

POLITICAS DE RECURSOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE SALUD: AVANCES Y DESAFIOS

Cuad. Méd. Soc. XXXIX, 2, 1998/ 11-17

*Dra. María Soledad Barría Iroumé**

SUMMARY

Since the recovery of democracy in Chile (1990), the Ministry of Health has endeavoured to strengthen the public sector of health, within the context of the modernization of the State.

Human resources are highly relevant in this process, given that health care is a service provided by people for people.

This paper describes the human resources policy of the Chilean Health Ministry, both for the national level as a whole and for those aspects that are specific for the public system. The aims of this specific policy are: to ensure that the vocational motivation of the health personnel is acknowledged and further developed; to achieve an efficient utilization of the available infrastructure; and to develop the capabilities and the organizational environment most adequate for participation and team work.

The strategic objectives which have oriented the activity of the Human Resources Division in recent years are also described, together with the achievements and pending challenges.

RESUMEN

Desde la recuperación de la democracia en nuestro país, el Ministerio de Salud ha estado empeñado en la recuperación y fortalecimiento del Sector Público de Salud, en el contexto de la modernización del Estado. La relevancia del recurso humano en este proceso es central, habida cuenta que se trata de un área de servicios, realizado por y para personas. En este artículo se presentan las políticas de recursos humanos del Ministerio de Salud de Chile, tanto en un sentido amplio, nacional, como las políticas específicas del Sistema Público de Salud, donde se pretende una orientación hacia el usuario que garantice el reconocimiento y desarrollo de la vocación de servicio de los trabajadores, el uso eficiente de la infraestructura, el perfeccionamiento y las condiciones organizacionales que hagan efectivo el trabajo en equipo y la participación.

Se presentan además los principales objetivos estratégicos donde se ha focalizado la acción en los últimos años, así como los avances y desafíos pendientes de este proceso.

1. CONTEXTO Y PRINCIPIOS ORIENTADORES

El sector salud, tanto público como privado, opera en un contexto de riesgo de pérdida de la

salud de las personas. Cualquier amenaza a la salud de las personas puede producir pérdida de confianza en las propias capacidades, temor por la integridad del proyecto de vida, suspensión temporal de la vida social y familiar, miedo por la

* Jefa de División de Recursos Humanos del Ministerio de Salud.

propia enfermedad cuanto como por tener que enfrentar a personas, procedimientos, tecnologías y tratamientos desconocidos.

Por ello, las personas esperan de quienes están a cargo de su salud: comprensión, acogida, apoyo y un nivel científico y tecnológico acorde con los tiempos. La preocupación por los avances científicos y tecnológicos, las inversiones en infraestructura y equipamiento o la discusión respecto a lo que corresponde al ámbito público o privado en salud, no obstante pertinentes, muchas veces desvían el foco de interés del cuidado de la salud como una actividad eminentemente humana, donde aquello potencialmente dañado es un ser humano y quien lo repara también.

Lo anterior implica desarrollar políticas que refuercen en el personal el valor y el reconocimiento de su aporte –el principal–, así como su sentido de pertenencia a instituciones de gran relevancia para la sociedad. El recurso humano –las personas– constituye el factor clave para el buen desempeño de la misión social de toda institución de salud.

Dos aspectos son claves para el contexto de las políticas de recursos humanos en el sector salud: la modernización del Estado en el cual están insertos el Ministerio y el sistema público en general, y en segundo lugar el modelo de salud que determinará el tipo y formas de relación entre las distintas entidades que se desempeñan en salud. Finalmente y de modo específico para el sector público, otro aspecto relevante para las políticas de recursos humanos es el tipo de organización que queremos y que determinará el tipo de relaciones entre las personas y su organización para el desarrollo de las actividades.

Modernización de la gestión pública

La profundización de la democracia y superación de la pobreza implican transitar gradual y sostenidamente hacia un estilo de gestión estatal y gubernamental en que la dignidad y calidad de vida de las personas se constituyen en el foco principal de las acciones del Estado y donde la gestión pública se orienta hacia los resultados, con clara visualización de las personas a quienes se debe servir.

Consecuente con un Estado promotor de la participación y la responsabilidad de las personas en el desarrollo con equidad de nuestra sociedad, el Ministerio de Salud ha definido como principios orientadores la satisfacción del usuario, la descentralización, la participación social y la equidad.

Estos son también los principios que orientan las políticas de recursos humanos.

Modelo de salud

Otro aspecto clave para las políticas de recursos humanos en el sector es el modelo de salud que, sin perjuicio de seguir avanzando en los tratamientos específicos de las enfermedades, hace énfasis especial en un enfoque preventivo de la enfermedad y en el desarrollo de una red de atención armónica para el tratamiento de la enfermedad. Se trata de poner al servicio de la población las disponibilidades humanas y tecnológicas del presente, con acento en la atención ambulatoria y en la participación de la comunidad.

Transitamos hacia un sistema de salud mixto, constituido por una red asistencial eficiente y suficiente y con un Ministerio de Salud con funciones normativas y reguladoras de todo el sector, público y privado.

Para ello, los Servicios de Salud deberán contar con crecientes competencias y potestades que permitan profundizar rápidamente el proceso de descentralización, hacer realidad sus propios planes de desarrollo y diseñar las acciones sanitarias que les permitan responder a las complejas y diversas necesidades propias de cada realidad local. En esta perspectiva, los establecimientos de la red se visualizan como organizaciones sociales insertas en la comunidad y con compromisos sanitarios de largo plazo, generados en procesos de participación que hagan explícito el principio de responsabilidad compartida en torno a salud. Serán estos establecimientos, y por tanto las personas que allí se desempeñan, quienes se harán parte del objetivo principal de la política de modernización de la gestión pública: las personas, los ciudadanos, en el centro de nuestra preocupación.

Tipo de organización en el sistema público

El logro de los objetivos organizacionales, especialmente el de satisfacción del usuario, y el desarrollo de las personas involucradas en el quehacer del sector pasan necesariamente por el reconocimiento de la necesidad de abrirse, al respeto, a la mutua confianza y al reconocimiento, que sólo la participación genera una colaboración eficiente y verdadera, tanto con nuestros usuarios como al interior de la organización. Participación en la información, en la opinión y en la decisión. La naturaleza del quehacer en salud, las labores que se desarrollan en el sector, la multiplicidad y

complejidad de las áreas de especialización, los continuos avances científico-tecnológicos que es preciso incorporar, hacen del trabajo en equipo una necesidad y condición absolutamente esencial para el éxito de la misión institucional. Del mismo modo, el liderazgo, la motivación de los equipos de trabajo, la habilidad para conducir grupos, las relaciones interpersonales positivas, el estímulo al desarrollo y la expansión del potencial humano y el control de gestión de los recursos humanos se plantean como un requisito no sólo de los directivos del sector sino de todos aquellos que tienen responsabilidad ejecutiva, cualquiera sea el nivel en que se desempeñen.

En suma, la modernización y fortalecimiento del sector público de salud pasan por una política de recursos humanos orientada hacia el usuario, que garantice el adecuado reconocimiento y materialización de la vocación de servicio de los trabajadores, así como sus valores y los de la propia institución, el uso eficiente de la infraestructura y el equipamiento, el perfeccionamiento de los niveles tecnológicos y de las oportunidades de capacitación, así como de condiciones organizacionales que hagan efectivo el trabajo en equipo, la participación y remuneraciones dignas para quienes se desempeñan en él. Todo ello permitirá motivar e incentivar permanentemente el mejor desempeño de nuestro personal y estimular la permanencia de los mejores de ellos dentro del sector.

2. POLITICA DE RECURSOS HUMANOS

a) Misión

El Ministerio de Salud considera un deber, como parte de su misión, el formular políticas, normas, planes y programas en materia de regulación y desarrollo del recurso humano en salud, evaluando su aplicación e impacto en el sector público y privado, con el fin de proteger la salud y garantizar a la ciudadanía la realización óptima de las acciones de salud, todo ello sustentado en un sistema técnico, participativo y democrático que responda a las expectativas de los usuarios y de los prestadores del sector.

b) Políticas

b.1. Generales, para el sector público y privado

El Ministerio de Salud ejerce un rol orientador y regulador en el mercado del trabajo del sector salud en su conjunto. Para ello establece, luego de

un trabajo participativo interno y mediante consulta a las autoridades políticas y técnicas de los Servicios de Salud, las siguientes políticas:

- Promoción de la formación de recursos humanos en la cantidad y calidad suficientes para el adecuado funcionamiento, presente y futuro, del sistema de salud.
- Distribución equitativa a nivel nacional y entre los diferentes subsistemas de salud de los recursos humanos.
- Optimización del desarrollo del recurso humano para maximizar su contribución al cumplimiento de la misión del sector salud.
- Promoción de sistemas de acreditación que permitan una adecuada certificación de las competencias profesionales y un registro de éstos.
- Orientación de la conformación de equipos de salud de acuerdo a los patrones epidemiológicos del país.

Es importante destacar que en estas políticas por primera vez se establece una diferenciación entre políticas generales de recursos humanos a nivel país, incorporando lo público y lo privado, y las políticas específicas del sector público. Hasta este momento, sólo se veía la acción del sector público. Con esta mirada más integral se comienzan a abordar, o por lo menos a estudiar, con mayor especificidad aspectos de regulación general.

b.2. Políticas específicas del Sistema Público de Salud

Se trata de un marco estratégico de políticas que permitan a las instituciones del sector público gestionar recursos humanos para contribuir al cumplimiento de las políticas de salud:

- Creación de un marco laboral de gestión descentralizada de los recursos humanos, que constituya una respuesta a las orientaciones de la política, flexible, que propicie un clima laboral grato y estimulante, y que contenga incentivos y sistemas de evaluación objetivos y transparentes.
- Impulso a una gestión democrática de los recursos humanos, que fortalezca el compromiso institucional.
- Impulso a una cultura de la responsabilidad y de la evaluación permanente, conjugando la calidad del desempeño con la productividad de los recursos humanos.
- Fortalecimiento de la carrera funcionaria, considerando los aspectos referidos al ingreso al sistema, la promoción y el egreso del sistema.

- Desarrollo de un modelo laboral que considere a los trabajadores como parte de las soluciones, estableciendo mecanismos de negociación con sus gremios que signifiquen la utilización de mecanismos de participación, valorando el respeto mutuo y el diálogo como un método de gestión colaborativa eficaz.
- Incentivo a las instituciones del sector para asumir una gestión descentralizada de las relaciones laborales.
- Promoción permanente del desarrollo humano de los trabajadores del sector.
- Generación y/o profundización de mecanismos de participación en toda la organización y fortalecimiento de sistemas de comunicación óptimos.
- Desarrollo de la salud ocupacional con la finalidad que cada trabajador del sector labore en un ambiente libre de riesgos.
- Gestión integral de los servicios de bienestar del sistema, fortaleciendo la calidad de vida de los trabajadores con una adecuada conjugación de las prestaciones económicas.
- Preocupación por la calidad del entorno laboral como un factor de permanente atención, en cuya evaluación y mejoramiento son fundamentales las instancias de participación.
- Desarrollo de un sistema de capacitación continua para el conjunto de los recursos humanos del sector, vinculado a su desempeño y a su carrera funcionaria, y que constituya una herramienta de cambio.

3. ESTRATEGIAS, AVANCES Y DESAFIOS

Para hacer realidad estas políticas, el Ministerio de Salud centra su quehacer en recursos humanos en cuatro grandes objetivos estratégicos que se explican a continuación, así como algunos de los avances y desafíos aún pendientes. Estos constituyen verdaderas líneas de acción que han orientado el trabajo de la División de Recursos Humanos desde hace casi dos años.

3.1. Impulsar la formación, capacitación y desarrollo de los recursos humanos necesarios para el sector salud en su conjunto, con el objeto de adecuar la calidad y cantidad de ellos al modelo de atención

En esta línea se busca dimensionar e ir dando respuesta a las necesidades actuales y futuras de

recursos humanos para el país, a la luz del modelo de salud. La claridad en el modelo que determina el tipo de recurso humano que compone el equipo de salud y el profundizar en las metodologías de cuantificación de requerimientos en los niveles locales, constituyen parte del desafío. La interlocución se realiza fundamentalmente con los centros formadores y las sociedades científicas o asociaciones gremiales, apoyados en estudios de mercado del trabajo, cargas laborales o indicadores de rendimiento, de reciente desarrollo.

El desarrollo de la medicina familiar y de la salud pública, planes para superar falencias agudas de recursos humanos en áreas como la enfermería (Programa de Enfermería Rural) o determinadas especialidades médicas en el área pública, como la oftalmología (Acuerdo con la Sociedad de Oftalmología para incrementar la atención de pacientes con vicios de refracción), son ejemplos concretos de avances en esta línea. El ciclo de destinación como herramienta de equidad será tratado en un artículo por separado. Otro aspecto considerado en lo nacional es la necesidad de avanzar en la garantía que debe dar el Estado a los ciudadanos, en el sentido de que los recursos humanos que están realizando acciones de salud están efectivamente capacitados para ello. Este aspecto de regulación es también abordado inicialmente en la búsqueda de sistemas de información y de un mayor trabajo con el sector educación, pues muchas de las acciones específicas no se realizan directamente en el sector salud. Un desafío importante es lograr incidir en la formación de los recursos humanos necesarios cuando no se dispone de herramientas claras de regulación de estos, como es el caso chileno especialmente, en relación con los profesionales.

Algunas de las metas planteadas en el Minsal en relación a este punto:

- Generar un Sistema Nacional de Información de Profesionales de la Salud Pública y Privada.
- Elaboración de un plan nacional, a partir de las realidades locales, que permita disminuir el déficit actual de médicos especialistas y enfermeras en los Servicios de Salud, de tal manera de ajustar las brechas de calidad y cantidad de prestaciones de salud a los usuarios.
- Incrementar el número de becados en medicina familiar.
- Mantener y desarrollar el programa de enfermería rural y desarrollo profesional.
- Mantener y desarrollar el Programa de Vicios de Refracción con la Sociedad Chilena de Oftalmología.

- Implementar un programa de becas de perfeccionamiento (estadías y diplomados) en el extranjero a profesionales de la Atención Primaria de Salud.
- Avanzar en:
 - Definir más claramente los perfiles y ámbitos de competencias para profesionales y técnicos de salud en el país.
 - Clarificar el rol del Estado en la acreditación de centros formadores y de profesionales de la salud.
 - Mecanismos y herramientas de regulación del mercado del trabajo en salud.

3.2. Realizar desarrollo y transferencia de enfoques y herramientas de gestión moderna de recursos humanos a los directivos de los servicios y establecimientos de salud del país, promoviendo el proceso de descentralización

Esta es un área esencialmente dirigida al Sistema Nacional de Servicios de Salud, que presenta importantes avances en los últimos años. Se ha desarrollado utilizando instrumentos como:

- Los compromisos de gestión, herramienta que establece compromisos de metas ligadas a presupuesto que sirve para la articulación de la red, lo que ha permitido focalizar la atención de la gestión del recurso humano en los Servicios de Salud en materia de sistemas de información para la gestión, rendimientos, causas y control del ausentismo, salud laboral y gestión participativa entre otros.
- El proyecto de “Fortalecimiento de la Gestión de Recursos Humanos en los Servicios de Salud (1995-1998)”, que se trabajó en etapas, externalizando a partir de la última a un centro universitario el proceso de capacitación y apoyo a los proyectos locales de los problemas priorizados por cada Servicio de Salud.
- El énfasis dado a la capacitación que ha permitido llegar a más de 64.000 funcionarios entre los años 93 y 97. Ello debido, por una parte, al programa de capacitación “Apoyo a la gestión” (P.A.G.), fondo concursable de manejo descentralizado, y por otra parte por una mayor organización del tema en los Servicios y establecimientos así como un mayor aporte financiero de los propios Servicios para el desarrollo del tema. Algunos de los desafíos planteados en este ámbito son la mantención y posible incremento de los fondos destinados a capacitación y las evaluaciones del impacto producido.

Algunas de las metas planteadas en el Minsal en relación a este punto:

- Propiciar el mejoramiento de la gestión de RR.HH. en los Servicios de Salud a través del diseño e implementación de procesos de desarrollo organizacional.
- Implementación del Programa de Educación Permanente en Salud para el mejoramiento de la calidad de atención en 8 Servicios de Salud.
- Evaluar el sistema de calificaciones del SNSS para el personal afecto a la Ley 18.834 en el contexto de la asignación de experiencia y desempeño.
- Monitorear el nivel de rendimiento de las dotaciones de personal del SNSS.
- Apoyar los procesos de intervención sobre los factores que condicionan el ausentismo laboral en los Servicios de Salud, propiciando su reducción a niveles similares a los del resto de la administración pública.
- Implementar las contrataciones de los profesionales del ciclo de destinación en los Servicios de Salud, haciendo realidad su descentralización progresiva.
- Implementación de indicadores de rendimiento de personal de atención directa en 12 hospitales del país, de tal manera de determinar su disponibilidad y utilización y avanzar en la cuantificación de los requerimientos.

3.3. Promover la reforma del marco legal y normativo que regula la situación jurídica del personal de salud en el sistema público, con el objeto de mejorar la calidad de atención

La actual legislación del personal en los Servicios de Salud obedece a una lógica centralista, que no permite responder a realidades de salud diversas y cambiantes y que no hace posible estimular de una manera adecuada a los mismos trabajadores del sector, propiciando la permanencia de los mejores en el Sistema. Ello explica la constante búsqueda de las reformas a los marcos legales reconociendo que existen también importantes trabas culturales que hacen que no se utilicen todas las herramientas disponibles para una mejor gestión incluso en el marco actual, para mejorar efectivamente la calidad de la atención. Esta línea de trabajo es de las más sensibles en la relación Sistema Público-Trabajadores, pues muchos de los cambios propuestos son percibidos por estos últimos como amenazas a la estabilidad laboral y al Sistema mismo. Tal ha sido el caso del Proyecto

de Reforma Clínico-Asistencial que establecía un nuevo estatuto para médicos, dentistas, químico-farmacéuticos y bioquímicos, que estando ya en el Parlamento era duramente resistido, o de la ley que introdujo estímulos económicos individuales y colectivos, y que fue motivo de una importante huelga en el sector.

Los desafíos en esta línea son múltiples, puesto que es necesario avanzar en los cambios que permitan efectivamente dar una mejor atención y mejorar las condiciones laborales. Pensamos que el diálogo y el conocimiento abierto de la realidad son herramientas eficaces para buscar los acuerdos requeridos para introducir modificaciones estructurales al sistema de administración de personal. En este sentido ha sido importante el nuevo acuerdo logrado el año pasado con los Colegios de la Ley 15.076 para introducir reformas a ésta, la que hoy se encuentra en el Congreso sin diferencias importantes entre gobierno y los colegios profesionales.

Una de las mayores falencias en esta área es la no existencia de un marco legal de regulación de conflictos en el Sistema Público que permita expresar las diferencias sin un grave deterioro de la atención a la población.

Algunas de las metas planteadas en el Minsal en relación a este punto son:

- Lograr la aprobación del proyecto de ley que crea Normas Especiales y Reforma la Ley 15.076, actualmente en el Congreso.
- Elaborar los reglamentos de la citada ley, acordando con los colegios respectivos las bases y parámetros que la regirán.
- Estudio de normas especiales para los trabajadores afectos a la Ley 18.834 que consideren las particularidades del trabajo en salud.

3.4. Promover las condiciones organizativas que den viabilidad a la entrega de servicios de calidad creciente al usuario, a través del desarrollo de las condiciones laborales y humanas del usuario interno

La mejoría de la calidad de los servicios a la población que buscamos pasa por un cambio profundo desde “beneficiario” a “usuario-cliente”. Este cambio también afecta radicalmente nuestras organizaciones al introducir elementos de “usuario o cliente interno”, y preocupación, por tanto, también de la calidad, posibilidades de desarrollo y modos de relación de las personas que trabajan en la organización, así como de la relación de los cuerpos directivos con los representantes de los

trabajadores. En este sentido se han desarrollado estudios que permiten un mejor conocimiento de la realidad de los recursos humanos del Sistema como el “perfil socio-familiar y socio-laboral de los recursos humanos desde una perspectiva de género”, y programas como el de “Mejoría del entorno laboral”. Se está buscando también un mayor énfasis en avanzar hacia una gestión realmente participativa, superando la actual estructura vertical y segmentada.

Por otra parte, la salud ocupacional en el Sistema es una línea actualmente prioritaria, pero aún incipiente y poco desarrollada, pese a la reciente creación de comités paritarios con representantes de las organizaciones de trabajadores al interior de los establecimientos, los que actúan en estos temas.

Algunas de las metas planteadas en el Minsal en relación a este punto son:

- Fortalecer la participación institucional e instancias de integración principalmente en hospitales bases, con el fin de avanzar hacia una gestión participativa.
- Contribuir desde el sector público de salud a elaborar una propuesta para la resolución de conflictos en el sector público en razón del Acuerdo 151 de la OIT.
- Tender a disminuir el nivel de endeudamiento de los trabajadores del SNSS.
- Dar especial relevancia a la higiene y seguridad laboral, a través de un sistema de monitoreo de accidentes del trabajo y el desarrollo de un programa de capacitación en educación y prevención de riesgos laborales a directivos, trabajadores y comités paritarios.

COMENTARIOS FINALES

La Política de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, si bien centra su acción en los usuarios de los sistemas de salud, considera también los recursos humanos del sector como piezas clave para el logro de los objetivos institucionales y por tanto de los objetivos generales del sector.

En nuestra experiencia, la formulación y la implementación de políticas de recursos humanos en salud es un proceso altamente complejo dada la multiplicidad de actores involucrados, el ambiente de cambio del sector público y por tanto la generación de incertidumbres en parte importante de ellos. En este sentido es imprescindible avanzar en la generación de información transparente y creíble para los diferentes actores, de tal manera

que puedan sustentar políticas de Estado de largo plazo, que sólo podrán ser estables en la medida en que sean generadas con importante involucramiento de las diferentes partes. Por otro lado, la necesidad de desarrollar componentes estratégicos para mejorar la capacidad regulatoria del Es-

tado y dar así certidumbres a la población respecto a las competencias de los diversos actores en salud, es dificultada por la necesidad de atención constante a problemas de coyuntura en un sector que es intensivo en uso de recursos humanos y con múltiples problemas reales de operación.