar cuanto más pronto mejor.

- - - - -

# CAPITULO 6

## GESTION FISCAL Y SALUD PUBLICA

INTRODUCCION.- Si tenemos en cuenta que las actividades de salud pública están en general a cargo de organismos oficiales, es inevitable que los recursos de las haciendas públicas proporcionen la parte mayor y más estable de sus recursos. Siendo esto así, importa que el personal sanitario y en particular los administradores de los organismos oficiales de salubridad tengan muy presente que el manejo y la administración de estos fondos representa una responsabilidad ante el público. Resulta evidentemente imposible separar la administración de salud pública de la hacienda pública. Toda actividad de salud pública implica un desembolso de dinero, ya sea para suministros, para transportes o para salarios del personal. En realidad, la naturaleza y amplitud mismas de los programas de salud pública se hallan determinadas en último análisis por la cuantía de los fondos de que se dispone para llevarlos a cabo. El conocimiento de las disposiciones que rigen la buena marcha de las finanzas públicas constituye una de las principales responsabilidades de la administración sanitaria.

Causa sorpresa pensar que hasta 1910 las administraciones públicas norteamericanas funcionaban sin presupuesto orgánico. Hasta esta fecha, los diversos servicios se dirigían directamente a los organismos que disponían de los fondos y obtenían de éstos créditos globales para mantener sus actividades respectivas. La partida siguiente, que figura en el presupuesto de la ciudad de Chicago para 1909, puede servir como ejemplo de un método tan poco recomendable como propicio para el desgobierno y la inmoralidad

> "Por reparaciones y repuestos de carruajes y arneses, substitución y manutención del ganado, identificación, gastos de telégrafo de la policía, reparaciones y re-

novación de equipo, servicios de hospital, impresión y material de escritorio, servicio secreto, alumbrado y calefacción, 25 caballos más para la policía montada, y para la reparación de la estación de Hyde Park; así como otros gastos diversos . . . . . $ 205.000'-"

A partir poco más o menos de 1910 se ha manifestado en todos los niveles de la administración pública la tendencia a centralizar la responsabilidad de la gestión financiera. En las grandes unidades administrativas del gobierno federal, de los estados y de las ciudades más importantes, se han establecido, por lo general, departamentos especiales de finanzas que llenan esta necesidad. Pueden citarse a este respecto la Oficina Federal de Presupuestos, los deparramentos estatales de finanzas, y las oficinas de los interventores municipales. En los grandes servicios funcionales es frecuente encontrar una oficina central de contabilidad organizada como una división o sección separada, y dirigida por un funcionario especializado y directamente responsable ante el jefe ejecutivo. Ha imperado en realidad la tendencia a ir cada vez más allá e intentar la coordinación de las funciones contables con las de la administración de ingresos, confección de presupuestos, compras y, en determinados casos, incluso el servicio de tesorería. White explica esta tendencia y la atribuye a las siguientes causas: "Pérdida de confianza en los cuerpos legislativos como organismos de gestión fiscal; reconocimiento de que conviene precisar la responsabilidad de la gestión de los asuntos fiscales; rápido aumento de la deuda y de los gastos públicos y, por consiguiente, mayor urgencia de la reforma fiscal; y, finalmente, los estudios de las oficinas de investigaciones, denunciando públicamente los despilfarros de una gestión fiscal desorganizada y ofreciendo otras soluciones más económicas y razonables."[94]

Esta tendencia a centralizar las actividades fiscales no

---

94. White, Leonard D.: Introduction to the study of Public Administration, New York, The Macmillan Company, p. 206.

releva en modo alguno a los administradores sanitarios de su responsabilidad en estos asuntos, ya que la gestión fiscal necesáriamente tendrá que depender tanto del departamento interesado, como de servicios y funcionarios extraños al departamento: jefes: jefes de presupuestos, contralores, etc. Surge de esta situación todo un sistema de relaciones que constituye uno de los aspectos más importantes de la administración sanitaria. En general, la división de funciones es como sigue: El administrador sanitario es responsable de estimar las necesidades de su organización, pero su estimación puede ser revisada y modificada por el jefe de presupuestos. La iniciativa de los gastos corresponde al departamento de salubridad, pero puede estar sujeta a la aprobación del contralor central. Corresponde al departamento de salubridad la preparación de los informes que indican y justifican los gastos, y debe asimismo procurar a los auditores e interventores de las oficinas fiscales centrales la información necesaria para sus inspecciones. Dentro del departamento funcional de salubridad, la responsabilidad de los asuntos financieros recae nominalmente en el oficial administrativo. Suya es, en general, la autoridad para incurrir en gastos, como lo indica su firma en las nóminas de salarios, requisas y otros documentos financieros. En las organizaciones de mayor volumen, esta autoridad es delegada algunas veces en jefes de división o de oficina. Es práctica corriente confiar a un jefe del servicio fiscal a las órdenes del administrador sanitario, la gestión financiera del departamento en su conjunto.

ELABORACION Y ORIENTACION DE LA POLITICA FISCAL.- Antes de que puedan actuar, tanto el administrador sanitario como los diversos funcionarios del servicio fiscal, es preciso que se establezcan normas de política general para la gestión de los asuntos financieros. Tradicionalmente, la responsabilidad de la política fiscal corresponde al poder legislativo y es

función suya prevenir el marco legal de una estructura financiera sólida para los servicios de salud pública y a otros que el legislador, en tanto que representante del pueblo, estime necesarios. El poder legislativo decide, por lo tanto, la naturaleza y el alcance de los servicios de salud pública que hayan de prestarse, vota los créditos que estima adecuados para sus sostenimiento, y arbitra los recursos necesarios para financiar los créditos votados. Define asimismo la autoridad y responsabilidad de los órganos de recaudación y de desembolso, establece los servicios funcionales y el mecanismo para financiarlos y da cuenta pública de las medidas relativas a ingresos, gastos y servicios prestados. Un administrador sanitario, con un concepto progresista de su función tratará de contribuir con sus opiniones y la información de que dispone, a facilitar y orientar estas funciones del legislador.

OPERACIONES FINANCIERAS.- Con la aplicación de los principios y la ejecución de los planes del poder legislativo, las finanzas públicas entran en una segunda fase que comprende la administración de los ingresos, la gestión de tesorería, la elaboración del presupuesto y los servicios de contabilidad y de compras. De estas actividades, las dos primeras son pocas veces de interés directo para el administrador sanitario y solo se mencionan en este lugar para dar al funcionario de salud pública una idea general del mecanismo. La administración de los ingresos se ocupa del reparto, exacción y recaudación de impuestos; del estudio de las medidas impositivas propuestas; de asesorar al Parlamento, al Gobierno y al Director de presupuestos sobre cuestiones de tributación; de preparar estimados de inresos y proponer medidas para arbitrar recursos; y de llevar el registro y la contabilidad de las sumas impuestas, exigidas, ajustadas, recaudadas e ingresadas en el erario. La gestión de tesorería se relaciona con la custodia y desembolso de los fondos del erario y tiene asimismo a su cargo la custodia de los valores que el

gobierno o las corporaciones públicas tienen en depósito fiduciario. La tesorería se ocupa de cobrar y de expedir recibos, vela por el mantenimiento de una reserva de numerario suficiente y efectua pagos contra presentación de órdenes o libramientos debidamente autorizados.

PRESUPUESTOS.- La elaboración de un presupuesto es problema que interesa directamente al administrador sanitario. Nominalmente responsable de lás fondos públicos puestos a su disposición para la buena marcha de su departamento, es natural y lógico que el administrador sanitario lleve un sistema de contabilidad que le permita dar cuenta en todo momento, con precisión y en forma comprobable, de su gestión financiera, Ningún modo mejor de conseguirlo que dotar a la organización de un presupuesto propio.

Es un hecho que con frecuencia una buena parte de los fondos disponibles, especialmente cuando se trata de departamentos locales de salubridad, proceden de fuentes externas al propio departamento y en algunos casos íncluso de fuentes privadas. Tales el caso, pór ejemplo, de las subvenciones, cada día más abundantes, concedidas por el gobierno federal y por los gobiernos de los estados, por fundaciones privadas y por otros organismos de carácter también privado interesados en los problemas de salubridad, Desde el punto de vista administrativo todos los recursos disponibles, sea cual fuere su origen, deben figurar en el presupuesto y hallarse bajo la custodia del tesorero de la localidad o del estado. Esto último no excluye, naturalmente, su colocación en un fondo o cuenta especial del departamento de salubridad, con el fin de impedir su destino a fines distintos de aquellos para los cuales fueron concedidos.

Puede establecerse un fondo ya sea en virtud de una ley, ya de un acuerdo contractial, ya de una disposición del poder ejecutivo y solo tendrá potestad para abolirlo la autoridad que

lo haya establecido. No es recomendable la creación de muchos fondos separados. su multiplicidad no es favorable a la elaboración y ejecución de programas de vasto alcance y bien equilibrados. En general los fondos pueden ser de las categorías siguientes:

Fondos utilizables:

Fondo General - en el cual suele figurar la mayor parte de los recursos disponibles. Representa el fondo básico de la organización, no sujeto a restricciones ni cortapisas, para su presupuesto y sus desembolsos. Es aplicable a cualquier finalidad que la organización juzgue deseable y sus recursos son utilizables para la reposición de otros fondos.

Fondos especiales - su destino es específico y su uso, por consiguiente, restringido. No son transferibles. Algunos de ellos son alimentados con el producto de impuestos especialmente establecidos para atender a un fin inmediato y adquieren de este modo, el carácter de créditos especiales no inscritos en el presupuesto, con perjuicio manifiesto para la claridad de la política presupuestaria. Los tributos especiales para atender a fines determinados son, en general, poco recomendables. Son preferibles los impuestos cuyo producto sea aplicable a todas las necesidades de gobierno, excepto los fondos de amortización, y destinados a eliminar el fondo general.

Fondos de amortización - son una forma especial de fondos utilizables, constituidos para atender a la amortización de bonos y otras obligaciones similares, No son transferibles.

Fondos de Trabajo o de Circulación:

Constituyen estos fondos una reserva estratégica para facilitar la marcha de las diversas actividades de la organización. Acostumbran a ser alimentados por medio de transferencias de otros fondos.

Fondos de Dotación :

El principal de estos fondos no es utilizable, pero los intereses de su inversión pueden aplicarse a los fines especificados en las condiciones de la dotación.

Fondos de Retención :

No se trata de fondos en el sentido estructo de la palabra, sino de sumas de dinero disponibles para fines determinados, cuya distribución y empleo está pendiente de su transferencia a otros fondos.

Para la mayoría de los particulares, la palabra presupuesto se confunde con la noción de ahorro. Un presupuesto es un sistema, más o menos complicado, de administrar económicamente los propios recursos, que el contribuyente suele lamentarse de no haber seguido cuando llega la hora de satisfacer sus impuestos. Has-

ta cierto punto esto es verdad y no lo es por otra parte. Un presupuesto puede ser un instrumento de economías y puede asimismo ser de utilidad para la estimación de futuras necesidades. Pero sus finalidades principales no son éstas. Muy al contrario, en los servicios públicos el presupuesto es el mecanismo regulador de los gastos, establece como y cuando hay que emplear los recursos disponibles. Puede definirse de un modo suscinto el presupuesto, por consiguiente, como un instrumento administrativo para (a) estimar las necesidades y los recursos futuros y (b) ordenar, en forma adecuada y sistemática, el empleo de los recursos disponibles durante un período de tiempo determinado.

El administrador sanitario debe hacerse cargo de que la elaboración de un presupaesto no sólo es conforme a las exigencias de los organismos que facilitan los recursos sino que le ofrece asimismo muchas ventajas y utilidades para la administración de su departamento de salubridad. El presupuesto influye señaladamente en el empleo económico de las disponibilidades, ya que tiene por objeto hacer posible la máxima utilización de los medios corrientes de la organización. Un presupuesto impide el despilfarro y facilita la conservación de los recursos gracias a la reglamentación de los gastos y la aplicación de los recursos a objetivos definidos, de acuerdo con las asignaciones establecidas por el jefe administrativo de la organización. Un presupuesto bien elaborado define la responsabilidad de cada una de las funciones de la organización y la situa exactamente en el lugar que le corresponde. Facilita, además, la coordinación de esfuerzos entre todos los individuos y departamentos de una organización para conseguir los objetivos que en el propio presupuesto se definen. Este debe reflejar en cifras escuetas el criterio del director responsable sobre las diversas finalidades de la organización, evitando caer en el pesimismo injustificado, que conduce a la inactividad y a una labor deficiente, i en un optimismo gratuito, generador de esfuerzos de expansión escesivos. Puede servir de señal de alarma para el administrador, indicarle las discrepan-

cias entre las estimaciones presupuestarias y los resultados obtenidos en la realidad y mostrarle así cuando debe actuar con cautela y cuando puede ampliar su campo de acción, sin peligro. Posee asimismo el presupuesto inestimable valor para determinar la relación entre eficacia y costo de las actividades y de los sistemas empleados y la aptitud de la organización para ajustar su acción a un plan bien trazado. El presupuesto obliga a la organización - y ello es altamente beneficioso - a estudiar su mercado (la población en general) y sus propios métodos y servicios, estudio que a su vez permite descubrir los medios para reforzar y ampliar la organización. Proporciona el único medio para determinar de antemano fecha y cuantía de las operaciones de financiación y sirve también de guía para indicar las necesidades, posibilidades y fuentes de ingresos futuras. Por último, aquellas organizaciones capaces de elaborar y aplicar un presupuesto bien ordenado atraen la simpatía de las autoridades administrativas superiores y de los cuerpos directores y acceden con más facilidad a nuevas fuentes potenciales de recursos.

Una vez aceptada la idea de elaborar un presupuesto, hay que ajustarse a ciertos principios como garantía de éxito y de eficacia. Lo que más importa tal vez, aunque a menudo se olvide, es aceptar la bondad del método en sí y contribuir sin reservas a la realización de la idea. Nada podría contribuir más a su fracaso que el escepticismo en cuanto a su valor, la aversión al trabajo que requiere y el sentimiento de que se trata únicamente de una exigencia burocrática, que no hay porque tener en cuenta una vez cumplimentada. Es asimismo muy importante despertar el interés y obtener la ayuda y cooperación de todos los subordinados en la preparación y observancia de los estimados de cada unidad, sección o servicio. Los cálculos presupuestarios han de basarse tanto en las realizaciones pasadas y en las disponibilidades actuales, como en los planes de expansión y en los recursos previsibles. Las estimaciones han de ajustarse al total de recursos disponibles probables y no a lo que sería deseable o ideal. Deben incluirse

en el presupuesto todas las fuentes de ingresos, y todos los desembolsos previstos y debe indicarse con claridad la procedencia de los recursos, ya que este detalle tiene por sí mismo un valor educativo, al mismo tiempo que ayuda a presentar el cuadro financiero en su totalidad, La Indicación de todas las fuentes de ingresos puede asimismo llamar la atención sobre los futuros problemas presupuestarios, consideración siempre importante cuando se trata de planificar para el porvenir. De lo que antecede se deduce que la vigencia de un presupuesto ha de limitarse a un período para el cual puedan estimarse con relativa precisión los recursos y las obligaciones.

El mecanismo presupuestario debe ser tan sencillo y al mismo tiempo tan eficaz como sea posible y es preciso lograr un equilibrio entre ambas exigencias. El mejor método de clasificación por partidas es el que tiene principalmente en cuenta las unidades de organización, tales como División de Servicios de Medicina Preventiva, División de Saneamiento del Medio, Oficina de Estadísticas Vitales, etc. Para aplicar este método, se precisa una organización sólida, con lineas muy bien definidas de autoridad y de responsabilidad. Hay que dejar margen en el presupuesto, por otra parte, a una razonable flexibilidad y abstenerse de un fraccionamiento excesivo por partidas. En lo relativo a las ventajas e inconvenientes de los presupuestos globales y de los presupuestos analíticos, hay que hacer observar que mientras los primeros permiten una mayor libertad de acción administrativa, los segundos facilitan un control y planificación más eficaces, y tienen además un valor instructivo de que carecen totalmente los presupuestos de tipo global. Uno de los sistemas más útiles de presentación detallada es el análisis por funciones o tipos de servicio, especialmente en los organismos de salud pública, donde las unidades de organización (oficinas, divisiones, etc.) son de carácter tan esencialmente funcional, como las estadísticas vitales, el saneamiento, la educación sanitaria, el control de las enfermedades transmisibles, etc.

Puede resultar ventajoso desde el punto de vista administrativo clasificar los egresos, por ejemplo, en la forma siguiente: a) gastos de funcionamiento - salarios, viajes, suministros, reparaciones; b) costos de capital, y c) obligaciones fijas, tales como intereses de empréstitos, etc. Ilustran este sistema los gráficos 10 y 11, en los que se reproducen fragmentos del presupuesto del departamento de salubridad de una gran ciudad norteamericana.

Es recomendable en la mayoría de los casos incluir un fondo para imprevistos, aunque éste debiera ser reducido, (de 3 a 5, por ejemplo). Un fondo de imprevistos elevado es signo de gestión administrativa y planificación deficientes. Debe recurrirse a este fondo con la mayor parsimonia y sus recursos deben poder aplicarse a todas las partidas del presupuesto, con una sola excepción: bajo ningún pretexto debe utilizarse el fondo de imprevistos para aumentos de sueldo. Un requisito final, y tal vez uno de los más importantes para que un presupuestc dé buenos resultados es que la responsabilidad de su administración sea confiada a un solo individuo capacitado. Siendo un presupuesto esencialmente una estimación de necesidades y actividades futuras, deben tomarse en consideración al confeccionarlo los costos de explotación en su escala presente (costos administrativos, funcionales y de depreciación) el cálculo de costos de las actividades que hayan de ampliarse y la necesidad de coordinar las actividades existentes y las previstas en un conjunto equilibrado, de modo que se establezca para los gastos de dinero, tiempo y esfuerzo de las distintas actividades, una relación armónica y proporcionada.

Para las medidas detalladas que exige la confección de un presupuesto, no existe ningún método o técnica que pueda adaptarse de modo satisfactorio a todas las situaciones. Es altamente recomendable que el funcionario de salud pública de reciente nombramiento, considere como una de sus primeras obligaciones la de familiarizarse a fondo no sólo con su propio presupuesto, sino con el presupuesto total de la unidad de gobierno a que pertenece y con los

métodos y formas presupuestarios que se emplean. Sin embargo, y teniendo en cuenta que los presupuestos de todos los organismos gubernamentales tienen el mismo objeto general, es natural que existan entre todos ellos ciertas analogías de forma. Según Geiger[95], estos principios básicos generalmente aceptados comprenden los siguientes ocho factores:

1.- Los gastos de un ejercicio anterior, de duración igual a la del ejercicio para el cual se proyecta el presupuesto. Ha de tratarse de un ejercicio cerrado, de modo que puedan indicarse en la columna correspondiente las sumas efectivamente desembolsadas.

2.- Presupuesto del ejercicio corriente. Las cifras tienen que ser necesariamente las mismas que las del presupuesto tal como fué aprobado, y a que los gastos siguen en curso mientras se prepara el presupuesto para el futuro ejercicio.

3.- Cambios en el presupuesto del ejercicio corriente. En estas cifras deben anotarse todos los cambios importantes ocurridos o que puedan preverse en el presupuesto corriente, como cambios en los sueldos o en la estructura de modificaciones presupuestarias. El objeto de esta columna es poner el presupuesto al día.

4.- Gastos del ejercicio corriente, indicados como gastos efectivos en el momento de confeccionar el presupuesto siguiente y como estimados hasta el final del ejercicio corriente. Se totalizan las cifras de los gastos efectivos y de los estimados.

5.- Objeto de los gastos. En esta columna se indican una por una las partidas que hayan dado lugar o se espera que den lugar a desembolsos, incluida la de personal, clasificado éste como de plantilla, temporero o contractual. Otras partidas se referirán a material y suministros, obligaciones fijas, víveres, equipo y demás divisiones en que hayan sido clasificados los gastos.

Las demás columnas se refieren a estimados y solicitudes para futuras actividades basadas en las columnas precedentes.

6.- Previsión presupuestaria para el período siguiente. Las partidas deben ser dispuestas en forma que la comparación con el presupuesto corriente resulte lo más fácil posible.

7.- Comparación entre el presupuesto corriente y los venideros. Siendo la comparación entre el presupuesto corriente y el que haya de seguirle (puntos 2 y 6) de esencial importancia para la consideración de los nuevos presupuestos, deben indicarse en esta columna todas las partidas para las cuales se solicita aumento, las partidas que no sufren cambio y aquellas que quedan suprimidas o para las cuales se prevé una consignación disminuida.

---

95. Geiger, Jacob: Health Officer's Manual, Philadelphia and London, 1939, W.B. Saunders Company, pags. 31-33.

8.-Presupuesto adoptado. Para el presupuesto adoptado será necesaria por lo menos una columna, con otras columnas adicionales, tantas como sea el número de las aprobaciones oficiales necesarias. De este modo se facilita considerablemente la anotación de recomendaciones que formulen los diversos funcionarios llamados a dar su aprobación al presupuesto, o a ciertas partes del mismo, antes de su adopción final.

Tanto en la confección como en la administración del presupuesto de su organización, convendrá que el administrador sanitario esté en contacto con el director de presupuestos de su gobierno y con la comisión de finanzas de su parlamento, manteniendo a uno y a otra constantemente informados, buscando sus consejos y asesoramiento y haciéndoles así comprender que los problemas financieros de la organización son de su incumbencia tanto como de la del propio director. Esto obliga a un esfuerzo de relación personal que puede resultar más o menos difícil pero que acostumbra a verse recompensado.

Figures 10 & 11

(Prepared in Washington)

Printed caption for figure 10 :

Modelo de cuadro presupuestario para el departamento de salubridad de una ciudad importante, presentando los datos por unidades de organización y finalidad.

Printed caption for figure 11

Modelo de cuadro presupuestario para el departamento de salubridad de una ciudad importante, presentando los datos por unidades de organización y por funciones.

Se diría que algunos directores sanitarios tienden a creer que sólo es necesario ocuparse del presupuesto cuando se acerca el momento de confeccionarlo. Limitar de este modo el uso

de tan valioso instrumento administrativo equivale a reducir su utilidad. El administrador avisado tiene la vista fija en su presupuesto durante todo el año, sigue la marcha presupuestaria con vistas al porvenir y tima de este modo el pulso de la organización día tras día. Hay que efectuar balances de comprobación de la marcha presupuestaria con tanta frecuencia como se juzgue deseable. El administrador debe considerar el presupuesto como intangible y como uno de sus más valiosos instrumentos de trabajo, ajustándose a su contenido del modo más estricto posible y sin desviarse de él más que como último recurso. Las transferencias de crédito son hasta cierto punto indispensables, pero hay que procurar reducirlas al mismo. En sí mismas son una demostración de gestión poco eficiente y opuestas a la esencia misma del régimen presupuestario.

Si una situación de urgencia o imprevista reclama un desembolso inesperado e imprevisible, el director de salubridad no ha de vacilar en solicitar de la autoridad competente un crédito extraordinario en lugar de recurrir a transferencias de fondos asignados para cubrir necesidades previstas. Si se justifican las necesidades extraordinarias en buena y debida forma, se obtendrá probablemente el crédito suplementario en la mayoría de los casos. A este respecto es oportuno indicar que un buen administrador nunca intentará aprovecharse de las situaciones de emergencia para aumentar su presupuesto general o para paliar las deficiencias que resulten de una mala administración.

No debe el director de un departamento de salubridad echar sobre sus solas espaldas la responsabilidad de obtener los créditos necesarios para su presupuesto. Debe buscar la ayuda de la Junta de Sanidad respectiva y de otros grupos de ciudadanos influyentes o interesados en la labor sanitaria. Convenciendo a estos elementos de que son necesarios los servicios para los cuales se solicitan los fondos, el director de salubridad refuerza su posición y aumenta con ello la posibilidad de obtener el crédito.

Un administrador sanitario competente no desperdiciará ocasión de sacar partido del presupuesto. Sabrá utilizarlo para demostrar la importancia de las actividades de salud pública en su propia jurisdicción o para ilustrar lo que otros hacen en situaciones comparables. Al público en general le interesa siempre saber el destino que se da al dinero de los contribuyentes y las explicaciones al respecto pueden ser de gran valor propagandístico y educativo. Un presupuesto puede servir de base para solicitar subvenciones con destino al programa de salud pública y ofrece, por otra parte, datos de importancia fundamental para la evaluación del propio esfuerzo. Puede asimismo dar la clave de la eficiencia relativa de los diversos métodos empleados en salud pública y mostrar el camino para aprovechar mejor el dinero de los contribuyentes.

Se ha hecho ya observar que un presupuesto no debe basarse en una serie de conjeturas sino en estimaciones derivadas, dentro de los posibles, de las pasadas experiencias de la organización, Es evidente, por tanto, que un presupuesto, para ser satisfactorio, ha de surgir del análisis detallado de muchos datos de contabilidad, relativos tanto a las experiencias del pasado como a las tendencias corrientes de los costos y los precios. En muchos estados norteamericanos se han fijado sistemas uniformes de contabilidad para las administraciones locales, complementados, en muchos casos por inspecciones periódicas encomendadas a funcionarios de una auditoría central. Se da el caso, sin embargo, de que las disposiciones legales sean letra muerta, y la aplicación efectiva de medidas como las indicadas no parece ser la regla sino la excepción. La falta de un buen sistema de contabilidad es perjudicial para la buena marcha del presupuesto y da lugar con frecuencia a gastos que apenas si se ajustan a las exigencias más elementales de la ley.

Un buen sistema de contabilidad es útil en muchos sentidos. Deja constancia de las actividades fiscales de la organiza-

ción, permite comprobar en todo momento cual es su situación financiera, proporciona al administrador los datos que necesita para orientar su acción futura, ofrece un amparo en los casos de litigio y facilita la labor de los auditores.

> "El director de un departamento o jefe ejecutivo necesita disponer de informes de contabilidad rápidos y exactos para orientar el curso del trabajo y determinar los gastos futuros. Constituyen asimismo estos informes la demostración de que los fondos han sido utilizados según la ley y de que cada una de las subdivisiones de la organización invierte los fondos disponibles de conformidad con las asignaciones. Los asientos de contabilidad y los respectivos comprobantes permiten a cada uno de los funcionarios responsables de los gastos de la organización justificar el empleo de los fondos ante el director financiero o el auditor. Además de su importancia esencial como medio de impedir el empleo inadecuado de los fondos, un sistema de contabilidad es igualmente indispensable para que la dirección pueda ejercer sus funciones de control fiscal. Sirve de base a los directores responsables para evitar que se produzcan déficits y constituye la prueba documental que permite dilucidar si los fondos han sido utilizados en debida forma."96

Un departamento de salubridad debe llevar por lo menos los siguientes libros básicos de contabilidad: a) un libro mayor; b) un diario completo y detallado de gastos e ingresos. El libro mayor ilustrado en el gráfico 12 es el registro de las distintas cuentas o controles relativos al activo y pasivo, a los ingresos y gastos del departamento de salubridad. Los asientos en estas cuentas o controles proceden de los libros de entrada originales, es decir, del libro de caja y de gastos (véase, por ejemplo, el gráfico 13), y del libro de traslados y transferencias (fig. 14). Todos los recibos y órdenes de pago del departamento, con el detalle de sus importes, deben figurar en el registro combinado de gastos e ingresos por órden numérico y clasificados según el origen y tipo del desembolso. Los recibos deben asentarse en la columna "Cuenta del Tesoro - Depósitos" y clasificarse en la columna de "Cuentas Diversas - Haber". Del mismo modo, el importe de cada orden de pago debería registrarse en la columna titulada "Cuenta del Tesoro - Im-

---

96. White, op. cit. p. 232.

porte de los certificados" y clasificado en otras columnas según los fondos utilizados y la naturaleza del desembolso. El número de clave de la cuenta de control del libro mayor debe ser utilizada para designar los asientos propiamente dichos en el libro mayor. Debe ponerse el mayor cuidado en usar el número de clave exacto, puesto qye esto rige la clasificación final de los desembolsos.

Fig. 12

(Prepared in Washington)

Printed caption:

Modelo de libro mayor.

La inscripción de los asientos en las cuentas y controles del libro mayor da lugar a numerosos errores que es indispensable corregir para reflejar con exactitud el estado de gastos e ingresos. El registro de certificados de traslado se emplea, por lo tanto, para corregir los asientos erróneos y para ajustar y cerrar las cuentas de ingresos y gastos al final de cada ejercicio económico. La explicación detallada de cada transferencia debe ser inscrita en el espacio destinado a ese efecto, para facilitar las necesarias referencias y la revisión de cuentas.

Uno de los sistemas de contabilidad cada día más frecuentemente empleado por los organismos de salud pública y por otras administraciones es el llamado de "control de obligaciones". Su objeto es asegurar los fondos adecuados para el pago ulterior de

Fig. 13

( Prepared in Washington)

Printed caption:

Gráfico 13. Modelo de formulario combinado de gastos e ingresos.

las obligaciones asumidas en cada momento. Este sistema llegó a ser familiar a los funcionarios de salud pública de los Estados Unidos sobre todo gracias a la participación que éstos tuvieron en la administración del programa de Ayuda de Emergencia a la Maternidad y la Infancia, que durante la segunda guerra mundial permitió prestar ayuda financiera a las futuras madres, esposas de los movilizados y a sus hijos. Se asignaban cantidades globales mensuales a los estados a base del número de nacimientos calculado para el futuro inmediato y con el fin de hacer frente a la posibilidad de que se adquirieran compromisos por cantidades superiores a las asignadas se invitó a los estados a establecer un sistema de control

Fig. 14

(Prepared in Washington)

Printed caption:

Modelo de certificado de traslado o transferencia.

de obligaciones que consistía simplemente en deducir sobre el papel de las sumas disponibles la cantidad que eventualmente se necesitaría para el pago de médicos y hospitales. Podría decirse que, por este procedimiento, el pago de un servicio se efectua antes de su prestación efectiva, en lugar de hacerlo después, unos meses más tarde. De este modo podían los estados determinar en todo momento el importe total de los fondos no comprometidos y disponibles, por lo tanto, para atender a más personas. Se disponía además, gracias al nuevo sistema, de una base para solicitar con anticipación los fondos suplementarios que iban a necesitarse.

Tomando como ejemplo el programa de asistencia materno-infantil a que nos hemos referido, se encontraban afectados por el sistema varios tipos de servicio, como los de obstetricia, me-

dicina, cirugía, hospital y enfermería. En los casos de embarazo y parto sin complicaciones, el problema era relativamente sencillo. Se establecieron honorarios-tipo para tales casos, de común acuerdo entre la profesión médica y los departamentos estatales de salubridad. Del mismo modo, los gastos diarios de hospitalización fueron determinados y aprobados de acuerdo con los hospitales, que debían participar en el servicio. Al recibirse de un médico particular, en el departamento de salubridad, la notificación de haberse hecho cargo del cuidado de una mujer que esperaba dar a luz con normalidad, por ejemplo, dentro de seis meses, nada más sencillo que retirar o bloquear inmediatamente la cantidad necesaria para cubrir los honorarios-tipo del médico y la cuenta del hospital. Esta última podía determinarse con relativa exactitud multiplicando el costo diario de hospitalización por el promedio de los días que las pacientes de la localidad o del estado permanecían en el hospital después del parto.

Este sistema se complica ligeramente cuando se trata de un servicio más difícil de calcular en cuanto a tiempo y costo que un embarazo normal. Su éxito depende de la unificación de los honorarios y de los costos de servicios y materiales, en la medida de lo posible: hay que basar las estimaciones del volumen probable de los servicios requeridos en los promedios de cada zona para determinados tipos de enfermedad y de paciente y es preciso evitar, por otra parte, el bloqueo de cantidades importantes durante períodos prolongados para atender a pacientes cuyos costos son difíciles de estimar. El gráfico 15 presenta un ejemplo de contabilización adecuada de la enfermedad de un niño de corta edad.

La Oficina de la Infancia, responsable ante el Congreso de la administración total del programa de asistencia materno-infantil a que venimos refiriéndonos, no deseaba, como es natural, que se acumularan en los estados grandes sumas sin empleo ni sujetas a obligaciones ulteriores. Por otra parte, su deseo era procurar a cada estado en todo momento los fondos suficientes para atender

a los casos que se presentaran. Los estados, por lo tanto, mantuvieron un registro sumario de las obligaciones pendientes y del remanente libre, como ilustra el gráfico 16. Además de usar estos datos para su propia orientación, los estados sometían cada mes sus totales a la Oficina de la Infancia y ésta podía así determinar las cantidades que la Tesorería de los Estados Unidos habría de remitir a cada estado para el siguiente mes.

CONTABILIDAD DE UNIDADES DE COSTO.- Entre los sistemas prácticos y útiles de administración figura la contabilidad de unidades de costo que, como ya se ha visto, va implícita en los sistemas de control de las obligaciones pendientes. En esencia este sistema se basa sobre el computo del costo completo de una partida dada, ya se trate de un producto o de un servicio. Tuvo su origen en la industria manufacturera y, en el comercio, se ha visto después adoptado por distintos organismos públicos. Ofrece un cierto número de ventajas administrativas. Permite a una organización comparar los costos de un procedimiento o de una actividad en circunstancias distintas de tiempo y de lugar y posibilita una mayor eficiencia al facilitar una base de comparación para el costo de los diferentes métodos posibles. Por ejemplo, el departamento de salubridad de la ciudad de Detroit se ha preocupado durante años de fomentar las medidas de profilaxis infantil, principalmente a base de visitas de enfermeras. Al principio se autorizaba un número prácticamente ilimitado de visitas para cada niño determinado. La contabilidad de unidad de costo permitió comprobar que el costo medio de cada inmunización era muy elevado. Se encontró entonces la manera de determinar el grado de eficacia de cada visita sucesiva y el grado de eficacia de las visitas precedidas y seguidas de contactos por correspondencia. El resultado fué una economía considerable obtenida gracias a la limitación del número de visitas de enfermeras a cada niño y a la substitución de algunas de ellas por comunicaciones postales de un costo unitario muy reducido. Consecuencia interesante de este procedimiento combinado

FICHA DE CONTROL DE GASTOS DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA MATERNO-INFANTIL
EN CASOS DE URGENCIA

| Fechas | Descripción | Transacciones: aumento - disminución | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Asignaciones | Gastos | Ordenes de compra / Requisiciones | Total asignado | Total gastado | Saldo no gastado | Cuentas a pagar | Saldo disponible |
| Feb. 8,'45 | (1) Médico | $ 24.00 | | | | | | | |
| Feb. 8,'45 | (2) Hospital | 50.00 | | | $ 74.00 | 00 | | | $ 74.00 |
| Feb. 18,'45 | (3) Hospital | 10.00 | | | 84.00 | 00 | | | 84.00 |
| Feb. 22,'45 | (4) Hospital | | $ 60.00 | | 84.00 | $60.00 | | | 24.00 |
| Feb. 23,'45 | (5) Médico | | 24.00 | | 84.00 | 84.00 | | | 00 |
| May. 8,'45 | (6) Médico | 24.00 | | | ~~158.00~~ | | | | |
| May 8,'45 | (7) Hospital | 50.00Ø | | | 158.00 | 84.00 | | | 74.00 |
| May 26,'45 | (8) Médico ajuste | -24.00 | | | | | | | |
| May 26,'45 | (9) Médico | 36.00 | | | 170.00 | 84.00 | | | 86.00 |
| June 3,'45 | (10) Médico | | 36.00 | | 170.00 | 120.00 | | | 50.00 |
| June 3,'45 | (11) Hospital cancelación | -50.00 | | | | | | | 00 |

Explicación : El niño enferma y la madre solicita asistencia al médico competente. El médico decide que es necesario hospitalizar y presente a este efecto solicitudes de asistencia médica y hospitalaria. Ambas son autorizadas y se abren los créditos necesarios (1) y (2). (Máximo de $24 para

Tan-219 (336) 252.

(fig. 15, continuación)

la primera autorización de asistencia médica y 10 días a $5 diarios para hospitalización). Son necesarios dos días más de hospital lo que da lugar a una nueva autorización y a la apertura de una asignación adicional de $10 (3). Una vez prestados los servicios hospitalarios, el hospital presenta una cuenta de $60.(4) que es pagada por cheque. El médica, una vez terminados sus servicios presenta una cuenta de $24.(5) que es pagada por cheque.

Varios meses después el niño enferma de nuevo y vuelven a abrirse créditos para asistencia médica y hospitalaria en la misma forma (6) y (7). El médico solicita una nueva autorización para proceder a una operación quirúrgica de menor importancia para la cial se habilita un crédito cancelando la autorización médica previa (8) y asignando la nueva cantidad necesaria (9). El médico presenta más tarde su cuenta que es pagada (10) y notifica que la asistencia fué prestada en el hogar del enfermo lo que da lugar a que se cancele la asignación para hospitalización (11) quedando así reducido a cero el saldo disponible.

Gráfico 15.

Tav.-219 (337)

CUENTA DE CONTROL RESUMIDA PARA EL FONDO E.

FICHA DE ASIGNACIONES Y SALDOS DISPONIBLES

ASISTENCIA MATERNAL

| Fecha 1 | Números de autorización 2 | Cantidad asignada 3 | Cantidad pagada 4 | Ajuste 5 | Saldo disponible 6 |
|---|---|---|---|---|---|
| 6/30/43 | (Recibido de la Tesorería de los Estados Unidos $50.000.00) | | | | |
| 7/1/43 | 1-50 | $3,750.00 | ..... | ..... | $46,250.00 |
| 7/2/43 | 51-125 | 5,200.00 | ..... | ..... | 41,050.00 |
| 7/3/43 | 126-300 | 12.200.00 | ..... | ..... | 28,850.00 |
| 7/31/43 | 301-499 | 14,000.00 | ..... | ..... | 14,850.00 |
| | Total para Julio | $35,150.00 | | | |
| 8/1/43 | (Recibido de la Tesorería de los Estados Unidos $35.000.00) | ..... | ..... | ..... | 49,850.00 |
| 8/5/43 | 500-650 | 13,000.00 | $2,500.00 | $500.00" | 37,350.00 |
| 8/10/43 | 651-675 | 1,750.00 | 5,000.00 | 200.00 | 35.800.00 |
| 8/20/43 | 676-801 | 5,715.00 | 5.000.00 | 250.00 | 30,335.00 |
| 8/31/43 | 801-950 | 14,235.00 | 7.500.00 | 50.00 | 16,150.00 |
| | Total para agosto | $34,700.00 | $20,000.00 | $1,000.00 | ..... |

" La primera entrada en esta columna de $500 se basa en el supuesto de que de un total autorizado el primero de julio de $3000 se habían pagado el 5 de agosto $2500 o sean $500 menos de la cantidad asignada. Esta cantidad queda por consiguiente disponible para este fin y se añade a los saldos disponibles (Columma 6).

Gráfico 16.

fué el logro de un nivel de protección colectiva mucho más elevado que hasta entonces.

Refiriéndose a la contabilidad de unidades de costo, Vaughan dice:

> "El funcionario de salubridad debe conocer el costo unitario de una visita de enfermera, de una inspección sanitaria, de un servicio de inspección de alimentos ... Ninguno de nosotros puede prescindir de un registro de los costos básicos por unidad. Nuestros recursos dependen de la confianza del público. Existe una tendencia creciente a exigir pruebas de la consistencia de los argumentos que se aducen en favor de las actividades de salud pública. Cuando pueda demostrarse que mediante ciertos gastos disminuye la mortalidad en zonas determinadas; cuando pueda demostrarse que los costos elevados de la hospitalización o de la asistencia a domicilio de los incurables (resultados finales de la tuberculosis, la sífilis y las enfermedades mentales) pueden ahorrarse mediante el desembolso de pequeñas cantidades para la prevención (hallazgo de casos, localización de las fuentes de infección, aislamiento de los casos infecciosos), entonces podremos esperanzar el apoyo inteligente y la simpatía del público ... El dinero es un requisito esencial y el apoyo financiero depende de que la comunidad aprecie la razón de los créditos anuales solicitados por el director de sanidad. Si puede demostrarse que con una determinada suma pueden salvarse anualmente cierto número de vidas infantiles en una zona determinada, la inversión de esta suma estará justificada no solo por el ahorro de vidas humanas, sino también por razones de utilidad económica,"98

COMPRAS.- Con el problema de la contabilidad o control de los gastos, se relaciona el de la adquisición de los materiales y suministros necesarios para el funcionamiento de los organismos públicos. Hasta hace relativamente poco tiempo, el sistema seguido consistía en atribuir a cada departamento ejecutivo una cantidad global para gastos de explotación y funcionamiento. Se estimaba asimismo que las compras y contratos debían ser distribuidos con la máxima amplitud posible entre las distintas empresas existentes en la zona de operaciones del departamento, con el propósito, al parecer, de captarse su buena voluntad y su adhesión al gobierno y a su programa. El procedimiento resulta tanto más di-

---

98. Discurso leído en una sesión especial dedicada a los aspectos comerciales de los Departamentos de Salubridad de la 66ª Conferencia Anual de la Asociación de Salud Pública de los Estados Unidos, 6 de octubre de 1937.

fícil de comprender por cuanto que el comercio y la industria por su parte han seguido siempre caminos más progresivos y eficientes.

Predomina, por lo tanto, ahora la tendencia a crear centrales públicas de compras, con autoridad para comprar y reglamentar la compra de todos los materiales, equipo y suministros y contratar servicios para todos los organismos públicos dependientes de una unidad administrativa determinada. A medida que se iba desarrollando este sistema, y con el fin de darle más eficacia, las centrales públicas de compras han sido autorizadas a inspeccionar todas las mercancías entregadas, a comprobar las muestras que se les someten con las ofertas o las entregas, a disponer del suministro o equipo de los diversos organismos y a transferirlo de uno a otro, así como a mantener almacenes centrales, La centralización de las compras ofrece muchas ventajas, entre ellas la reducción de los costos por unidad, un mejor servicio de entregas, la disminución de los gastos generales, la estandarización de los productos y de los formularios de compras y expedición, un control más eficiente de los gastos y la simplificación de las operaciones de pedido, entrega y almacenaje, tanto para los vendedores como para los organismos consumidores.

A menudo se formulan contra las centrales de compras quejas basadas en la lentitud de sus servicios, en el exceso de papeleo y en la entrega frecuente de materiales de substitución o poco satisfactorios. El punto que mayores controversias origina es el de saber si el agente comprador debe o no estar facultado para modificar las órdenes de compra que recibe, substituir una marca o una mercancía determinada, o no dar curso a un pedido de material que reciba de un organismo determinado. Algunos estados reconocen explícitamente esta facultad, otros la reconocen de un modo implícito, otros la niegan expresamente y otros, en fin - lo que es todavía peor - dan por inexistente el problema. Tenemos la impresión de que en la mayoría de los casos tales objeciones pueden orillarse con facilidad, siempre que la oficina de

compras, por una parte, no olvide que su existencia se justifica ólo por los servicios auxiliares que pueda prestar a los organismos funcionales y por otra parte si éstos se preocupan de exponer con precisión a la central de compras sus necesidades y las razones que las justifican. Se trata, pues, en esencia, de un problema de buenas relaciones y comprensión mutua entre los distintos organismos interesados.

Aunque el sistema de control constante de los gastos es garantía de eficacia y de buena administración, sólo la revisión de cuentas después de cerrarse el período presupuestario puede determinar la legalidad de las operaciones. Por lo tanto, es necesario que exista, en bien del interés público, alguna forma de asegurar no sólo que los fondos públicos se utilizan legalmente sino que el público no se ve defraudado. El interventor es, en efecto, uno de los brazos del poder legislativo, que además de elaborar un programa de servicio público ha votado los recursos para su ejecución: Un sistema de intervención por partidas implica el análisis y comprobación de cuentas, registros, estados y demás documentos, a la vez que el examen de los métodos de contabilidad y de administración general. Gracias a esta intervención el poder legislativo dispone de informes recogidos y facilitados por personas distintas de las que son directamente responsables de los gastos y las operaciones. Los informes de auditor sirven de base para la revisión de presupuestos pasados y confección de los futuros, para elaborar programas de ingresos y de gastos y para proponer, cuando es preciso, nuevas medidas legislativas. El personal de las unidades funcionales sujetas a esta intervención deben considerarla, por su parte, como una protección y como medio de obtener el reconocimiento oficial y público de que han cumplido con honradez y eficacia los deberes y responsabilidades que tienen confiados.

# CAPITULO 7

## CONSIDERACIONES JURIDICAS EN LAS ACTIVIDADES DE SALUD PUBLICA

DEFINICION DEL DERECHO.-[99,100]- Muchos son los libros que tratan exclusivamente de la naturaleza y la definición del derecho. Es curioso que mientras para el común de los ciudadanos el derecho y la ley podrán aparecer como un campo estrictamente circunscrito, la mera difinición del concepto es para los juristas el problema tal vez más difícil que pueda presentárseles. El derecho, por lo menos en una democracia, dependen en último análisos de los deseos colectivos del pueblo, y el carácter y alcance de tales deseos varía según el tiempo y el lugar. Hay que tener en cuenta que la conducta humana se halla sometida a un proceso incesante de evolución y lo mismo puede decirse de los factores sociales que la determinan o que influyen en ella. Sin embargo, el derecho no es en esto una excepción, ya que tampoco es fácil dar definiciones en muchos otros campos, tales como la literatura, el arte o, desde el punto de vista de nuestro interés inmediato, la salud pública. Siando así las cosas, lo que importa ante todo es llegar a una definición cualquiera razonable y satisfactoria, que pudiera servir como punto de partida para establecer un patrón de conducta práctica. Como ejemplo de sencillez puede recordarse la afirmación inmortal del personaje anónimo: "El derecho abunda en la punta de un bastón".

Con el fin de orientar nuestro pensamiento, nos detendremos sin embargo, un instante a considerar las definiciones de algunos de los tratadistas más destacados de la historia. Por ejem-

---

Para un examen más detallado de la materia pueden consultarse:

99. Gray, J.C.: The Nature and Sources of Law, New York, 1909, Columbia University Press.

100. Cardoza, B.N.: The Nature of the Judicial Process, New Haven, 1921, Yale University Press.

plo, Blackstone[101] considera el derecho como "una regla de conducta civil prescrita por el poder supremo de un estado, en relación con lo lícito y lo ilícito". Hay que hacer observar de paso que ese jurista, grande entre todos, evitó incluir en su definición una norma para distinguir lo lícito de lo ilícito en un momento determinado. Wilson[102] fué algo más allá en su definición al considerar que el derecho es "aquella parte de pensamientos y hábitos establecidos que ha logrado verse reconocida formalmente en reglas uniformes impuestas por la autoridad y la fuerza de gobierno."

CARACTERISTICAS DEL DERECHO.- Toda ley implica una orden efectiva o en potencia, y una orden no significa otra cosa que un deseo. Sin embargo, los mandatos y deseos de la ley difieren de los mandatos y deseos personales ordinarios en que: 1º representan los deseos o mandatos de la comunidad; 2º son aplicables a todos los miembros de la comunidad; 3º, se hallan respaldados por la autoridad absoluta del gobierno y 4º, aseguran a todo el mundo la administración de la justicia según las leyes. La definición que Wilson da del derecho podría, pues, considerarse como más completa, ya que en ella se expresan o están implicadas todas las características que hemos mencionado.

FINALIDAD DE LAS LEYES.-[103] Puede afirmarse que la finalidad primordial de las leyes es la promoción del bien general mediante la reglamentación de la conducta humana, con el fin de proteger al individuo contra los demás individuos, contra grupos o contra el estado y viceversa. Para que sea efectiva esa protección es necesario que el individuo, el grupo o el estado puedan prever, dentro de límites razonables el carácter probable de la sanción a que dará lugar una infracción dada de la ley. Otra de las fina-

---

101. Blackstone, William: Comentaries (Lewis, ed.) pag. 34.
102. Wilson, B.: The state, Elements of Historical and Practical Politics, Boston, 1918, D.C. Heath & Co.
103. Para un examen más detallado de la materia véase: Gurvitch, G.: Sociology of Law, New York, 1942. Alliance Book Corporation.

lidades consiste, por lo tanto, en dar la máxima uniformidad posible a las prácticas y procedimientos con el fin de impedir los errores judiciales y las arbitrariedades de los representantes del poder judicial. Se asegura con frecuencia que la marcha de la justicia es lenta. Su lentitud llegaría a ser exasperante si los tribunales y las partes no dispusieran de la experiencia acumuladas por jueces anteriores. La jurisprudencia es parte del derecho fundado en la ley.

El recurso fundamental de que se vale la ley para cumplir sus finalidades es la definición de los derechos y deberes individuales y colectivos. Las relaciones jurídicas forman el tema esencial del derecho y entre esas relaciones las que se derivan del ejercicio de derechos y deberes son las más importantes. Un derecho legal es una fuerza, una prerrogativa o un interés individual o colectivo reconocido y protegido por la ley. Simultáneamente, la ley impone con carácter general la obligación de abstenerse de violar el derecho. De este modo, la posesión de un derecho por una persona implica el deber correspondiente por parte de otra u otras personas de respetar aquel derecho. Por ejemplo, A y B establecen un contrato. Su relación legal puede expresarse de dos maneras: A tiene derecho a que B ejecute un acto o B ha contraido frente a A el deber de ejecutar un acto.

Los derechos son de dos clases, primarios y secundarios. Los derechos primarios son aquellos que resultan meramente de la existencia del individuo como miembro de la sociedad. Un ciudadano posee estos derechos primarios frente a la sociedad entera, individualmente y colectivamente, y la comunidad y cada uno de sus individuos tienen el deber correspondiente de abstenerse de no violarlos. De este modo, la persona y los bienes de todos ciudadano son considerados como inviolables; este es su derecho primario y todos los demás ciudadanos tienen el deber de respetarlo, Y estos derechos existen o no en virtud de una acción o decisión cualquiera. Son los derechos llamados "naturales" por los tratadistas

del siglo dieciocho. Se habla de ellos a veces como"derechos innatos" o "derechos de propiedad". Su violación es considerada como una ofensa civil, un delito o un crimen, según su magnitud y según la definición que de esta violación haga la ley escrita. La difamación, la calumnia, el allanamiento de morada, el incumplimiento de las leyes y otros actos análogos son ofensa o delitos civiles.

Los derechos secundarios son aquellos que se han superpuesto a los derechos primarios como resultado de una acción o decisión individual. No son válidos ante todas las demás personas, sino sólo ante una persona o grupo determinados. Esos derechos surgen como consecuencia de un contrato. Por ejemplo, A y B llegan a un acuerdo contractual. Antes del contrato, sus relaciones legales, es decir, sus derechos y deberes recíprocos eran iguales y estables. Pero en virtud del contrato sus relaciones cambian radicalmente. Los derechos primarios de A se ven ahora aumentados por un derecho secundario, a saber, la ejecución por B de lo convenido en el contrato. Este nuevo derecho difiere por su naturaleza de los derechos primarios, en primer lugar, porqué no se deriva simplemente a la existencia de A, sino que resulta de un contrato libremente convenido, y en segundo lugar, porque es un derecho que obliga sólo a B y a nadie más.

Los derechos de compensación son algunas veces considerados como una tercera forma de derechos. Surgen de la violación de los derechos primarios y secundarios ya analizados. En otros términos, son derechos que resultan de una injusticia personal y obligan al autor del acto ilegal. Se trata, en realidad, de un derecho de reparación, que suele revestir la forma de una indemnización monetaria. En otros términos, al decir de una persona que tiene un derecho de compensación se expresa la convicción de que, si recurre ante un tribunal obtendrá, con toda probabilidad, un veredicto favorable. Como observaba el Juez Holmes, el derecho de compensación es de naturaleza profética.

SISTEMAS DE DERECHO. DESARROLLO.[104, 105].- El concepto de derecho ha sufrido muchos cambios a través de los siglos de la historia. Con el hombre primitivo tuvo aparentemente su origen en la evolución de una serie de costumbres basadas en la tradición y en supuestos dictados divinos. La función tal vez primordial de los patriarcas de las tribus consistía en definir las prácticas establecidas y seguidas por sus predecesores y esas costumbres adquirieron gradualmente el valor de precedentes y de principios de derecho establecidos. En cuanto al significado o razón de tales leyes, sostenían los Hindues y los Chinos que el derecho es una necesidad esencial de la sociedad humana y que debido a la maldad innata del hombre, manifiesta en su naturaleza, las leyes son necesarias para impedir la violencia y la injusticia. Fué, por lo tanto, deber primordial, primero de los jefes tribales y finalmente de su sucesor, el estado, formular y aplicar ciertas reglas de acción y conducta humanas.

La teoría griega del derecho era algo diferente y conforme en general a los principios filosóficos fundamentales de la civilización helénica. Los griegos argüían que todas las leyes sociales necesarias se daban ya en la naturaleza y sólo aguardaban que se las descubriera, igual que los principios de física. En realidad creían que la naturaleza era poco más o menos la expresión de la ley universal. El concepto de la existencia perenne del derecho, que solo aguarda ser descubierto como verdad natural, se mantuvo por diecisiete siglos, a través de la filosofía estoica, del derecho romano, de los principios de la iglesia cristiana y también de las civilizaciones y formas de gobierno de la edad media. Tiene interés comprobar, desde nuestro actual punto de vista, como los hombres que fundaron la República de los Estados Unidos y formularon la Declaración de Independencia y la Constitución norteamericana con su Ley de Derechos, tuvieron como fundamento legal la teoría del derecho natural. Es digno de observar que la idea básica de la Declaración de Independencia estriba en los "derechos naturales" de los hombres, que el gobierno tiene misión de garantir y no de conceder.

Desde la fundación de la República y especialmente desde principios de nuestro siglo, el concepto o teoría del derecho que prevalece en los Estados Unidos ha sufrido una evolución considerable. En la actualidad las leyes son consideradas como instrumentos que el hombre forja para reglamentar y controlar su propia conducta y dar satisfacción a los deseos de la mayoría o de los grupos predominantes de la comunidad.

DERECHO ESTATUTARIO.- En su totalidad o poco menos, el mundo civilizado está gobernado actualmente por una combinación de dos sistemas distintos de derecho: a) el derecho estatutario, basado especialmente en el derecho civil romano, y b) el derecho consuetudinario de Inglaterra. Los orígenes del derecho romano se confunden con los comienzos del estado romano. Las primeras disposiciones legales escritas son las llamadas "Doce Tablas" y datan del año 450 antes de J.C. A estas se añadieron un sinnúmero de leyes no escritas que, por último, como resultado de las Institutas de Justiniano y otros, se codificaron en un sistema de derecho escrito tan perfecto que incluso hoy rige como legislación básica en la mayoría de los paises de Europa. Su expansión geográfica siguió, naturalmente, los caminos de las conquistas romanas, gracias a las cuales el código legal de Roma llegó practicamente a todos los lugares del continente. Caído el Imperio romano las naciones sucesoras conservaron el sistema legal de Roma, entre otras razones por ser el único disponible. Más tarde se crearon en algunos estados, como los que llegaron a formar los Estados Unidos de América, Parlamentos encargados de adoptar todas las leyes necesarias para el buen gobierno. La colección de estas leyes forma el derecho estatutario. Durante cierto tiempo las leyes estatutarias fueron consideradas como la única fuente de derecho, pero a medida que se hizo más complicada la organización social, especialmente como resultado de las concentraciones urbanas y de la industrialización, fué necesario recurrir a otras normas: interpretaciones, sentencias de los tribunales, reglamentos, etc. El resultado de todo ello es

que en la actualidad, en los Estados Unidos, por ejemplo, las leyes estatutarias votadas por los parlamentos solo constituyen una pequeña parte (cerca de un 2%) del conjunto de disposiciones legales vigentes.

DERECHO CONSUETUDINARIO.[106].- Pronto se echó de ver que el derecho estatutario era demasiado general en muchos casos para ser aplicado directamente a casos particulares. El resultado de ello fué la creación de Tribunales, cuyos jueces debían inspirar sus decisiones en las costumbres tradicionales de la comunidad. Inglaterra marchó a la cabeza de este movimiento. Este reconocimiento de la importancia legal de las costumbres representa, en esencia, el reconocimiento práctico del derecho que asiste al público de participar en la confección de las leyes y los reglamentos que gobiernan su conducta y sus relaciones, y representó un gran paso hacia la libertad. Para tener título a ser considerada como ley, una costumbre debía reunir ciertas condiciones. En primer lugar, debía ser antigua o, como dijo Blackstone, "Haber sido usada durante tanto tiempo que la memoria humana no pudiera alegar lo contrario". Había de ser, además, contínua, es decir observada y respetada constantemente, siempre que se presentara una ocasión para su observación o respeto. Su finalidad había de ser pacífica, su principio razonable y no opuesto al espiritu general del derecho. Debía ser definida y no vaga y ser considerada como obligatoria para todos. Finalmente, no podía estar en desacuerdo con las demás costumbres sociales.

JURISPRUDENCIA.- Con el gradual desarrollo y extensión del uso de los tribunales de derecho consuetudinario, no tardó en imponerse otra práctica legal. La administración de la justicia habría sido de una lentitud inaceptable de no existir otro procedimiento para zanjar los pleitos individuales que el recurso a la

---

106. Holmes, O.W.: The Common Law, Boston, 1881, Little, Brown & Company.

la ley escrita o al derecho consuetudinario. Así surgió la doctrina del "stare decisis" (la decisión es firme) en virtud de la cual una interpretación de la ley, tanto basada en la costumbre como juzgada válida por los tribunales y aplicada a la resolución de un pleito, forma un precedente para todos los casos similares que surjan ulteriormente, a menos que esta regla sea reputada más tarde como absurda o injusta o que el Parlamento la derogue. Kent[107] resumió la doctrina en estos términos: "una decisión solemne sobre un punto de derecho suscitado en un pleito dado constituye un precedente invocable en casos semejantes porque es la prueba más convincente que puede tenerse del derecho aplicable a tal asunto, y los jueces están obligados a seguir tal decisión, siempre que no se demuestre que el derecho estuvo mal interpretado o mal aplicado en aquel caso particular. Si se llega a una decisión después de solemnes argumentos y deliberación detenida, hay que presumir que es justa; y la comunidad tiene razón en considerarla como una justa declaración o exposición del derecho y en ajustar a ella sus acciones y contratos. Sería por lo tanto altamente perjudicial para el público que los precedentes no fueran debidamente considerados y seguidos sin reserva."

Las colonias de América del Norte, fundadas por personas de origen anglosajón, tenían como primera base legal el derecho escrito existente en Inglaterra en el momento de su emigración, además del vasto volumen de derecho consuetudinario formado en Inglaterra hasta entonces. A esa estructura se superpuso inevitablemente una nueva masa, siempre creciente, de derecho consuetudinario, basado en las costumbres sociales que aparecieron en el nuevo continente. Por ejemplo, los elementos de la estructura legal del estado de Indiana son como sigue:

> "Primero.- La Constitución de los Estados Unidos y la constitución del estado.

---

107. Kent's Commentaries, lecture 21.

Segundo.- Todas las leyes en vigor votadas por la asamblea general del estado y que no se opongan a ambas constituciones.

Tercero.-Todas las Leyes de los Estados Unidos que estén en vigencia y que se refieran a materias sobre las cuales el Congreso tenga poder legislativo para los estados, siempre que no estén en oposición con la Constitución de los Estados Unidos.

Cuarto.- El derecho consuetudinario de Inglaterra y las leyes complementarias del mismo, votadas por el Parlamento británico, anteriores al cuarto año del reinado de Jacobo I, (excepto la segunda sección del capítulo sexto de la ley 43ª de Isabel, el octavo capítulo de la 13ª de Isabel y el noveno capítulo de la 37ª de Enrique VIII) y que son de naturaleza general, no local, para dicho reino y que no se hallen en oposición con el primero, segundo y tercer apartado de esta sección."108

A esto se añade el derecho consuetudinario que ha ido reformándose en Indiana desde que se constituyó el estado. Se encuentran declaraciones similares en las constituciones o estatutos de todos los estados de América del Norte, a excepción de la Luisiana.

EQUIDAD O DERECHO DE CANCILLERIA.- Hasta el reinado de Guillermo el Conquistador (año 1066), la administración de justicia se limitaba a la aplicación de las leyes existentes. Sin embargo, Guillermo el Conquistador sentó la doctrina de que el soberano es la fuente última de toda justicia y que, como tal soberano, está por encima de la ley. Esto dió origen a la conocida frase: "El rey no puede hacer daño alguno". Durante un período considerable ese rey y los soberanos ingleses que fueron sus sucesores dispensaron a su capricho una justicia expeditiva.

De este modo, si algún daño se cometía para el cual el derecho no ofrecía remedio auténtico, o so el Querellante no creía encontrar en la ley completa justicia, podía apelar ante el rey, por encima de la de los tribunales. A medida que los tribunales de derecho consuetudinario ajustaban más y más a los precedentes la administración de la justicia, se hizo cada vez más rígida su

---

108. Sección 1-101 (244) Burns Indiana Statutes Annotated 1933.

funcionamiento. Se apeló al rey, por lo tanto, con creciente frecuencia, de tal modo que el canciller del rey, también llamado "la conciencia del rey", hubo de asumir la responsabilidad de esta función. Así se llegó con el tiempo a la creación de tribunales separados de cancillería o de "equidad", cuya finalidad esencial consistía en rendir justicia y reparación tan completas como fuera posible, desdeñando para ello, si era necesario, los mandatos explícitos de las leyes existentes. Más tarde la acción de esos tribunales se limitó estrictamente a los casos que no podían encontrar adecuada solución ante los tribunales regulares de justicia. Pero a medida que los cancilleres y sus tribunales entendían en un mayor número de casos, y sus fallos y sentencias se inspiraron más y más en los precedentes, quedando así algunas veces desvirtuado el objetivo original de su existencia.

Este principio de equidad suplementario del derecho escrito y del derecho consuetudinario fué llevado igualmente a América y pasó a formar parte de la estructura legal de los Estados Unidos. Existen todavía tribunales independientes de cancillería o equidad en algunos estados de la costa oriental y del sudeste. En los demás estados, los tribunales ordinarios actuan a la vez como tribunales de equidad. Sus sentencias se ajustan estrictamente a la ley y, en el campo de la equidad, resuelven, según sus normas, los casos en que las leyes existentes no ofrecen ninguna solución. La equidad es la base para una adecuada administración de la justicia en muchos casos que interesan a la salud pública, de los cuales citaremos algunos ejemplos.

Se han fijado ciertos principios para definir la esfera natural de la equidad legal. Pueden resumirse como sigue:

a) "La equidad no tolera que ningún daño quede sin su correspondiente reparación". Este principio fundamental inspira todos los demás postulados de la equidad.

b) "La equidad se complace en hacer justicia y no a medias." Interesa a la equidad, por lo tanto, que todas las partes estén presentes en el juicio y que la

sentencia que se dicte sea completa, dé satisfacción a todos los derechos del demandante y evite futuros litigios. Para ilustrar este principio puede citarse el pleito entablado[109] en torno a una enmienda a la ley sobre licencias de restaurantes del estado de Wisconsin. Figuraba en la enmienda una cláusula subsidiaria, en virtud de la cual no podía autorizarse la instalación de un servicio de comidas en locales donde funcionaran otros servicios, a menos que la preparación de las comidas y servicio de las mismas no se hicieran en lúgares separados de los restantes servicios, por sólidos tabiques que llegaran desde el piso hasta el techo, con puertas previstas de cierres automáticos. Las disposiciones de la cláusula subsidiaria se aplicaban únicamente a los restaurantes que empezaran a funcionar después de entrar en vigencia la clásula en cuestión. En un recurso de alzada cuyo objeto era obligar a la junta de sanidad del estado a autorizar la explotación de un restaurante, se alegó por el demandante que la cláusula subsidiaria carecía de validez a tenor de la Constitución Federal y de la constitución del estado en cuanto infringía el principio de igualdad ante la ley. Entendió el tribunal que la base para la concesión de licencias en el negocio en cuestión era la protección de la seguridad y de la salud pública. "Si la protección de la seguridad y de la salud pública exige que se pongan tabiques en los negocios que hayan de abrirse, por las mismas razones serán necesarios los tabiques en los negocios ya existentes; y si a los propietarios de los restaurates ya existentes no se les exige que pongan un tabique y en cambio se exige que lo ponga el propietario que va a abrir un restaurante, es evidente que se niega a este último la protección de que goza el primero." Sobre esta base la corte suprema admitió como válida la reclamación del demandante, declaró la nulidad de la cláusula subsidiaria y la validez de la ley vigente y dió mandato a la junta de sanidad de conceder el permiso solicitado, dejando así claramente establecidos los derechos de cada cual y previniendo futuros litigios.

c) "La equidad es personal." Un tribunal de derecho puede dictar sentencia contra los bienes de una persona más que contra la persona misma. Puede, por ejemplo, dar orden a su agente ejecutivo, de embargar y vender una parte de los bienes del demandado, contra quien haya recaído sentencia, y entregar al demandante la suma fijada por el fallo del tribunal. La equidad, por otra parte, da orden al individuo de ejecutar, o de abstenerse de ejecutar, los actos, sea cuales sean, que constituyen materia de litigio. Se conoce esta acción del tribunal de equidad bajo el nombre de mandamiento. Desobediencia del mandamiento coloca al demandado en situación de desacato y lo expone a una pena aflictiva. De este modo, si las aguas servidas de una casa son causa de molestias intolerables para el propietario de la casa vecina, el tribunal ordinario podrá dictar únicamente el fallo de

---

109. Wisconsin Supreme Court; State ex. sel. F.W. Woolworth Co. v. State Board of Health et al. (1914) 298 N.W. 183.

indemnización al propietario perjudicado. Pero el problema queda en pié, porqué subsiste la molestia original. La equidad, en cambio, permite dictar una sentencia que, aparte la indemnización por los perjuicios causados, incluya un mandamiento al causante de la molestia para que suprima sus causas y se abstenga de reincidir.

d) "La equidad tiene en cuenta la intención más que la forma". Este principio constituye un arma contra ciertos actos legales. El derecho se ocupa de la interpretación estricta y formal de la ley y de los contratos, pero la equidad tiene en cuenta igualmente la intención. Sirva de ejemplo el pleito[110] a que dió lugar la cuestión de saber si los casamientos según el derecho consuetudinario, para los cuales no es necesaria una licencia de matrimonio, quedaban incluidos en una ley estatal que instituía el examen médico como requisito precio para la concesión de las licencias matrimoniales. Entendió el tribunal que la ley era una medida de salud pública destinada a contribuir a la erradicación de la sífilis, a prevenir su transmisión por mujeres casadas infectadas y a evitar el nacimiento de niños enfermos o deformados por la herencia sifilítica, y que por lo tanto había de ser interpretada en forma que permitiera llenar la dinalidad perseguida hasta donde fuera posible. "Es indudable", afirmó el tribunal, "que el parlamento nunca tuvo la intención de permitir que una ley de tanta importancia higiénica, pudiera ser soslayada por el simple procedimiento de recurrir a los matrimonios de derecho consuetudinario sin solicitar previa licencia".

e) "La equidad considera como hecho lo que hubiera debido hacerse". En caso de ruptura de contrato, el tribunal de derecho sólo puede dictar sentencia condenando a una indemnización en metálico por daños y perjuicios, mientras que la orden o mandamiento (mandamus) de la equidad exigirá el estricto cumplimiento del contrato. Así quedó ilustrado en el pleito ya citado de la F.W. Woolworth Company contra la Junta de Sanidad del Estado de Wisconsin.

f) "La equidad reconoce la intención de cumplir una obligación". Si un individuo promete hacer una determinada cosa o se obliga por contrato a hacerla, o si ha hecho algo que pueda ser considerado por lo menos como un cumplimiento parcial de la promesa o del contrato, la equidad dará por supuesto que tenía la intención de hacerlo. Con este principio han tropezado a menudo los funcionarios de salud pública. Una persona, por ejemplo, que mantenga una instalación perjudicial para la salud pública puede dar lugar a una serie de visitas e inspecciones infructuosas por parte del personal sanitario. Finalmente, y como supremo recurso, será citada ante los tribunales. Si el acusado puede demostrar de modo satisfactorio para el tribunal que en cierto modo, aunque inadecuado, ha aceptado las suges-

---

110. Corte superior de Pennsilvania; Fisher v. Sweet and Mc Clain et al,, (1944) 35 A. 2nd 756.

tiones, o cumplido las órdenes, de los funcionarios de salud pública, los jueces podrán desentenderse del caso y dar incluso a entender que no valía la pena de llevar a los tribunales a un individuo que está ya tratando de cumplir lo que se le pide".

g) "La equidad no se aparta de la ley". De acuerdo con esta máxima, un tribunal de equidad observará las leyes y procedimientos vigentes hasta donde sea posible sin perjuicio de su propia función de administrar justicia.

h) "A equidad igual, prevalecerá la ley". Significa este principio que si se juzga que ambas partes en un litigio tienen derechos iguales, el asunto será devuelto a los tribunales ordinarios ante los cuales la parte que tenga un derecho según la ley podrá hacerlo prevalecer.

La lógica de estos dos últimos principios resultará evidente si se tiene en cuenta que se estableció la equidad como complemento de la ley y no para substituirla.

i) "Quien recurre a la equidad debe hacerlo con las manos limpias". En otras palabras, quien denuncia un daño, no debe ser autor de un daño semejante, o de lo contrario no será escuchado. Así ocurrió en el famoso pleito del canal de drenaje de Chicago[111], cuando un tribunal de equidad recusó la demanda de la ciudad de St. Louis contra la ciudad de Chicago invocando, entre otros, el hecho de que la ciudad de St. Louis contaminaba también sus propias fuentes de suministro de agua.

j) "Quien solicita equidad debe proceder con equidad". Este principio es semejante al anterior, en el sentido de que no sólo debe el demandante tener las manos limpias, sino que debe estar y haber estado dispuesto a hacer cuanto sea justo y equitativo en virtud de un contrato o de una sentencia.

k) "La equidad ayuda al vigilante, no al indolente". Este principio es opuesto a la negligencia en cuanto invoca la ley de limitaciones en virtud de la cual se fijan plazos para intentar la acción legal una vez ocurrido o consumado el hecho que la justifica. Estos plazos no son idénticos ni para todos los casos ni en todos los estados. Si alguien espera justicia de un tribunal de equidad no debe mostrarse remiso en demandarla. En otras palabras, no debe "dormirse sobre sus derechos".

DERECHO ADMINISTRATIVO.- En épocas anteriores a la nuestra, cuando eran todavía relativamente sencillas las estructuras social y económica, era natural la tendencia a incluir en las leyes escritas un gran acopio de detalles relativos al problema sobre el cual

---

111. Missouri v. Illinois (1901), 180 U.S. 208, 21 S.Ct. 331, 45 L. Ed. 497.

se legisla. Pero la complicación creciente de nuestros sistemas social y económico y el adelanto constante del saber en todos los terrenos, se ha hecho notoriamente imposible incluir en los estatutos legales detalles suficientes para abarcar de modo adecuado todas las situaciones que pueden producirse en la aplicación práctica de la intención auténtica de la ley. Al propio tiempo, la estructura actual de los órganos de gobierno se complica cada día más con la necesidad creciente de atender a nuevos servicios públicos y a funciones de reglamentación antes insospechadas. Buen ejemplo de ello son los relativamente recientes programas modernos de salud pública. Para hacer frente a las necesidades de esos programas, el gobierno ha creado con carácter estatutario un número considerable y creciente de organismos administrativos, encargados de poner en práctica las leyes votadas al respecto.

Se ha adoptado poco a poco el sistema de las "leyes de bases", es decir, redactadas en términos más o menos generales, y provistas de una cláusula delegando la administración y la aplicación a un organismo administrativo, nuevo o ya existente, con autoridad para dictar todas las disposiciones, reglamentos y normas necesarios que la adecuada ejecución de la ley exija. Como es natural, en el ejercicio de sus poderes y responsabilidades, el órgano administrativo ha de respetar todas las leyes vigentes en la comunidad, el estado y la nación. De este modo, aunque el poder legislativo tenga la exclusiva facultad de promulgar leyes y a pesar de que, en sí misma, esta facultad no puede ser delegada, se delega, en cambio, la facultad de dictar todas las reglas, reglamentos y normas que sean necesarios para llevar a efecto los propósitos de la ley. (En algunos estados, sin embargo, las disposiciones y reglamentos administrativos deben ser revisados y aprobados por el abogado general del estado). Siempre que sean redactadas en debida forma, compatible con las leyes vigentes del estado y de la nación, los reglamentos administrativos tienen fuerza y efecto de ley, aún sin ser obra del

parlamento. Sin embargo, su interpretación por los tribunales tiende a ser algo más rígida que la interpretación de las leyes propiamente dichas.

CLASIFICACION DE LAS LEYES Y DEL DERECHO.- Desde el punto de vista de la sistematización será conveniente decir algunas palabras sobre la clasificación de las leyes y del derecho. Tal vez los dos métodos más sencillos de clasificar las leyes son: 1) Según su origen, y 2) según su aplicación.

Desde el punto de vista de su origen, el derecho puede dividirse en :

a) Derecho constitucional - es decir, el derecho derivado de los textos votados por cámaras o cuerpos legislativos reunidos con el propósito de elaborar o enmendar una constitución.

b) Derecho estatutario - Formado por leyes que pueden emanar de asambleas representativas, ser debidas a la iniciativa popular o votadas por referendum.

c) Derecho administrativo o decretal, que incluye reglas, reglamentos, normas, órdenes, etc. dictados por órdanos administrativos o por altos funcionarios, dentro de la esfera de su competencia y responsabilidad legal, para la aplicación de las leyes estatutarias.

d) Derecho consuetudinario y Equidad - basado en las decisiones de los tribunales en casos específicos.

Desde el punto de vista de su aplicación, las leyes son de derecho público y de derecho privado.

(a) El derecho público se ocupa de la institución, mantenimiento y funcionamiento del gobierno; de la definición, relaciones y reglamentación de sus distintas ramas; y de las relaciones de individuos y grupos con el estado. Comprende:

i) El derecho constitucional - que trata de la naturaleza básica, estructura y función del estado, teniendo en cuenta las facultades de las distintas ramas del gobierno, e incluye, a veces, una declaración de derechos.

ii) El derecho administrativo cuyas características han sido ya expuestas.

iii) El derecho penal, que trata de los actos contra

el bienestar y la seguridad sociales, considerados como delitos contra el estado, y que van desde las simples faltas y transgresiones hasta los crímenes.

b) El derecho privado trata de los derechos y deberes de los individuos y grupos en sus relaciones recíprocas. Al principio se basaba principalmente en el derecho consuetudinario, pero es objeto de leyes escritas, en medida creciente.

TRIBUNALES.- En los Estados Unidos el gobierno se basa en el sano principio de la separación de poderes. Por consiguiente, las leyes, su elaboración, discusión y voto final, son de la exclusiva incumbencia del poder legislativo. Una vez promulgada una ley, el poder legislativo no tiene ya que volver a ocuparse de ella si no es para enmendarla o derogarla. Después de su aprobación la ley es confiada al poder ejecutivo, para que este la administre y haga cumplir. Sin embargo, la constitucionalidad de la ley y el modo de aplicarla pueden ser revisados en cualquier momento a petición de los ciudadanos por el tercer poder del estado, el poder judicial, manifiesto en la acción de los tribunales. Es deber de estos últimos dictaminar sobre la constitucionalidad de las leyes, interpretarlas en interés de la justicia y del bien público, y determinar su validez en todos aquellos litigios que den lugar a recursos interpuestos en debida forma.

La jurisdicción del tribunal puede ser de primera instancia o de apelación. Es decir, puede ser un lugar donde los méritos de una controversia se dilucidan por vez primera o un lugar ante el cual un litigante puede apelar en demanda de revisión de la sentencia dictada por el tribunal de primera instancia. Empleando como punto de partida el sistema judicial de los estados norteamericanos, los tribunales pueden ser divididos en tres categorías. En la cúspide se encuentran los tribunales superiores, llamados Tribunal Supremo del Estado, Tribunal Superior, Tribunal de Apelación o Tribunal de Apelación Civil. Estos Tribunales suelen componerse de cinco a nueve jueces que entienden en las apelaciones de litigios procedentes de los tribunales inferiores. La competencia de estos últimos varía según los casos. De las sentencias de los

tribunales superiores de los estados puede apelarse ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, siempre que se trate de cuestiones afectadas por la Constitución, las leyes o los tratados federales. Por debajo de los Tribunales Superiores de los estados, se hallan los tribunales intermedios, que comprenden los Tribunales de Circuito, los Tribunales de Distrito, los Tribunales de Condado, y los Tribunales municipales de primera instancia, variando esta terminología según los estados. Se trata de tribunales de primera instancia, aún cuando en algunos estados los dos primeros entienden en apelaciones procedentes de tribunales inferiores. En otros estados la separación de funciones es más rígida. En el grado local más bajo se encuentran los jueces de paz, último peldaño de la escala judicial del estado.

Además de los mencionados, los estados pueden crear ciertos tribunales especiales para entender en los casos derivados de problemas sociales particulares tales como la delincuencia juvenil, las relaciones domésticas, las relaciones industriales, etc. En el nivel municipal y en virtud de una carta otorgada por el gobierno de un estado, una comunidad urbana puede estar autorizada a crear tribunales propios para entender en casos de interés limitado al propio municipio. Tales son los tribunales de policía para asuntos menores, y los tribunales municipales de primera instancia, cuya competencia se extiende a asuntos más importantes y que sirven, al propio tiempo, como tribunales de apelación para las sentencias de los tribunales de policia.

En el nivel federal existe, como es sabido, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, compuesto de un presidente o justicia mayor, y ocho jueces o magistrados más, ante el cual puede apelarse de las sentencias de los tribunales federales inferiores y, también, de los Tribunales Supremos de los estados, siempre y cuando la Constitución, las leyes o los tratados federales puedan considerarse involucrados. Además de ello, actua como tribunal de primera instancia, en ciertas materias interestatales, marítimas

y otras. (Véase el artículo 3, sección 2, y la Enmienda 11 de la Constitución de los Estados Unidos). Para dar mayor eficacia al sistema judicial federal se ha establecido un cierto número de tribunales intermedios. Existen, en efecto, diez Tribunales federales de circuito, con jurisdicción de apelación y, por debajo de ellos, unos noventa tribunales federales de distrito, que son los principales tribunales federales de primera instancia. Además de éstos, existen Tribunales Federales especiales, tales como los Tribunales de Aduanas y el Tribunal Federal de Reclamaciones. También podrían citarse el número creciente de juntas administrativas federales, tales como la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo, con facultades delegadas de tribunal de primera instancia.

FUENTES DE DERECHO SANITARIO.- El derecho sanitario puede ser definido como el conjunto de leyes, reglamentos y precedentes cuyo propósito es la protección y fomento de la salud de los individuos y de la comunidad. Aunque el término "salud pública" no era totalmente desconocido de los contemporáneos de los autores de la Constitución de los Estados Unidos, su actual significado y sentido no hubieran podido ser entonces imaginados. Después de todo, no existía la profesión sanitaria y la ciencia no debía entrar en la edad de oro de la bacteriología hasta cien años más tarde. Tres cuartas partes de un siglo habían de transcurrir antes de que se sintiera la necesidad de crear el primer departamento estatal de salubridad, y fueron necesarios cuarenta años más para la creación del primer departamento de salubridad de condado o distrito. Los fundadores de los Estados Unidos no pueden ser censurados, de todos modos, por no haberse ocupado concretamente de las funciones de salud pública al organizar el nuevo estado. Fueron, sin embargo, lo bastante precavidos y clarividentes para posibilitar futuros desarrollos en distintos campos mediante el empleo de ciertas frases amplias y generales que más tarde permitieron interpretar con latitud la Constitución e introducir ciertas actividades de salud pública en las funciones del gobierno federal.

La más importante de estas frases es, sin duda, la que figura en el Preámbulo de la Constitución, donde se mencionan, como uno de los objetivos fundamentales del gobierno, la intención de "fomentar el bienestar general". La misma expresión se repite en la Sección 8 del Artículo I, que estudia las funciones del Congreso, dando a éste "el poder de imponer y recaudar contribuciones... a fin de .... asegurar la defensa común y el bienestar general..." Gracias a la generosa interpretación que a estas frases dieron los miembros del Tribunal Supremo, fueron posibles las actividades de la Oficina de la Infancia en el campo de la higiene materno-infantil y las subvenciones del Estado federal para los programas estatales y locales de salubridad del Servicio de Salud Pública de los Estados Unidos. En realidad, estos organismos federales deben en gran parte su misma existencia a la intención que le ha sido atribuída a la frase sobre el "bienestar general".

Esto aparte, las tan variadas como extensas actividades del gobierno federal de los Estados Unidos en materias de salubridad tienen por base legal la forma en que han sido interpretadas numerosas otras cláusulas de la Constitución. Por ejemplo, la misoón confiada al Congreso de "reglamentar el comercio con las naciones extranjeras y entre los estados, así como con las tribus indias", se ha interpretado en el sentido de que en ella estaban comprendidas la cuarentena internacional e interestatal, la supervisión sanitaria y las estadísticas vitales, así como la responsabilidad directa de la salud de los indios de América del Norte. De la disposición relativa a la creación de "oficinas y caminos de posta" ha surgido el derecho del gobierno federal a prohibir el transporte por Correo de toda materia perjudicial para la salud pública. La facultad de "reclutar y sostener ejércitos", y de "formar y mantener una armada", ponía lógicamente la responsabilidad de la salud de las fuerzas armadas, que en años recientes llegaron a representar una fracción considerable de la población, en manos de organismos federales. La completa y exclusiva jurisdicción so-

bre los habitantes de la sede del gobierno de los Estados Unidos (el distrito de Columbia), se halla también especificada.

En este punto el lector debe recordar que los Estados Unidos, lejos de ser una nación, son en realidad una federación de cuarenta y ocho naciones separadas, llamadas estados, cada cual con su propia historia, sus problemas sociales y económicos e intereses particulares aún hoy celosamente defendidos. Debe recordarse también que los miembros de la Convención Constitucional reservaron cuidadosamente los derechos de sus estados respectivos, confiriendo conjuntamente al gobierno federal que acababa de formarse aquellos únicos poderes y facultades que consideraban necesarbs y deseables para el bien común y la supervivencia de todos. Los asuntos de que podían ocuparse adecuadamente en tanto que estados individuales fueron retenidos por los propios estados. Es perfectamente cierto , por lo tanto, el Gobierno Federal de los Estados Unidos fué y sigue siendo una creación de la acción conjunta y concurrente de los distintos estados. Desde un principio, se ha inferido que todos los asuntos que no se hallaran mencionados específicamente en la Constitución y en sus Enmiendas subsiguientes, quedaban reservadas, en primer término, a los estados. Así se explica que la organización más completa y coordinada de las actividades de salud pública se encuentre en los niveles estafal y local. Cada estado ha creado un conjunto propio y característico de leyes e interpretaciones judiciales así como un tipo igualmente característico de organización para la aplicación de sus leyes de salud pública, porqué cada estado goza de libertad para actuar como le plazca, mientras su acción no dé lugar a conflictos de carácter interestatal o internacional. Existen, pues, en los Estados Unidos, cuarenta y ocho conjuntos diferentes de leyes y organismos de salud pública, pero en todos ellos están reconocidos ciertos principios legales fundamentales. Es preciso examinar ahora algunos de estos principios fundamentales, prosiguiendo el estudio de las fuentes del derecho sanitario.

UTILIDAD PUBLICA.- El primero de los ppderes básicos de un estado es el que se funda en la utilidad pública, designado a veces como "poder de condenación". Consiste este poder en el derecho que tiene un estado soberano de expropiar sumáriamente a un individuo o de imponerle limitaciones en el uso de su propiedad si así lo reclama el interés superior de la comunidad. Al obrar así, el estado debe sin embargo ofrecer una compensación equitativa. El derecho del estado es, en realidad, el de ordenar la venta o la limitación del uso de bienes privados. La distinción entre el derecho de expropiación por utilidad pública y ciertos actos del poder legislativo que permiten expropiar sin indemnización, nunca ha sido muy clara y ha variado según las épocas. Buen ejemplo de ello es la historia de las medidas para fijar las llamadas "zonas de altura", o sea para reglamentar la altura de los edificios. Al principio el estado compraba a los individuos su derecho primario de edificar en su propio terreno por encima de una altura determinada que se estimaba como la más conveniente desde el punto de vista de la colectividad. Con el apoyo de los Tribunales, era cada día mayor el número de personas que en un número cada vez mauor de localidades reclamaban indemnización por este concepto, hasta el punto de recordar, como escribe un comentarista, la economía del pueblo imaginario de Ballycannon, donde todo el mundo se ganaba la vida robando la ropa que ponía a secar el vecino.[112] En otros términos, utilizado en gran escala, el derecho de expropiación por utilidad pública equivale a que los individuos, en tanto que contribuyentes, se compren a sí mismos un derecho que les asiste como ciudadanos particulares. Este procedimiento no puede ser eficaz como medida de control. Reconociéndolo así el poder legislativo, haciéndose eco del público, puede acabar diciendo: "Prohibo a los individuos esta acción determinada o este uso", y en general los tribunales respaldan esta decisión.

---

112. Ascher, Charles S.: The Regulation of Housing, Am. J.Pub. Health 37:507, May 1947.

En cierto sentido, el sistema seguido antaño por algunos departamentos de salubridad que pagaban un subsidio a los portadores crónicos de bacilos de tifoidea a fin de evitar que se emplearan en ocupaciones relacionadas con la manipulación de alimentos, representaba la compra por las autoridades de un derecho primario del individuo. También en este asunto, y en la mayor parte de los casos, los estados acabaron por prohibir simplemente tal actividad a los portadores de bacilos.

Como señalaba Ascher[113], es digno de notar que aquellos que intentaban llegar a una forma de control de la edificación sin necesidad de indemnización eludieron deliberadamente durante unos diez años un litigio decisivo sobre tal punto. Por último, cuando la Ambler Realty Company protestó contra la restricción impuesta al uso de sus terrenos por el municipio de Euclid[114], el Tribunal Supremo de los Estados Unidos refrendó este uso arbitrario de los poderes de policia en sentencia categórica, uno de cuyos considerandos principales era que más de novecientas ciudades se hallaban ya sujetas a la reglamentación de zonas de altura y que cerca de la mitad de la población urbana de la nación se aprovechaba de los beneficios de esta reglamentación. Esto equivale a decir que un período relativamente corto había bastado para que el concepto social de esta reglamentación pasara a ser costumbre admitida en las ciudades de los Estados Unidos, y pudiera considerarse como incorporado al derecho consuetudinario de la nación.

NOSCITUR AD SOCIIS.- Mucho antes de que los Estados Unidos y su gobierno fueran concebidos, los juristas medievales sentaron el principio de que, si bien "el hogar del hombre es su castillo", el uso individual de sus bienes particulares podía causar perjuicio a los demás. El uso de los propios bienes es ilimitado solamente mientras no perjudique a otra persona u otros bie-

---

113. Ibid. pag. 508

114. Village of Euclid, V. Ambler Realty Co., 272 U.S.365 (1926).

nes. Cuando esto ocurre, se considera que existe un perjuicio a tercero y el individuo perjudicado en su persona o en sus bienes, puede acudir a los tribunales en demanda de protección. De esto existen ejemplos innumerables en el campo de la salud pública, especialmente en lo que se refiere a salubridad del medio ambiente. Por ejemplo, el dueño de una propiedad tiene derecho a disponer de sus aguas residuales en cualquier forma que le parezca, siempre que efectivamente o de modo potencial no afecte con ello a otra persona. Si deja que las aguas residuales, sin purificar, fluyan en los terrenos de un tervero, comete notoriamente una injusticia social, y perjudica el bienestar y la salud de otras personas. El amparo de la ley contra esos perjuicios puede ser obtenido en los tribunales mediante: a) una querella ordinaria reclamando daños y perjuicios, o b) una querella ante el tribunal de equidad solicitando que se prohiba o elimine la causa del perjuicio.

Es seguramente deplorable que muchos funcionarios de salud pública sigan considerando las leyes sobre perjuicios a terceros como uno de sus principales recursos legales, por no decir el principal. Este punto de vista puede originar dificultades y descontentos, ya que la referida ley se halla sujeta a crecientes limitaciones, entre las cuales figuran las siguientes:

En primer lugar son muchas las cosas y muchos los usos de cosas que no constituyen intrínsecamente una molestia y que únicamente la causan en virtud de una mala colocación. Sirva de ejemplo el pleito de Benton et al. contra Pittard, Comisario de Salubridad,[115] en que el demandante protestó contra la instalación por parte de un departamento de salubridad de una clínica de enfermedades venéreas en un distrito residencial, alegando que las enfermedades de los pacientes que se congregarían en aquella vecindad "eran no solo transmisibles, sino también perjudiciales, odiosas y repugnantes; que el funcionamiento de la clínica sería una mo-

---

115. Georgia Supreme Court: Benton et al. v. Pittard, Health Commissioner. et al. 31 S.E. 2ond. 6.

lestia para los demandantes y un ultraje a su sensibilidad; y que sus moradas perderían valor como hogar y lugar de residencia". El funcionario de salubridad demandado, que era el comisario de distrito, sin negar los hechos alegados por el demandante, solicitó una decisión de "no ha lugar", alegando, a su vez, que los hechos no eran suficientes para justificar una acción judicial. El juez, después de oir a ambas partes, recusó la demanda y aceptó el principio de no ha lugar. Sin embargo, en la vista del recurso de apelación, el Tribunal Supremo del estado dictó sentencia en el sentido de que, a pesar de funcionar como una institución pública, la clínica podía constituir una molestia si se la instalaba en un barrio residencial y que las disposiciones legales en virtud de las cuales debe prestarse asistencia a las personas afectadas de enfermedades venéreas no implican el derecho de prestar esta asistencia en un sitio cualquiera. "En otras palabras, una molestia puede derivarse simplemente de la mala colocación de una cosa buena en sí, independientemente de otras circunstancias." Sobre esta base fué casada la sentencia del primer tribunal.

Otro factor que tiende a limitar el valor de esas leyes, es que muchas de las doctrinas y de las decisiones legales relativas a causas de molestia y a su supresión se elaboraron antes de que la teoría de las enfermedades infecciosas fuera aceptada como un hecho científico. Durante mucho tiempo no se dispuso de hechos o datos científicos en que basar las conclusiones, y las personas que acudían a los tribunales se limitaban a esgrimir sus opiniones frente a las de los demás, dejando al tribunal que expresara su propia opinión, como único y final recurso. El resultado ha sido una masa de decisiones desprovistas de base científica, que siguen influyendo como precedentes sobre los problemas de salud pública que plantean en las comunidades modernas. Esto explica también en parte que muchos departamentos de salubridad, tenidos por modernos, tengan que malgastar tanto tiempo, energía y dinero en actividades tales como el control de inmundicias y desperdicios cuya relación con la salud pública es más bien remota.

No basta, - y esto constituye otra dificultad - invocar el principio "noscitur ad socíis" ante los tribunales para dejar resueltos todos los problemas legales. La decisión de un tribunal de derecho, reconociando la existencia efectiva de un perjuicio o molestia, puede dar lugar a que el querellante perciba una indemnización, pero no lleva necesáriamente consigo la solución o supresión de la causa del perjuicio. Existe, claro está, la posibilidad de recurrir a un tribunal de equidad, con la esperanza de obtener completa justicia. Sin embargo, es también posible que una de las reglas de la equidad ofrezca una escapatoria al demandado, ya que si éste puede demostrar a satisfacción del tribunal su intención de suprimir la causa del perjuicio, o mejor aún, un principio de acción en este sentido, la causa será muy probablemente sobresída por el tribunal. Es posible creer en una mejora de la situación a base de conseguir un mayor número de interpretaciones judiciales y sentencias relativas a perjuicios, inspiradas en una concepción más moderna del problema. Aunque esto teóricamente es posible, en la práctica, la tarea de llevarlo a cabo sería enorme. Además, aún en el cao de que los tribunales adoptaran criterios más modernos, los nuevos criterios y definiciones quedarína pronto anticuados por la acción del tiempo.

PODER POLICIACO.[116] El funcionario de salud pública puede aún recurrir a otro medio de acción legal; es el poder policíaco que el estado soberano posee. En realidad, el derecho sanitario debe su verdadero origen y su única eficacia real a este derecho inherente del estado. El poder policíaco tiene su origen en la llamada ley de necesidad imperiosa, según la cual en momentos de desastre, tales como incendio, peste, etc. los bienes privados de todo individuo pueden ser incautados sumariamente, utilizados e incluso destruidos si para el socorro, protección o defensa de la colectividad son necesarias tales medidas. Andando el tiempo este concepto se amplió

---

116. Freund, E.: The Police Power, Chicago, 1904, Callahan.

hasta incluir la acción destinada a evitar las causas de tensión social. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos no sólo ha confirmado en muchas ocasiones el principio del poder policíaco del estado, sino que ha definido su alcance en términos muy amplios, puesto que incluyen, según opinión, por ejemplo, del Presidente Marshall, toda clase de leyes de salud pública, y que reconocen el p poder que tienen los estados de velar por la salud de sus ciudadanos.[117] Hay que observar, sin embargo, como hizo notar el juez Brown, que "... su determinación (la del poder legislativo) en cuanto al ejercicio adecuado de sus poderes policíacos, no es definitiva ni concluyente, sino que está sujeta a la supervisión de los tribunales."[118]

Una de las mejores definiciones de los poderes policíacos fué dada en el pleito entre el Distrito de Miami y Dayton[119]; el tribunal los definió como "aquella soberanía inherente que ejerce el gobierno siempre que el interés público exige, en beneficio de la sociedad, medidas para salvaguardar la moral, la seguridad, la salud, el orden y otros principios, de acuerdo con las necesidades de la civilización."

Aunque la posesión del poder policíaco corresponde fundamentalmente al estado soberano, el poder legislativo del estado puede delegarlo, con fines prácticos, a un organismo administrativo que actúa como agente ejecutivo. El uso del poder policíaco delegado a un organismo administrativo no es de carácter facultativo. El organismo tiene la obligación legal de usarlo y debe además dar cuenta de como lo usa. Cuando dispone medios de acción el funcionario público responsable está obligado a ejercitar los poderes policíacos que le han sido delegados, si el interés público así lo exige. De lo contrario, el funcionario se hace culpable de

---

117. Tal vez el caso más conocido es el de Gibbons v Ogden (1824) 9 Wheat 1. 6 L. ed. 23.

118. Lawton v. Steele, (1983) 152 U.S. 133

119. Miami County v. Dayton, 92. O, S. 215

negligencia en el cumplimiento de los deberes de su cargo. Sin embargo, en los casos en que el empleo del poder policíaco es indicado o necesario, las modalidades de aplicación suelen ser dejadas al arbitrio del funcionario administrativo. Es decir que el funcionario responsable puede elegir sus propios métodos de coerción, dictar reglamentos y fijar normas cuando lo estime necesario, siempre y cuando los estatutos que le confieren su responsabilidad específica no prescriban el método que ha de seguir.

La situación del funcionario de salud pública, en lo que se refiere a la supresión sumaria de una causa de molestia quedó bien definida por la sentencia del Tribunal Supremo de Iowa en un pleito[120] a que dió lugar la aplicación de unas ordenanzas sobre disposición de basuras. Al confirmar la acción de la junta de sanidad a este respecto el tribunal declaró, con la salvedad de que la ley no ofrecía a los funcionarios de salubridad inmunidad ante las consecuencias de actos incorrectos o opresivos, que "la forma particular de procedimiento prescrita puede ser distinta de la acostumbrada, pero los derechos esenciales no se ven por ello violados si se concede a la junta la facultad, en caso de urgencia, de proceder a la supresión de una molestia perjudicial para la salud pública, y puede asegurarse que la mayor parte de los casos que reclaman la intervención de las Juntas de Salubridad implican asuntos cuya solución debe ser inmediata". Más importante es, sin duda áun el hecho de que en la sentencia se añadiera que aunque los tribunales no habían adoptado una actitud uniforme se estimaba que la noción de la autoridad así como la necesidad y la razón aconsejan que en los casos que afectan a la salud pública y exigen una acción rápida y eficaz, el estado y sus funcionarios no se vean sujetos a que da inevitablemente lugar una vista completa del caso, antes de poder ejercer ninguna acción.

Se ha puesto en duda muchas veces el derecho del poder legislativo a delegar sus facultades de reglamentación en un organis-

---

120. Iowa Supreme Court; State v. Strayer (1941) 299 N.W. 912.

mo administrativo, pero en un solo caso ha sido denegado a una junta local o estatal de sanidad el poder de dictar reglamentos. El hecho ocurrió en Wisconsin[121], donde se estimó que la Junta de Salubridad del Estado era simplemente un organismo administrativo, al que no se podía delegar constitucionalmente el poder de reglamentar. Por otra parte, el Tribunal Supremo del Estado de Ohio declaró [122] "que el poder legislativo en ejercicio de su autoridad constitucional, puede legalmente conferir a las juntas de sanidad la facultad de promulgar ordenanzas sanitarias que tengan fuerza de ley en el distrito de su jurisdicción, no es una cuestión indiscutible". El problema fué más o menos resuelto por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, según el cual:

"1º.- Un Estado puede, de acuerdo con la Constitución Federal, delegar a un municipio la autoridad de determinar en qué condiciones debe atenderse a la salud pública.

2º.- El municipio puede delegar a un tercero sus facultades discrecionales en asuntos que afecten a la aplicación y cumplimiento de una ley de salubridad.

3º.- El ejercicio de los poderes policíacos puede ser libremente objeto de una clasificación razonable y un reglamento no viola la cláusula de igualdad por el mero hecho de ser fragmentario."[123]

Resulta obvio y lógico que un municipio o un organismo administrativo que trate, por ejemplo, de problemas relacionados con la salud pública sólo puede actuar cuando se le ha conferido una autoridad específica para ello y que las ordenanzas adoptadas por el órgano legislativo del municipio no sólo deben limitarse a lo que es objeto de los poderes delegados, sino que deben abstenerse

U

121. State v. Burdge (1897), 95, Wisconsin 390, 70 N.W. 347

122. Ex parte Co. 106 O.S. 50.

123. Zucht v. King (1922) 260 U.S. 174, 43 St. Ct. 24.

de entrar en conflicto con ninguna de las disposiciones de la Constitución o de las leyes y reglamentos sanitarios del estado o de darlas por inexistentes. Iguales condiciones se aplican a los reglamentos adoptados por las juntas locales de salubridad, que solo serán aplicables cuando la materia a que se refieran haya sido puesta por la ley bajo la jurisdicción de las citadas juntas.

PODER POLICIACO, DERECHO ADMINISTRATIVO Y PRESUNCION JUDICIAL.- La delegación a los organismos y funcionarios administrativos del derecho y la facultad de dictar reglas y fijar normas con el fin de dar objetividad a la ley ha dado origen a una relativamente nueva y cada vez más importante rama del derecho y de la autoridad ejecutiva, Es deplorable que en la profesión sean aún tantos los que no se dan cuenta completa de las grandes posibilidades que ofrece un derecho administrativo sólido.[124] Muchas son las comunidades que, a pesar de disponer a veces de leyes adecuadas para las varias actividades de salud pública, sólo se aprovechan de ellas en parte, por culpa de los propios funcionarios de salud pública, incapaces de dictar reglas y normas para la aplicación efectiva de las leyes. Al no preocuparse de reforzar su posición con sólidos antecedentes de valor científico probado, el funcionario de salud pública comete un pecado de negligencia y, sin necesidad ni motivo válidom coloca a su departamento y a la colectividad entera en situación desventajosa. Al examinar el problema de los perjuicios a terceros se mencionó la poco halagüeña posibilidad de que el funcionario de salud pública no pudiera hacer otra cosa que aducir su mera opinión frente a la de su contrincante, dejando al tribunal como único recurso la expresión de la suya para decidir sobre los méritos, ya que no sobre la legalidad, del caso. En teoría, es únicamente sobre esta última que han de dic-

---

Para un examen más completo de la materia, consúltese:
124. Gellhorn, W.; Administrative Law, Cases and Comments, Chicago, 1940. Foundation Press Inc.

taminar los tribunales, y en la medida de lo posible sería desde luego preferible que no tuvieran que pronunciarse sobre los motivos y las ventajas o desventajas de una acción. Cuando un hombre de ciencia, un funcionario de sanidad o cualquier otro técnico está capacitado para presentar al tribunal unas reglas y normas definidas, basadas en un criterio científico o en un juicio de grupo, especialmente si han sido redactados con el propósito de asesorar a los tribunales, el magistrado no se encuentra ya en la situación un tanto embarazosa de quien ha de limitarse a pesar el valor de la opinión personal del demandante contra la del demandado y está después obligado a tomar una decisión basada en su mera opinión personal. La existencia misma de reglas y normas hace que todo el peso de la prueba recaiga, no en el agente administrativo sino en el demandado, de modo que el juez puede evitar conflictos y ahorrar tiempo y prestigio declarando, por ejemplo, que el demandado no ha presentado pruebas suficientes de que el funcionario de salubridad no había aplicado correctamente las reglas y normas legales que en virtud de su extensa aplicación habían llegado a ser aceptadas sin discusión o poco menos. De este modo, se establece lo que se denomina una presunción judicial a favor de los argumentos, conclusiones y recomendaciones presentados por el funcionario administrativo encargado de aplicar la ley.

Con el fin de reforzar hasta el máximum la presunción judicial, son deseables ciertas condiciones, que será bueno tener en cuenta. En primer lugar, las leyes y ordenanzas sólo deben contener principios generales, con delegación de autoridad al organismo ejecutivo o administrativo para que éste estipule los detalles necesarios. Segundo, las reglas y normas autorizadas por la ley o por las ordenanzas, han de ser redactadas con sumo cuidado. En tercer lugar, y tanto como sea posible, deberán basarse en hechos científicos admitidos o en juicios colectivos de cierto peso. Cuarto, es deseable que se redacten con la ayuda de un abogado especialista en derecho administrativo. Quinto, hay que aprovechar la oportunidad que

se ofrece en el período de redacción de las reglas y normas para darles una forma que las haga fácilmente aceptables por el público y los Tribunales competentes. Se trata, es decir, de un proceso que presenta excelentesocasión de aducar y persuadir y que abre las puertas a la participación democrática de todos los interesados. Si las personas que habráb de ser afectadas por un reglamento con consultadas, adquirirán, gracias a ello, una comprensión que es el primer paso hacia la cooperación voluntaria, la aceptación y el deseo de ver cumplidas las nuevas disposiciones. Al propio tiempo, ofrece al administrador sanitario una magnífica oportunidad para conocer de antemano hasta que punto está dispuesta a seguirle la comunidad donde trabaja.

LICENCIAS O PATENTES.- La concesión de licencias o patentes y su control, crean una situación legal parecida. La legalidad del principio de las licencias o patentes como método de aplicación y control y como fuente de ingresos para cubrir los costos de administración de una ley, es principio establecido y aceptado desde antiguo. Sin embargo, los métodos para la concesión de patentes se hallan constantemente sujetos a impugnación ante los tribunales, como suelen estarlo todas las medidas para la aplicación forzosa de un texto legal. Las autoridades de salud pública pueden conceder o retirar patentes, siempre que exista una base estatutaria para la concesión, y siempre que la aplicación de las disposiciones legales no lleve aparejada una acción opresiva, discriminatoria o arbitraria.

Es posible ilustrar esta última posibilidad con un ejemplo[125] La Junta de Sanidad de una ciudad votó que, a partir de una fecha determinada, sólo se concederían patentes de distribuidores de leche a las personas residentes en la ciudad. El demandante poseía una lechería acreditada a unas seis millas del límite de la población y acudió a los Tribunales para que se obligara a

U

125. Whitney v. Watson (1931) 85 N.H. 238, 157, A.78

concederle la patente, alegando que la reglamentación era discriminatoria. Según la ley del estado, "las juntas de Sanidad pueden conceder patentes para la venta de leche a personas de aptitud reconocida". El tribunal sostuvo que las palabras "pueden conceder" habían de interpretarse como significando "concederán", de modo que una junta local de sanidad, existente en virtud de dicha ley del estado, no puede hacer otra cosa que conceder una patente a toda persona que llene los requisitos sanitarios. Refiriéndose más directamente a la cuestión planteada, el tribunal sostuvo también que la limitación que excluía a los no residentes de la población era injustificada y arbitraria, y que, incluídaen una ley en vez de serlo en una resolución, habría sido declarada inconstitucional.

Las licencias o patentes han demostrado en varias ocasiones su utilidad desde el punto de vista sanitario, en cuanto facilitan el control indirecto u la prevención de problemas que en principio no se trataba de resolver por medio de las patentes. En varias localidades, por ejemplo, se ha considerado necesario instituir la concesión de patentes para ocupaciones de servicio personal, tales como masajistas y propietarios de salones de belleza, con el fin de impedir los anuncios de prostitutas que operaban bajo la capa de tales ocupaciones. Este uso especial de las patentes no ha suscitado dificultad ninguna, ya que el derecho de los departamentos de salubridad a mantener un control sanitario sobre los individuos ocupados en servicios personales, con el fin de impedir la propagación de enfermedades transmisibles, se halla perfectamente reconocido.

Sin embargo, cuando una ordenanza que establece la necesidad de obtener licencias o patentes no puede acreditar que se basa en el interés de la salud pública, es probable que los tribunales la consideren como una infracción de los derechos individuales, y que sea declarada nula. Puede citarse a este respecto

un caso[126], en que la junta de sanidad de una ciudad dictó una disppsición prohibiendo que nadie pudiera explotar una empresa de pompas fúnebres sin haber obtenido previamente la patente de embalsamador que la propia junta de salubridad expedía. El Tribunal Supremo del estado declaró inconstitucional y nula la órden en cuestión, diciendo: "No podemos descubrir entre la obligación de que los empresarios de pompas fúnebres tengan la patente de embalsamador y la promoción de la salud pública, relación alguna que justifique la promulgación de esta órden por parte de la junta, ni como puede hacerse depender de la obtención de una patente de ambalsamador la explotación de una empresa de pompas fúnebres dentro del ejercicio de los poderes policíacos del estado."

NECESIDAD DE LEYES BASICAS DE SALUD PUBLICA.- En una conferencia dictada el año 1920 en Delamar, el Dr. Allen W. Freeman,[127] en aquel entonces Comisario de Sanidad de Ohio, dijo: "Todo sanitario que reflexione tiene en su pensamiento la imagen de un sistema ideal de administración sanitaria fundado sobre principios científicos, organizado sobre bases de eficiencia administrativa y servido por un personal adiestrado y guiado por el espirituo de servicio público. Esta organización ideal se apoyaría en un conjunto de leyes que, aún reconociendo plenamente los principios de la libertad individual, no permitiría que nadie causara perjuicio a la salud de su prójimo" El Dr. Freeman añade después, y no ciertamente sin motivo: "Por grande que sea el cuidado con que sus autores preparen un proyecto, las enmiendas torpes, precipitadas, o dictadas por el prejuicio, hacen que el texto aprobado como ley haya perdido casi siempre toda semejanza con su forma original." Sin embargo, vale la pena de examinar ciertos aspectos de las actividades de salud pública, para los cuales es necesaria o deseable la existencia de leyes básicas. El primero de

---

126. Wyeth v. Cambridge Board of Health (1909), 200 Mass. 474, 86 N.E. 925.
127. Freeman, Allen W.: Public Health Administration in Ohio, Delamar Lectures, Johns Hopkins University School of Hygiene and Public Health, Baltimore, 1921, Williams Wilkins Co.

dichos aspectos es el relativo al registro o declaración de nacimientos y defunciones. Todo el mundo reconoce que es prácticamente imposible llevar a cabo un programa de salud pública en ausencia de i informaciones básicas sobre las circunstancias de los nacimientos y defunciones. En los Estados Unidos, los organismos de salud pública suelen estar encargados de recoger esas informaciones. Para conseguirlo es necesario que cada estado cuente con leyes y con un mecanismo administrativo que impongan la obligación de informar sobre esos acontecimiento biológicos a las personas que se hallan mejor situadas para hacerlo, es decir, los testigos de los nacimientos y de las defunciones. No menos necesarias son leyes que obliguen a notificar y controlar los casos de ciertas enfermedades y, en particular, de las enfermedades transmisibles. Estas operaciones son dificilmente posibles, si no se da cuenta con una definición exacta y detallada de cuertos términos como casos, transmisible, aislemiento y otros, así como con una lista oficial de las enfermedades que deben incluirse. Como ya se ha dicho, estas definiciones y listas tienen su lugar indicado en los reglamentos administrativos y no en el articulado de leyes estatutarias, que debieran limitarse a enunciar los principios generales, las responsabilidades y las sanciones. Para darse cuenta de la bondad de este método bastará considerar los cambios espectaculares registrados en años recientes respeto a diagnóstico, tratamiento y gestión social de muchas enfermedades transmisibles. Si en la ley se detallan los medios de declaración y de control, los adelantos científicos sucesivos tendrán forzosamente como consecuencia o bien la necesidad de cambiar la ley o dejar que se convierta en algo inútil y anticuado.

En el terreno del control de la leche y de los alimentos, las leyes y reglamentos forman una masa enorme, confusa y a menudo contradictoria. Esta situación, sin duda, deja mucho que desear, pero nadie negará por ello la necesidad de ciertos tipos de control en este campo. Interesa evidentemente a la colectividad poder ejercer un control sobre los que producen y suministran víveres y leche.

leche[128,129]. Los tribunales se han manifestado repetidamente en este sentido. Con referencia a la leche, el Tribunal Supremo del estado de Connecticut precisó en un dictamen: "El Estado puede determinar el tipo de calidad, prohibir la producción, venta o distribución de leche que no se ajuste a este tipo, clasificarla por calidades y reglamentar su empleo, siempre que la definición de tipos, su clasificación y reglamentación no sean opresivas o arbitrarias. Los muchos casos en que los tribunales han confirmado esta facultad de reglamentación son testimonio de la conformidad de sus puntos de vista cuando están en juego la seguridad y la salud públicas."[130] El prejuicio favorable de los jueces en cuanto a las órdenes, reglamentos y normas relativas a los suministros de víveres y leche, se ha extendido mucho más allá del producto mismo y afecta a la salud y prácticas sanitarias de cuantas personas intervienen en el suministro, las condiciones sanitarias en que estas personas trabajan y el estado sanitario de la maquinaria, los instrumentos y los utensilios utilizados en su transporte, desde el lugar de origen hasta el consumidor.

En el terreno del saneamiento general, incluido el saneamiento de las viviendas y de las industrias, la supervisión de los suministros de agua potable, la eliminación de las aguas residuales y otros problemas análogos, son necesarias leyes básicas que establezcan la responsabilidad de los organismos de salud pública y les confieran autoridad para llevar a la práctica los propósitos de la ley. Hemos mencionado brevemente la concesión de licencias para el ejercicio de algunos comercios y ocupaciones. Es evidente que este sistema no es aplicable sin una ley que lo autorice.

Las leyes de más fundamental importancia son tal vez las que sirven de base para organizar el trabajo en el nivel local. No

---

Consúltense:

128. Tobey, J.A.: Legal Aspects of Milk Control, Reprint 939, United States Public Health Service, 1924.

129. The Legal Phases of Milk Control, Reprint 1943, United States Public Health Service, 1929.

130. Shelton v. City of Shelton (1930), 111 Connecticut 433.

hay que decir que hallándose las zonas locales supeditadas en última instancia al estado, no podrán desarrollar una actividad oficial en el campo de la salud pública si no cuenta con la correspondiente delegación legal de autoridad. La rápida expansión alcanzada por las actividades locales de salud pública, especialmente en los distritos o condados, ha estimulado un creciente interés por el contenido de estas leyes. En la primera conferencia nacional sobre unidades locales de salubridad, celebrada del 9 al 13 de septiembre de 1946, el Dr. Harry S. Mustard resumió los puntos esenciales que debieran tenerse en cuenta en las leyes de bases para facilitar la labor sanitaria local. Los reproducimos a continuación por lo concisos y completos.[131]

1.- La ley o leyes deben garantizar el equilibrio adecuado entre la autonomía local y la supervisión del estado.

2.- La ley o leyes deben ofrecer la seguridad de que cuando el órgano de gobierno local sea demasiado pequeño para permitir una administración eficaz de la salud pública, podrán efectuarse combinaciones de jurisdicciones locales.

3.- Seguridad de que las actividades de salubridad no se dispensarán entre varios órganos del gobierno local.

4.- Seguridad de que los presupuestos de las unidades locales de salubridad permitirán hacer frente a las necesidades más indispensables y mantener un personal idóneo.

5.- No faltará servicio sanitario en ninguna localidad por el hecho de encontrarse en situación financiera desfavorable.

---

131. Mustardm Harry S.: Legal Aspects of Planning for Local Health Units. Proceedings of the National Conference on Local Health Units. University of Michigan, School of Public Health, September 9-13, 1946, Supplement to Am. J. Pub. Health 37:20-30 January, 1947.

6.- Como complemento de la seguridad de que hasta las zonas pobres serán atendidas, debe existir la seguridad de que la ayuda adecuada del estado no habrá de faltar.

7.- Seguridad de que el sistema estatal de unidades locales de salubridad no se verá entorpecido por la oposición de los propios órganos de gobierno local.

ELABORACION Y APROBACION DE LEYES Y REGLAMENTOS.- Después de estudiar una serie de decisiones judiciales Tobey[132] declara: "Estas sentencias demuestran igualmente que la actuación de las autoridades de salud pública deben ajustarse siempre a las formas legales estrictas, con las debidas garantías para los derechos constitucionales de los ciudadanos individuales y del público en general. Si los reglamentos y los trámites son defectuosos, los tribunales no tienen más recurso que aplicar la ley tal como debiera ser, y así lo harán sin duda, a pesar de su predisposición a apoyar todas las medidas razonables en pro de la salud pública. Los funcionarios de salud pública deben tener constantemente presente que la prevención es propia de la ley tanto como de la ciencia sanitaria y han de procurar que las medidas legales y su aplicación se ajusten a normas admitidas y a la moderna jurisprudencia."

Teniendo esto en cuenta será útil detenernos brevemente ante unas cuantas consideraciones prácticas relativas a la adecuada redacción de las leyes y/los reglamentos. Antes de hacerlo vale la pena de recordar por lo menos dos de las dificultades legislativas importantes que suelen oponerse a una buena administración.[133] La primera es que los parlamentos pretenden a menudo abarcar demasiado e introducen en el articulado de las leyes un número excesivo de detalles sobre responsabilidades administrativas, organización,

---

132. Tobey, J.A.: Recent Court Decisions on Milk Control, Reprint 1555, United States Public Health Service, 1933, pag. 8. Consúltese también:

133. White, L.D. : New Horizons in Public Administration, University of Alabama. Press, 1945, pags. 8-9.

destino de los créditos y procedimientos. Se da el caso de un estado, por ejemplo, donde la constitución limita de modo específico los salarios del director de salubridad del estado y otros funcionarios, sin preocuparse de los cambios económicos, de la competencia para atraerse los servicios de buen personal administrativo, etc. Esto fué causa de que el estado en cuestión, en virtud del costo de vida elevado y del aumento general de los salarios, se encontrara en la imposibilidad de conseguir o de conservar personal calificado para la administración de su programa de salud pública. Ante ese ejemplo, es imposible dejar de pensar que en una empresa privada razonablemente administrada, el consejo de administración, que es hasta cierto punto análogo a los cuerpos legislativos de un estado, no intenta resolver todos los detalles de trámite, organización y análogos.

La segunda dificultad estriba en el sacrificio de las consideraciones a larga fecha a las ventajas inmediatas personales o locales. Los ejemplos abundan en el campo de la salud pública. En varios estados se han aprobado leyes y créditos con el propósito por ejemplo, de controlar la tuberculosis o la sífilis, pero insistiendo especialmente en la asistencia a los casos crónicos y descuidando la importancia primordial del diagnóstico precoz y del control de la infección en sus primeras fases. La lógica solución de estos inconvenientes reside en la aprobación de leyes que determinen la orientación general, dejando los detalles de trámite y ejecución al cuidado de los organismos administrativos a los cuales el poder legislativo crea procedente confiar tales funciones. Esto exige, naturalmente, que los organismos administrativos asuman una responsabilidad total en la realización de los propósitos de las leyes estatutarias, mediante la redacción y aplicación adecuada y efectiva de las disposiciones, reglas y normas que crean necesarias.

En los Estados Unidos es costumbre conferir las responsabilidades de salud pública a una Junta de Sanidad a la que se recomienda que designe para los fines de ejecución un director de

sanidad y todo aquel personal suplementario necesario. Es desde luego recomendable que las disposiciones y reglamentos de aplicación sean elaborados por alguien que no sea el propio funcionario encargado de hacerlos cumplir. El público lo prefiere, considera que recibe un trato más justo, y que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley no se sirve de un arma que el misma ha forjado. Por su parte, el director de salubridad se ve libre de la carga de tener que aplicar sus propios reglamentos y del riesgo consiguiente de ver comprometida su responsabilidad personal. Este sólo aspecto basta para justificar la interposición de una junta de sanidad entre el cuerpo legislativo y el organismo funcional. Con estas palabras de introducci'on, presentamos las siguientes sugestiones, pocas en número, para la redacción de reglas y reglamentos por parte de los organismos de salud pública.

1.- Es necesario, en primer lugar, que las reglas y reglamentos sean promulgados por una junta de sanidad o por cualquier otro organismo administrativo investido de la autoridad y responsabilidad correspondientes. El organismo debe haber sido constituído en debida forma y tener existencia legal a juicio del poder legislativo. Si uno cualquiera de sus miembros ha sido designado, elegido o nombrado fuera de las normas establecidas la junta en su totalidad no tiene existencia legal y se considera que sus actos carecen de validez.

2.- Los actos de la junta deben derivarse de las facultades y responsabilidades que le han sido expresamente o implícitamente delegadas por los órganos legislativos del estado.

3.- Las disposiciones de la junta deben referirse y limitarse a su jurisdicción legal, sin invadir la jurisdicción de otros organismos o entidades gubernamentales.

4.- Las reglas y reglamentos deben ser compatibles con la Constitución y las leyes federales y estatales.

5.- Las reglas y reglamentos deben ser razonables y no más rigurosos de lo necesario.

6.- Todos los reglamentos, reglas y normas deben ser adoptados por una junta de sanidad legalmente constituida y legalmente reunida en sesión oficial. Ningún miembro de la junta tiene individualmente derecho a dictar un reglamento como ningún miembro del parlamento tiene individualmente derecho a promulgar una ley. La adopción definitiva debe hacerse por voto de la junta, en reunión convocada regularmente, previo aviso a todos sus miembros y en la que haya quórum. Las opiniones sobre un reglamento expresadas por teléfono o en el curso de entrevistas en el domicilio de cada uno de los miembros, no pueden ser consideradas como equivalentes a una reunión de la junta legalmente convocada.

7.- Siendo así que los reglamentos dictados por una junta de sanidad tienen fuerza de ley es natural que se aporte a su redacción el mismo cuidado que si se tratara de una ley federal o estatal. Ha de tenesse en cuenta, en primer lugar, la forma: título y cláusula de promulgación, artículos numerados consecutivamente y relativo cada uno a un asunto, mención de la fecha de entrada en vigencia y mención de las sanciones que serán impuestas en los casos de infracción probada.

8.- El reglamento u ordenanza deberá ser preciso, definido y exento de ambigüedad en la expresión o en el significado. Hay que procurar evitar las frases ampulosas y complicadas, no abusar de la puntuación y no recurrir casi nunca a los paréntesis. Evitar, siempre que sea posible, las expresiones técnicas o extranjeras. Se ha dicho, y con razón, que cada palabra extraña y rebuscada y cada signo de puntuación empleado a destiempo pueden dar lugar a un pleito.

9.- Si el poder legislativo ha prescrito que la adopción de un reglamento debe tener lugar en determinada forma, los preceptos legales al respecto deberán ser estrictamente observados. Si la ley de un estado dispone, por ejemplo, que los proyectos de reglamento u ordenanza sean leídos y votados en tres sesiones sucesivas, de una junta legalmente constituida, y reunida, no es lícito que se trata de dar cumplimiento a este precepto, como ha ocurrido al procedimiento de leer y votar el texto tres veces durante una misma sesión.

10.- El reglamento u ordenanza debe ser promulgado de buena fe y en interés exclusivo del público y concebido con el propósito de facilitar a la junta de sanidad el cumplimiento de sus responsabilidades locales. Debe ser, por lo tanto, imparcial y aplicable sin discriminación a todos los miembros de la comunidad.

11.- En algunos estados es necesario que las disposiciones de la junta de sanidad sean aprobadas por el abogado general del estado.

12.- Una vez legalmente adoptado un reglamento u ordenanza hay que darle, como trámite final, adecuada publicidad para que todos aquellos a quienes afecten sus disposiciones puedan informarse ampliamente de las mismas.134 La publicación en los periódicos locales es el procedimiento ordinariamente empleado.

En lo que se refiere a este último requisito, Gellhorn formula el siguiente comentario: "En cuanto a la publicidad de las disposiciones administrativas reina - sobre todo en los estados -

---

134. Joffey, L.A.: Publication of Administrative Rules and Orders. (1928) 24. ABAJ. 393, 397.

una extraña confusión, hasta el punto de que será indispensable reformar un sistema que menosprecia el interés de los ciudadanos por saber a que reglas y órdenes se hallan sujetos. Esta falta de adecuada publicidad ha dado, sin duda, lugar a cierta hostilidad del poder judicial hacia la delegación de autoridad y facultades legales."[135]

Hay que hacer una última advertencia en lo que se refiere a la práctica tan ffecuente de adoptar o incorporar órdenes y reglamentos por referencia. Este sistema tiene el aliciente de ser fácil y cómodo, pero puede originar dificultades legales puesto que solo las disposiciones ya existentes pueden ser incorporadas legalmente por referencia. Por lo tanto, cada vez que la ley o el reglamento original es modificado, es necesario incorporarlo de nuevo por referencia. Además, es legalmente imposible, como se ha intentado alguna vez adoptar o incorporar por referencia un punto sin fijar ni limitar tiempo, puesto que tal acción significa comprometer al público a unos reglamentos que todavía no se hallan en vigor y equivale en cierto modo a pedir que el público firme un cheque en blanco.

Esto no quiere decir que deba condenarse por completo la técnica de la referencia, puesto que su conveniencia justifica ampliamente su uso. Sin embargo, debería utilizarse con pleno conocimiento de sus limitaciones y de los inconvenientes que puede acarrear, inconvenientesque en parte se ven idustrados por el pleito promovido por una junta de sanidad[136] que adoptó una disposición reglamentaria sobre la venta de leche y productos derivados, de acuerdo con la edición no abreviada de 1939 de las ordenanzas sobre la leche del Servicio de Salud Pública de los Estados Unidos. La publicación de la nueva disposición reglamentaria no reproducía

---

135. Gellhorn, W.: Administrative Law - Cases and Comments. Chicago, 1940. The Foundation Press, pag. 263.

136. Ohio Supreme Court; State v. Waller (1944) 55 N.E., 2nd.654.

dichas ordenanzas, pero hacía constar que existía un ejemplar certificado de ellas en el archivo oficial de la junta de sanidad. El Tribunal Supremo del estado, al dictar sentencia en la causa seguida contra un demandado por violación de esta disposición reglamentaria, declaró: "La efectividad de las disposiciones legales mediante referencia ha sido reconocida de modo tan general ... que no aparece nada específicamente nuevo en los casos señalados", añadiendo, sin embargo, que "ningún reglamento ni ordenanza, o sección de ellos, será revisado o enmendado a menos que el nuevo reglamento u ordenanza contenga en su integridad el antiguo reglamento u ordenanza o la sección del mismo revisada o enmendada y el reglamento u ordenanza, la sección o las secciones enmendadas de este modo serán derogados." Mientras no hubiera violación de este principio, el Tribunal declaró que no veía objeción alguna a que se incorporara mediante referencia en un reglamento dictado por una junta de sanidad de distriro una ley u ordenanza debidamente promulgadas y hechas públicas en debida forma con anterioridad. Sin embargo, el Tribunal Supremo estimó que la publicación de un reglamento de la junta de sanidad sin mención de las reglas de conducta que debían observarse, y señalando meramente a los que pudieran verse afectados por ellas, que existía un ejemplar de las mismas archivado en las oficinas de la junta, no constituía una publicación regular según la ley y que, mientras no se hiciera la publicación regular en debida forma tal reglamento carecúa de fuerza legal.

RESPONSABILIDAD Y DELEGACION DE FUNCIONES.-[137] Con el fin de llevar a cabo un objetivo perseguido, ya sea el cumplimiento de u un contrato o la prestación de un servicio público, resulta generalmente necesario en la práctica que el responsable legal (el principal) del cumplimiento del contrato o de la prestación del servicio

---

Consúltese, para más detalles sobre este punto:

137. Tobey, J.A.: Public Health Law, ed. 3, New York, 1947, Commonwealth Fund, Part III Liability, pags. 279-327.

público, se sirva de uno o varios agentes para la ejecución de los detalles correspondientes. Esta relación entre el principal y sus agentes o delegados da origen a una nueva serie de complicaciones legales, especialmente en cuanto se refiere al deslinde de los campos de responsabilidad del principal y del agente. En las actividades de salud pública, los ciudadanos de una comunidad dada, representados por la junta de sanidad legalmente designada pueden ser considerados como el principal, mientras que el director de salubridad actúa como agente de los ciudadanos y es responsable ante la junta.

Este punto de vista ha sido sostenido repetidas veces por el poder judicial, como lo ilustran dos casos[138] en que los tribunales determinaron que el nombramiento de un comisario municipal de salubridad en nada difería del nombramiento de enfermeras y otros empleados, y que el comisario de salubridad no era un magistrado público sino un empleado o funcionario que actuaba bajo la dirección, la supervisión y el control de una junta de sanidad.

La regla básica que resula la relación entre el principal y el agente es que el principal es responsable de los acuerdos contractuales o de los demás actos de un agente delegado, siempre que éste haya actuado dentro del ámbito real o manifiesto de su autoridad. Esto deja entender que el principal no ha de correr necesáriamente con la responsabilidad ilimitada de todos los actos o contratos que puedan ejecutarse en su nombre, sino sólo con la de aquéllos para los cuales el agente ha recibido mandato. El problema más importante y difícil es el de definir o determinar la naturaleza y alcance de las facultades y de los poderes reales o manifiestos del agente.

Los poderes del agente han sido divididos en reales y manifiestos. El poder real de un agente consiste en las facultades que le han sido delegadas expresamente o de modo implícito por el prin-

---

138. Ohio Supreme Court; Scofield v. Strain, Mayor, et al., State ex rel., Reilly v. Hamrock, Mayor, et al., (1943) 51 N.E. 2nd. 1012.

cipal. Los poderes expresos revisten habitualmente la forma de instrucciones explícitas y detalladas. Una junta de sanidad puede, por ejemplo, encimendar al director de salubridad el control de la propagación de una enfermedad transmisible.

Además de esta autoridad expresa, el agente goza también de ciertos poderes implícitos que le permiten hacer cuanto sea razonablemente necesario para llevar a cabo las instrucciones recibidas. Por lo tanto, cuando el director de salubridad recibe la orden de controlar la difusión de una enfermedad transmisible puede correctamente asumir que le ha sido delegada al propio tiempo la autoridad de recurrir a todos los procedimientos administrativos razonablemente indicados, tales como la cuarentena, el examen de los contractos, etc. para hacer frente a la responsabilidad que pesa sobre sus hombros en virtud de los poderes expresos recibidos.

Por encima y más allá de su autoridad real, expresa o implícita, el agente tiene ciertos poderes llamados manifiestos. Al hacer uso de ellos excede en realidad su poder real, y podría exigirsele responsabilidad en muchos casos, si no fuera por el hecho de que bajo ciertas circunstancias el poder del agente para obrar es generalmente admitido. El uso del poder manifiesto ca relacionado en la mayoría de los casos con la solución de problemas individuales, cada uno con sus propias circunstancias peculiares, y para determinar si se ha utilizado es debida forma, nada mejor que preguntarse si una persona prudente y razonable, en circunstancias similares, se hubiese considerado autorizada a obrar como lo hizo el agente por cuenta de su principal. Puede servir de ilustración el caso de un director de salubridad que, ante un brote de viruela hospitalizó erróneamente a un individuo, por creerlo atacado de esta enfermedad, con el resultado de que se infectara de viruelas el paciente mientras se encontraba en el hospital. Este diagnóstico erróneo, hecho de buena fe por el médico de cabecera del enfermo, fué confirmado por el médico de diagnósticos del departamento de salubridad, después de examinar el caso con el cuidado y la atención debidos y acostumbrados. No se consideró, por lo tanto,

que alcanzaba responsabilidad alguna por lo ocurrido ni al médico particular ni a la comunidad, representada por sus agentes autorizados de salud pública. Como declaró el tribunal: "Sostener otra cosa fomentaría la indiferencia, a expensas de la sociedad y el temor de la responsabilidad destruiría virtualmente los esfuerzos de los funcionarios para proteger la salud pública."

De esto se deduce que un agente está obligado ante su principal a conducirse con la habilidad y el tino que una persona prudente y de aptitud media, cuenta habida de los intereses de la comunidad en el momento dado, podría desplegar bajo circunstancias similares. Por lo tanto, el agente profesional, que en este caso que nos interesa sería un director de salubridad, debe a su principal (la comunidad) una gestión hábil y experta, de acuerdo con las circunstancias de lugar y tiempo. Debe tenerse presente que, a menos de existir un contrato en sentido contrario, no se ofrece garantía alguna en cuanto a los resultados que puedan obtenerse. Lo único que la ley exige es un grado de habilidad, conocimientos y atención análogo al que podría normalmente desplegar otro miembro de la profesión bajo similares circunstancias.

En ausencia de malicia o corrupción, o de una disposición estatutaria que imponga la responsabilidad, los directores de salubridad no son generalmente tenidos por responsables de faltas o errores de juicio cometidos en el cumplimiento normal de sus deberes y en circunstancias que les autoricen a obrar, según su juicio y su discreción.[139] La responsabilidad personal, por lo tanto, depende de la demostración de mala fe que "puede demostrarse mediante la prueba de que la acción oficial, por lo arbitraria e insensata, no podía haber sido emprendida de buena fe."[140] Aunque evidentemente difícil de discernir, la "mala fe" quedó demostrada a satisfacción

---

139. I Dillon's Municipal Corporations 771, citado por Tobey, J.A.: Public Health Law, ed. 3, 1947, pag. 294.

140. Kirk v. Aiken Board of Health (1909), 83 S.C. 372.

de los tribunales, en el caso[141] de una enferma de viruelas trasladada por la fuerza de su domicilio a una celda sucia y falta de condiciones higiénicas. De este acto fué naturalmente declarado responsable el funcionario de salubridad que lo llevó a cabo.

De ello se deduce lógicamente, sin embargo, que cuando un agente ha recibido instrucciones legales y pertinentes de su principal, es deber del agente obedecerlas incluso sí no está de acuerdo con ellas o cree conocer un medio mejor de obtener el propósito deseado. Si llevado por estas consideraciones el agente desobedece de modo deliberado las instrucciones del principal, o las leyes existentes, y si de ello resulta un perjuicio o cualquier otra consecuencia adversa, el agente es responsable de todos los daños que se hayan derivado de su desobediencia.

En lo que respecta a la responsabilidad del principal, cuando éste es un órgano de gobierno, debe en primer lugar subrayarse de nuevo que el estado es soberano y que, como tal, no puede ser demandado ni serle exigida responsabilidad por los ciudadanos individuales, excepto cuando esto les está permitido. Siendo así que los órganis de gobierno de los distritos son esencialmente unidades locales políticas y administrativas del estado soberano, la misma regla tiende a serles aplicada. Sin embargo, existe una tendencia creciente por parte de los estados a autorizar las demandas contra los distritos y tener a estos por responsables en caso de duda o discrepancia. El caso de los municipios es algo distinto, por tratarse de corporaciones que prestan funciones y servicios diversos. Algunas de estas funciones, como la explotación de un sistema de transportes o de abastecimiento de aguas, se consideran como de carácter privado, y el municipio puede ser demandado en lo que a ellas se refiere. Sin embargo, hay otras funciones y servicios, por ejemplo los de policia e incendios, que

---

141. Moody v. Wickersham (1922) 111 Kan. 770.

son funciones públicas y en lo que a ellas se refiere, la ciudad no puede ser demandada sin más formalidad. Las actividades de salud pública entran en esta categoría. Algunos estados han sido categóricos en este respecto, y así se deduce de una sentencia de un tribunal de Michigan afirmando que: "... la salud pública no es materia de interés local; afecta al Estado. En los asuntos relacionados con la salud pública la ciudad actúa como brazo del Estado, y los bienes empleados en actividades de salud pública se utilizan para dar cumplimiento a una función de gobierno."[142]

EXTENSION DE LA ESFERA DEL DERECHO EN SALUD PUBLICA.- Vista en su propia perspectiva la coerción legal es sólo uno de los distintos medios de que el administrador, obrando como agente de la comunidad, dispone para obtener resultado satisfactorios e implantar normas socialmente deseables. En efecto, el administrador tiene a su disposición tres instrumentos o medios de realización principales: la educación, la persuasión y la coerción; su habilidad para dosificarlos con éxito es uno de los mejores indicios de auténtica aptitud administrativa. Como ha declarado Tobey: "Un director de salubridad constantemente envuelto en acciones judiciales, ya sea como demandante o como demandado, difícilmente podrá ser considerado como un funcionario público eficiente, ya que en la gran mayoría de los casos no es imposible administrar la salud pública de una población o de un estado y hacer ejecutar las leyes mediante la persuasión, la educación y el recurso oportuno a la intervención de la junta de sanidad."[143] El director de salubridad capaz y razonable reconocerá de buena gana el valor de las tentativas sinceras y honestas que se realicen para adaptarse a las normas impuestas mientras esas tentativas no queden por debajo de lo que puede considerarze como socialmente tolerable. Este concepto de lo socialmente

---

142. Michigan Supreme Court; Curry v. City of Highland Park et al. (1928) 219 N.W. 745.
143. Tobey, J.A.: Public Health Law, ed. 3, New York, 1947, Commonwealth Fund. pag. 349.

tolerable, el director de salubridad tendrá que ser igualmente capaz de exponerlo y justificarlo lo mismo ante los ciudadanos que ante el poder legislativo y ante los tribunales.

> "... el lector no debe llegar a la conclusión de que las restricciones (legales y reglamentarias) son la base de todas las actividades de salud pública. Tal conclusión sería deplorable, aunque conforme a la antigua filosofía, hoy en vías de rápida desaparición, de un grupo de funcionarios de salubridad. Muchos de los resultados alcanzados en salud pública se debena unas leyes y ordenanzas que imponían ciertas normas sanitarias específicas. Sin esta base, los movimientos en pro de la extensión de las actividades de salud pública hubiesen evolucionado con mayor lentitud y estarían todavía muy lejos de su presente estado de desarrollo. La presión de una opinión pública informada hubiera dada lugar, sin duda, a grandes mejoras, pero el proceso hubiese sido mucho menos rápido. El poder de coerción debe ser considerado, por lo tanto, como un factor importante para el desarrollo eficaz de la labor de salud pública, pero sus limitaciones son definidas."144

En sus primeros tiempos la acción pro salud pública en los Estados Unidos dependió de un modo casi absoluto de las leyes y de su estricta aplicación.

> "En el transcurso de la última generación el estudiante de salud pública ha sido testigo de una evolución doctrinal que tiende a dar a la educación la importancia primordial que antes se atribuía al control directo. No se ha debido este cambio a ningún fracaso de la teoría de la reglamentación, sinoa la mayor amplitud de los fines de salud pública, entre los que se encuentran hoy comprendidos problemas de higiene personal ... El ejercicio mismo de la actividad reglamentadora ha de descansar en la educación, pues no es posible que cierpos legislativos mal informados puedan votar leyes y créditos adecuados, como no es posible tampoco que un público sin informar tolere reglamentos cuya utilidad no comprende ni aprecia."145

En muchos casos - por no decir en la mayoría de ellos - la legislación social es elaborada por personas cuyas ideas sociales con algo más adelantadas que las de los ciudadanos corrientes. Hasta hace relativamente muy poco no se ha dado en comprender que las leyes sociales demasiado adelantadas para el conjunto de los ciudadanos están de modo casi inevitable condenadas al fracaso. Abundan

---

144. Anderson, G.W.: in Regulatory Administration, Graham, G.A., and Reining, H. (Eds.), New York, 1943, Wiley and Sons, p. 86.

145. Anderson, ibid, p. 89.

los ejemplos trágicos de esta verdad en la historia de la salud pública: Uno de los más conocidos es el de la primera junta general de sanidad de Inglaterra, establecida en 1848, cuyo fracaso se debió al exceso de entusiasmo de Edwin Chadwick, espiritúo demasiado progresista para el público inglés de la época. Puede citarse asimismo el caso de un director de salubridad que en los Estados Unidos se vió literalmente aquitranado y emplumado como premio a sus esfuerzos persistentes por conseguir la completa pasteurización de la leche, cuando los ciudadanos de su zona, opuestos con obstinación a la medida, no se hallaban todavía preparados intelectualmente para comprenderla.

El concepto relativamente reciente de que el progreso social en todos sus aspectos debe basarse en la comprensión y la aceptación de su necesidad por la mayoría de las personas afectadas ha hecho que las personalidades más influyentes en el campo de la administración sanitaria consideren más práctica la acción coordenada de educación y persuasión y atribuyan menos importancia al aspecto legal y coercitivo. El Dr. Richard F. Boyd,[146] del Departamento de Salubridad del estado de Illinois, ha hecho observar que las leyes autorizando la creación de unidades locales de salud pública en Illinois datan de veinticinco años, pero que la simple existencia de la ley solo dió lugar a que se crearan seis departamentos de salubridad de distrito. Como resultado de los recientes métodos educativos, en cambio, los ciudadanos han expresado mediante su voto en la mayoría de las localidades del estado el deseo de que crearan departamentos locales de salubridad, sin tropezar apenas con oposición alguna. El papel de coarción legal en las actividades actuales de salud pública ha sido justamente resumido por Lade al tratar del control de las enfermedades venéreas:

> "La obligación legal ha dejado de ser el único recurso existente en dichos casos, ni siquiera es el recurso principal. Un número respetable de contactos que se resistían al examen y de pacientes que descuidaban todo tratamiento, reaccionan

---

146. Boyd, Richard F.: Legal aspects from Viewpoint of a State Health Department. Proceedings of the National Conference on Local Health Units. School of Public Health, University of Michigan, Sept. 9-13, 1946, Supplement to Am.J.Pub.Health, 37:31-35, January, 1947.

favorablemente ante la información, el apoyo, la persuasión o la asistencia cuando no están en situación de pagar el examen o el tratamiento. Puede asegurarse que el grado de eficacia de estas medidas es, en cierto modo, la medida de la eficiencia de un departamento de salubridad y una demostración de la superioridad de nuestro regimen democrático sobre las dictaduras. Pero siempre quedará un residuo de casos que se rebelan contra todas estas medidas y que constituyen el nudo del problema creado por las enfermedades venéreas. Para estos casos suele bastar una demostración de fuerza. Sin embargo, debe existir detrás de la fachada una sólida estructura de autoridad debidamente constituída, o de lo contrario el gobierno no tendría otra base que los caprichos de sus funcionarios. Por esto la ley es necesaria como expresión de una sólida doctrina médicolegal en un problema que afecta la población entera."[147]

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES.- Dado que pese a sus buenos deseos de no hacerlo todo funcionario de salubridad tendrá que recurrir más tarde o más temprano, a los tribunales, no estarán de más unas cuantas palabras sobre procedimientos judiciales. Cuando la acción ante los tribunales se hace necesaria, por haber fracasado todos los demás esfuerzos para obtener la conformidad a las normas sociales y para la aplicación de una ley o una ordenanza que a ellas se refiere, el primer paso es presentar una querella contra el demandado. La parte que inicia la acción es llamada en derecho el querellante, y en equidad el demandante, si bien es de notar que esta preferencia terminológica es probablemente exclusiva de los Estados Unidos. El individuo contra el cual se emprende la acción es llamado demandado en ambas jurisdicciones. Formulada una acusación, contra el demandado, el primer paso consiste en determinar cual es el tribunal competente. Un mismo acto puede interpretarse como constitutivo de faltas o delitos diversos, según la intención, las circunstancias, las leyes existentes y las consecuencias. Por ejemplo, facilitar a un individuo aislado un material peligrosamente contaminado se considera como un acto atentatorio, facilitarlo al público, como una ofensa criminal, y expedirlo por correo constituye una violación de los re-

---

147. Lade, James H.: The Legal Basis for Venereal Disease Control, Am. J. Pub. Health, 35: 1041, October, 1945.

glamentos postales. Los primeros dos delitos son de derecho común, según las leyes de los estados, y el tercero, constituye en los Estados Unidos, un delito según leyes votadas por el Congreso Federal. Como ya hemos señalado, las violaciones de las leyes o reglamentos de salud pública se consideran usualmente como faltas o delitos de menor cuantía. En todo caso, las infracciones constituyen actos delictivos para los cuales son competentes las jurisdicciones criminales como los tribunales de policia.

El querellante o demandante presenta entonces al tribunal su denuncia, a la que se da el nombre de declaración, denuncia, petición, demanda o reclamación, ya sea redactada por el mismo o de preferencia, con el asesoramiento de un asesor legal del municipio, del distrito o del estado. Este documento debe contener la exposición detallada, que presentará por ejemplo, el director de salubridad, de los hechos y circunstancias que dan origen al conflicto y la mención de los reglamentos u ordenanzas violados. El querellante ha de tener la convicción de poder probar ante el tribunal los hechos y circunstancias, más allá de toda duda razonable, y con ayuda de testigos dignos de crédito, con el fin de obtener um fallo favorable. El juez manda entonces una citación al demandado para que comparezca ante el tribunal en día y hora determinados, y la citación es entregada personalmente al demandado por un funcionario del tribunal. El propósito de la citación es dar conocimiento efectivo y por escrito al demandado de que se ha instituído una acción legal contra él. La entrega de la citación al interesado en persona es cosa esencial, ya que ningún tribunal puede dictar sentencia contra un demandado que no haya recibido una notificación en debida forma. Toda persona tiene derecho a ser oída en su día por el tribunal, y a presentar ante el mismo todos los elementos de defensa de que crea disponer. El demandado tiene entonces la posibilidad de elegir entre seis procedimientos:

1) Puede ignorar el pleito, colocándose en rebeldía e invitando así a que se dicte sentencia contra él.
2) Puede admitir la acusación del demandante e invitar

también de este modo a que se dicte sentencia contra él.

3) Puede suscitar un pleito de competencia, alegando que el tribunal no tiene facultades o jurisdicción para actuar contra él o que no se han seguido los trámites legales.

4) Puede presentar un recurso especial admitiendo la verdad de los hechos aducidos por el querellante, pero alegando que éstos no autorizan, según la ley, a presentar una querella.

5) Puede presentar un escrito de contestación o de petición negando los hechos aducidos por el demandante.

6) El demandado puede, en fin, admitir los hechos aducidos por el demandante pero aduciendo, a su vez, otros hechos que anulan o excusan aquellos. El pleito continua entonces hasta que una de las partes niega los hechos aducidos por la otra, presentando así unas conclusiones que solicitan una sentencia, y entonces el pleito puede ser juzgado por el tribunal.

La mayoría de las controversias legales en salud pública no se debaten ante un jurado, si bien ambas partes tienen derecho en los Estados Unidos a reclamar el juicio por jurados, si así lo desean. El primer trámite en estos casos es la constitución de un jurado, con personas cuyos nombres figuren en una lista de jurados posibles e interrogar a cada una de ellas sobre los prejuicios que pueden abrigar a favor o en contra de cada litigante. La función del jurado, como es sabido, consiste en decidir sobre cuestiones de hecho, mientras la función de los jueces es decidir sobre problemas de derecho. Al empezar la vista de la causa, el abogado de cada una de las partes puede presentar un alegato inicial exponiendo brevemente los hechos que espera demostrar. Después de esto, cada una de las partes presenta sus pruebas.

En todos los delitos intervienen dos factores: el acto delictivo y la intención de delinquir y ambos deben ser probados

sin posibilidad de duda para demostrar la comisión de un delito. Un acto delictivo es una acción o una omisión prohibida por las leyes. Para ser considerado delictivo, el acto debe ser definido por una ley o un reglamento que prohiba su comisión. El presepto legal se interpreta estrictamente en beneficio del acusado, de modo que el acto no se considera como delictivo si no corresponde exactamente a la definición contranida en la ley. La intención de delinquir se refiere al estado de espiritu del acusado en el momento de cometer el acto delictivo, e implica el reconocimiento consciente de la naturaleza delictiva del acto, seguido de la determinación de cometerlo. Los tribunales presumen la existencia de la intención delicitiva siempre que el acto delictivo se ha cometido y en general no es necesario demostrar la intención con pruebas, a menos que el acusado intenteprobar, por su parte, que en el momento en que fué cometido el acto criminal no era él capaz de determinar su naturaleza e ilegalidad, o que el acto fué involuntario. Tal prueba debe basarse en: a) minoría de edad; b) demencia; c) error de hecho; d) accidente; e) necesidad, o f) compulsión. Si puede demostrarlo a satisfacción del Tribunal, aunque se reconozca la comisión de un acto delictivo, la falta probada de intención determina que el tribunal considere que el acusado no cometió ningún delito y lo declare inocente.

Terminadas las pruebas, el juez o presidente del tribunal instruye al jurado y el jurado se retira entonces a deliberar sobre el veredicto. Cuando el jurado da a conocer su veredicto, pero antes de que el tribunal pronuncie su sentencia, la parte que ha perdido el pleito puede presentar un recurso pidiendo la revisión de la causa por nuevo tribunal. Este recurso puede ser aceptado si el tribunal estima que se ha cometido un error de procedimiento en cuanto a la admisión o no admisión de pruebas, que se ha dado una instrucción errónea al jurado, o que el veredicto es notoriamente contrario a lo que demostraban las pruebas presentadas. Si la demanda de revisión es rechazada, el tribunal dicta su sentencia. Si la parte perdedora sigue estimando que se ha cometido

un error substancial en la tramitación del juicio, puede presentar recurso de apelación ante un tribunal superior. El tribunal de apelación es exactamente lo que su nombre implica. Su intervención no equivale a la revisión de la causa por nuevo tribunal. Se limita a examinar los autos de la causa vista ante el tribunal inferior, las protestas formuladas contra las conclusiones del juez en materia de procedimiento, los alegatos, pruebas, etc. Si el tribunal de apelación decide que el tribunal inferior no cometió un error substancial en perjuicio de la parte perdedora, la sentencia dictada por el tribunal es anulada y la causa debe ser objeto de una nueva vista.

EXPERTOS JUDICIALES.- En algunas ocasiones el funcionario de salud pública participa en una causa ante los tribunales no como demandante o demandadi, sino en calidad de experto judicial citado por una de las partes o por el mismo tribunal. Mientras que los testigos ordinarios solo pueden referirse a hechos, los expertos judiciales pueden formular opiniones. Antes de ser admitidos como expertos judiciales deben presentarse pruebas de su competencia a satisfacción de ambas partes. En general, se considera que todo médico autorizado a ejercer su profesión está calificado para actuar como experto judicial en cualquier controversia relativa a problemas médicos. No es necesaria la especialización y los expertos judiciales pueden dar su opinión sin necesidad de conocer a ninguna de las partes o de haber testificado en casos similares. Los expertos judiciales reciben habitualmente una remuneración, pero esta remuneración no puede nunca depender de que la parte que ha recurrido a sus servicios sea la que gane el pleito.

Los tribunales en general tienden a recibir con suspicacia las opiniones de los expertos y su aceptación por el tribunal depende en gran parte del modo de presentarlas. Teniendo esto en cuenta, el experto debe prepararse a fondo para todas las preguntas que previsiblemente puedan hacerle. Deberá presentarse seriamente y sin presunción, y demostrar con su actitud el deseo de iluminar la inte-

Tas-219 (396)

ligencia del jurado para que éste dé su veredicto y poniendo para ello a su disposición todos los conocimientos especiales de que disponga. El experto judicial debería estar libre de toda parcialidad o prejuicio, admitir franca y honestamente los hechos incluso si son contrarios a la parte que lo ha empleado como experto, y reconocer honradamente su falta de conocimientos en cualquier detalle particular que ignore. Debe escuchar con atención todas las preguntas, responder con claridad y de modo directo y conciso, en lenguaje comprensivo para el jurado y mediante un sencillo sí o no, siempre que le sea posible. El experto inteligente nunca toma la iniciativa de dar una información y da por supuesto que si la información es interesante para el caso, el abogado no dejará de pedírsela. Finalmente, el más fatal de los errores que pueda cometer un experto judicial, igual, u otro testigo cualquiera, es el de dejarse acosar a preguntas hasta perder el dominio de sí mismo.

= = = = = = =