

RESEÑA

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS: UNA PROPUESTA DE TRABAJO¹

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La administración y la gestión de personal en los servicios de salud en la Región han emergido como áreas importantes de desarrollo teórico y práctico para enfrentar los difíciles problemas de la coyuntura actual. Pareciera que el epicentro del campo de los recursos humanos se ha desplazado hacia la esfera del trabajo en los servicios de salud. Algunas evidencias notorias de esto, entre otras, son los frecuentes conflictos laborales en el sector de la salud en los países de la Región, la preocupación por encontrar estrategias y soluciones a difíciles problemas de desempeño y las numerosas solicitudes de cooperación técnica que recibe tanto el Programa Regional de Desarrollo de Recursos Humanos como las Representaciones de país de la OPS/OMS.

¹ El Programa Especial de Desarrollo de Recursos Humanos convocó a un Grupo de Trabajo integrado por funcionarios del mismo, con el objeto de preparar un documento de trabajo sobre el tema (cuya síntesis se presenta en esta reseña). El Grupo estuvo integrado por los Dres. Francisco Campos, Pedro Brito, José Paranaguá Santana y Daniel Purcallas, y se reunió en febrero de 1993 en la sede de PASCAP en Costa Rica. El Grupo realizó una distinción conceptual entre administración y gestión de personal. Administración de personal es la función que tiene que ver esencialmente con los aspectos jurídicos y normativos del empleo y de la carrera funcionaria en una determinada institución o sector. Sus definiciones se dan por lo general en una instancia superior a la unidad de producción, como es el caso de los servidores del sector público cuyos regímenes laborales obedecen a la normativa de la administración del Estado. La gestión de personal se orienta a dirigir y gerenciar el proceso de trabajo de los profesionales y equipos en una determinada unidad de producción de servicios de salud con el objetivo de alcanzar niveles adecuados de calidad, productividad, eficiencia, efectividad y satisfacción en la atención. No son conceptos intercambiables sino complementarios porque una gestión eficaz requiere del apoyo normativo para la organización y funcionamiento de la actividad.

Un análisis de las razones por las que se ha producido la emergencia de un área que tradicionalmente solo había merecido, debido a las instancias directivas del sector, un interés marginal y de poca jerarquía técnica y política, nos lleva a la coyuntura económica, política e institucional en la que esta emergencia se produce. En ese marco hay algunos niveles de determinación que vale la pena analizar.

Los procesos de crisis económica y ajuste estructural en los países han afectado, por la vía de los recortes de ajuste fiscal, las condiciones de vida de la población y también la capacidad de funcionamiento de los servicios públicos. Estos se hallan en una condición de insuficiencia que se refleja en las caídas de los niveles de cobertura, satisfacción e impacto de su oferta de atención. Esa situación expresa crudamente el final de un período caracterizado por el crecimiento y la extensión de los servicios de salud, bajo la responsabilidad política, financiera y técnica del Estado, el que ahora, con la obligación del ajuste, rompe en forma unilateral el contrato social vigente con la sociedad.

Para los trabajadores del sector de la salud esto significó un deterioro de sus condiciones de vida y de trabajo. Una expresión visible del malestar que esa situación genera —principalmente por la vía de la caída del salario y la amenaza a la estabilidad laboral— son los conflictos sindicales que han aumentado significativamente en muchos países.

Otra contradicción que se define en el marco de las instituciones es la contradicción entre las exigencias de mayor productividad y calidad de las acciones de atención que se ofrecen y la defensa de los derechos de los trabajadores y sus condiciones laborales. Esta contradicción refleja no solamente el deterioro financiero del servicio público sino que se traduce en una situación de pérdida de legitimidad del servicio ante la población y una crisis de pertenencia a su institución, por parte del trabajador. En muchos casos expresa la falta de coincidencia entre el interés ciudadano por calidad, equidad y eficacia y los intereses corporativos sectoriales. Esta dimensión compleja es la que define las cuestiones cotidianas que debe resolver el director de establecimientos.

En el sector de la salud, como en el conjunto de la economía y del Estado, se vienen ensayando estrategias de flexibilización del trabajo y de descentralización y privatización de actividades y servicios. Esto también supone cambios en las relaciones, regímenes y condiciones laborales, lo que configura nuevas y difíciles cuestiones para el dirigente institucional o sectorial.

Frente a estas y otras cuestiones se hacen patentes serias limitaciones de los modelos administrativos y de las propuestas técnicas disponibles. El viejo dogma taylorista de organización del trabajo está en crisis y los enfoques administrativos de corte formal, sistémico y esencialmente centrados en la dimensión normativa, aparecen limitados en sus alcances explicativo y de intervención sobre tales problemas.

Las solicitudes de cooperación técnica que se reciben apuntan a fortalecer la capacidad sectorial e institucional para enfrentar estas dificultades. Responder a ellas requiere aplicar conocimiento, propuestas de organización, metodologías y modelos de intervención basados en una nueva comprensión de los procesos en cuestión, relacionados con las dimensiones laborales, jurídicas, políticas, ideológicas y técnico-administrativas en plena transformación en la actividad laboral en salud.

Para eso es necesario superar la situación deficitaria de conocimiento en que se halla esta problemática al no existir prácticamente estudios específicos sobre el momento laboral en salud. Si bien en los últimos años ha mejorado el conocimiento sobre la disponibilidad e intercambio de la fuerza de trabajo a partir de los estudios sobre fuerza y mercados de trabajo patrocinados por el Programa, aún queda por fortalecer la todavía incipiente producción de conocimiento que sobre el trabajo ha empezado ya en algunos países de la Región.

Si bien las cuestiones de trabajo, empleo y sus necesidades de gestión han alcanzado preeminencia en estos tiempos por ser cuestiones acuciantes y conflictivas, el ámbito del trabajo al interior del campo de los recursos humanos es un espacio potencial de transformación que beneficia a la población y a los propios trabajadores del sector. La coincidencia de una situación problemática exigente y un nivel adecuado y ascendente de acumulación y organización de conocimiento en el campo de los recursos humanos, pone en condiciones favorables al Programa de Desarrollo de Recursos Humanos de la OPS para responder al doble reto de profundizar y ampliar el saber y su aplicación efectiva en la cooperación técnica.

MARCO REFERENCIAL

El enfoque conceptual que contribuye a delimitar este campo de interés del Programa es el resultado de un conjunto de reflexiones sobre las características de las relaciones de trabajo en el proceso de producción de servicios de salud y sus implicaciones para la administración y gestión de los recursos humanos involucrados.

El tema de las relaciones de trabajo se desdobra por lo menos en tres planos:

- como “relaciones de cambio”, de una transacción entre la capacidad de trabajo y la remuneración;
- como “relaciones de poder” que se refieren a un enfrentamiento entre los intereses del trabajador, que busca, además de otros objetivos, alcanzar el mejor precio para su “mercadería”; y los objetivos institucionales representados en el caso de los servicios públicos de salud, por sus dirigentes y gerentes, y

- como “relaciones derivadas de la división del trabajo”, que necesariamente se establecen entre los diversos participantes de la cadena de producción de servicios.

A partir de ese análisis se revelan los diferentes ámbitos o esferas de realización de las prácticas de administración y gestión de los recursos humanos. Aunque diferenciados, tales planos son necesariamente complementarios para la realización de los objetivos finales de los servicios de salud:

- el ámbito de las definiciones político-jurídicas, que incluye la elaboración e implementación de las reglas básicas del contrato social en el campo del trabajo en salud, expresadas en leyes, reglamentos y normas; o sea, la dimensión formal de la regulación del trabajo;
- el ámbito de las prácticas sociales, donde se da la interacción con las organizaciones de los trabajadores, que buscan acuerdos en torno a sus variados intereses, especialmente en relación con el precio del trabajo o valor de la remuneración; y,
- por último, sin que eso implique una menor importancia, el ámbito de la regulación técnica del trabajo, donde se sitúan las medidas que buscan superar las consecuencias deletéreas de la división del trabajo que resultan en la deshumanización y el riesgo en la atención, así como en perjuicio, mal uso o dispendio para los servicios; al mismo tiempo que mejorar la calidad y la eficacia de la atención a la población.

Las anteriores consideraciones sugieren el sentido que el Programa podría adoptar en la orientación de sus esfuerzos de cooperación técnica, en procura de dar apoyo a las sociedades nacionales y sus gobiernos para mejorar las condiciones de operación de los servicios de salud en lo referente al campo de recursos humanos.

Se configura una propuesta dirigida a contribuir a la acumulación de conocimiento y desarrollo de tecnología en las áreas de administración de personal con el atributo esencial de ser **participativa** y de la gestión **para la calidad**, aplicadas al campo de recursos humanos de salud.

CARACTERIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS

Crecimiento por aproximaciones sucesivas, no necesariamente ordenado y lineal

El desarrollo y fortalecimiento de esta área de conocimiento e intervención implica aceptar el reto de encontrarse en el camino con cues-

tiones y posibilidades no previstas y a través de las cuales se deberá avanzar. Será importante tener una actitud intelectual abierta y crítica frente a las diversas corrientes de pensamiento y aportes teóricos, tanto de la teoría del trabajo como de otras disciplinas de las ciencias sociales y escuelas administrativas en este campo.

RESPUESTA INMEDIATA SEGÚN DEMANDA

La propuesta se plantea a partir de los reiterados y persistentes requerimientos de cooperación técnica que se formulan al Programa desde diversos niveles. En ese sentido la satisfacción de la demanda requiere desarrollar la capacidad de cooperar en forma rápida y efectiva con las instituciones y autoridades que se identifiquen en este campo.

CONSOLIDAR UN EQUIPO DE REFERENCIA

Desarrollar esta línea de trabajo requiere tener una coordinación clara que le de direccionalidad y que funcione como punto focal de las necesidades y de las posibilidades de responder a las mismas.

ENFATIZAR LA INVESTIGACIÓN

La redefinición de los servicios para superar la insuficiencia actual plantea a la administración y a la gestión de recursos humanos requerimientos que no podrán ser satisfechos solo con el perfeccionamiento de procedimientos en uso. Se deberán generar nuevas estrategias y propuestas de intervención lo que obliga a pensar en un proceso de producción de conocimiento intensivo para llenar los vacíos y desarrollar tecnologías de gestión efectivas.

POLÍTICA AGRESIVA DE DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN

Junto al actual creciente reconocimiento de la importancia del tema será importante promover la jerarquía técnica del campo al mismo tiempo que llenar vacíos de conocimiento e información entre los responsables e interesados. Por eso será necesario contar con información técnica ordenada y de excelente calidad, que deberá difundirse a los diversos niveles de interés y decisión.

LÍNEAS DE ACCIÓN BÁSICAS

Contribuir a la interacción para el debate del tema laboral entre el Estado y las corporaciones en el sector

El momento actual de redefinición de la estructura y organización de los servicios de salud plantea la necesidad de la discusión por parte de los principales actores implicados, de los aspectos relacionados con la estructura ocupacional, y del proceso de trabajo y sus respectivos marcos jurídico-normativos. La revisión y la readecuación o cambio de estos elementos constituye un reto en la búsqueda de un funcionamiento satisfactorio de los servicios de salud y del desarrollo de una mejor situación laboral para el personal.

La dinámica de administración de personal en el sector público de salud está condicionada por el marco que le definen las normas generales de la administración pública, que en general no se adaptan a los requerimientos particulares de la prestación de servicios de salud, ni de su personal. La comprensión de estas limitaciones y el logro de mayores grados de libertad —que podrían ofrecer algunas estrategias de descentralización— en la administración del personal de salud es un reclamo consistente de los directores de servicios de salud.

La discusión de propuestas de reorientación de las prioridades y formas de trabajo en salud, requieren un análisis conjunto en el que participen las diversas instancias del Estado y de su Ministerio de Salud y también los sindicatos, las asociaciones profesionales y gremios y los agrupamientos de prestadores y empresarios que representan los diversos intereses en el sector. En esta línea se propone:

- Apoyar la generación y fortalecimiento de ámbitos de discusión que, a diferentes niveles de decisión, permitan negociar y promover acuerdos entre el Estado y las corporaciones en el sector.
- Producir, sistematizar y difundir información bibliográfica sobre el tema entre los actores relevantes.

Fortalecimiento de la capacidad de intervención sobre el proceso de trabajo en salud

La búsqueda de mayor equidad, eficiencia y eficacia en el funcionamiento de los servicios de salud implica el análisis permanente del proceso de trabajo para el continuo mejoramiento y transformación.

La discusión participativa del proceso de trabajo puede ayudar a integrar a los trabajadores para que comprendan mejor su función y

aumenten su compromiso al contribuir a superar la tradicional alineación con que se desempeñan.

El análisis de la división y organización del trabajo y de las condiciones laborales permitirá fortalecer la capacidad de conducción de los servicios y tomar como ejes la búsqueda de la calidad de los mismos y la satisfacción de la población.

Se propone:

- Investigar operativamente el desarrollo metodológico del análisis del proceso de trabajo en salud.
- Impulsar espacios de discusión sobre la calidad de los servicios entre los equipos de dirección de los servicios y el equipo de salud.
- Desarrollar propuestas metodológicas para esta finalidad.
- Producir, sistematizar y difundir información bibliográfica.

Desarrollo de propuestas metodológicas para la administración y la gestión de recursos humanos en salud

La problemática de organización del personal de salud reconoce dos capítulos complementarios.

La administración de personal definida alrededor de procesos y hechos de la vida laboral susceptibles de ser ordenados por decisiones y registros administrativos (selección, ascenso, etc.) y que se desarrolla a través de la "columna funcional" administrativa de personal donde el director de los servicios casi no interviene, en muchos casos por desconocimiento técnico.

La gestión de personal se centra en la conducción global del personal de los servicios dirigida a garantizar el desarrollo de las actividades en términos de calidad, eficiencia y eficacia.

Así en la realidad el manejo de personal en salud está por lo general fragmentado entre la estructura de administración de personal y el director de los servicios, al mismo tiempo que los procesos en uso no han sido objeto de análisis en situaciones en que se plantean profundos cambios como la reestructuración de los servicios y la descentralización.

Se propone:

- Desarrollar metodologías sobre estrategias de administración y en especial de gestión de personal, mediante la identificación, estímulo y sistematización de experiencias innovadoras.
- Desarrollar propuestas técnicas y normativas de administración y gestión de personal en apoyo a los procesos de descentralización de servicios.

PROPUESTA DEL PLAN DE ACCIÓN: 1993–1994

A nivel subregional

- Identificar y atribuir responsabilidades al coordinador.
- Seleccionar y revisar bibliografías para su difusión.
- Preparar y negociar proyectos de investigación sobre análisis del proceso de trabajo en salud; análisis comparado sobre formas de organización laboral y marco jurídico normativo.
- Promover la identificación de experiencias innovadoras.
- Apoyar a los países para la organización y desarrollo de foros nacionales sobre cuestiones laborales en salud.
- Preparar un programa de capacitación para directores de servicios de salud sobre gestión y administración de personal.

A nivel de países

- Identificar experiencias innovadoras y puntos focales en gestión y administración de personal.
- Contribuir al desarrollo de espacios de discusión del proceso de trabajo a nivel de los servicios de salud.
- Promover el desarrollo de foros nacionales sobre cuestiones laborales.
- Promover las investigaciones.
- Capacitar al personal de dirección de los servicios de salud y a sus equipos sobre gestión y administración de personal (descentralizar, producir, sistematizar y difundir información).

PROPUESTA DE ACTIVIDADES PARA 1993–1994

Identificación de experiencias innovadoras en administración y gestión de recursos humanos

- Análisis de las propuestas y experiencias identificadas.
- Apoyo técnico para su desarrollo.
- Acompañamiento y evaluación de los resultados.
- Difusión de la experiencia.

Ejemplos:

Río Negro y Vicente López en Argentina
Cooperativa de Médicos en Costa Rica
CASMU en Uruguay

Brasil, Municipalidades
Otros

Búsqueda activa de la sistematización y difusión de literatura e información sobre administración y gestión de recursos humanos.

Coordinación de la actividad: PASCAP
Base de Datos/Banco de Literatura especializada

Investigación sobre áreas y problemas prioritarios.

HRD define áreas y problemas prioritarios
Definición de estrategias de promoción de investigación
Estudios comparados, multicéntricos
Concurso de proyectos
Asignación de estudios a grupos calificados

Colaboración con OIT y otras instituciones especializadas.

Ejemplos: OIT, CIAT, Asociación de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, Argentina.

Identificación y movilización de expertos para promover el interés de este área en el campo de la salud, para la acumulación y producción de conocimientos y para la cooperación técnica.

Directorio de Expertos