

Políticas de recursos humanos en el contexto de reformas del sector salud

Metodología de externalización de servicios en Río Negro



Por Amalia Villarroel

Licenciada en Sociología (UBA). Magíster en Sistemas de Salud y Seguridad Social (Universidad ISALUD). Docente titular de Relaciones Laborales (Universidad Nacional de Lomas de Zamora). Docente titular de la Maestría en Administración Pública (Universidad del Salvador).

Directora: Lic. Marta Novick

Jurado:

Dr. Rubén Torres (Universidad ISALUD) OPS

Lic. Héctor Palomino (UBA) MTESS

Lic. Cecilia Senen González (UBA) CONICET, MTESS

La versión completa de este trabajo está disponible en el Centro de Documentación de ISALUD

1. Introducción

Uno de los grandes debates no resueltos aún por nuestra sociedad lo constituye el rol que debe cumplir el Estado: ¿Productor?, ¿Mínimo?, ¿Organizador social y agente de redistribución y equilibrio de las inequidades en una sociedad? En este marco es que podrán discutirse su configuración, tamaño, estructura, forma de funcionamiento, centralización o descentralización de sus funciones, de modo de construir la más apta para el cumplimiento de sus fines específicos: ¿Estado de Bienestar o Nueva Gestión Pública? ¿O bien la superación de ambos paradigmas?

Responder a este desafío requiere, antes que nada, superar debates estériles sobre nuestro sector público y asumir que existen múltiples posiciones acerca del rol que debe tener el Estado. En la Argentina, a partir de los cambios políticos ocurridos en la segunda mitad de los años setenta ¹, se instaló la concepción del Estado mínimo, despojado de sus atributos y funciones, disminuido, desmembrado: la comprobación del fracaso de ese modelo hizo necesario actuar en su recreación para que brindara adecuadas respuestas a nuevos contextos de ampliación de las necesidades y demandas de la población.

En el marco de este debate, el objetivo de este trabajo es analizar las condiciones de empleabilidad durante la coyuntura de reducción de fuentes de trabajo, lo cual recobra su vigencia

¹ El 24 de marzo de 1976 se instaura en Argentina una dictadura militar que pone fin al gobierno democrático elegido en 1973 y dará paso a una apertura económica sin precedentes en el marco de una reforma del aparato del Estado que tendió a su reducción tanto del personal como de sus funciones.

en todas las circunstancias donde cambios económicos repercuten sobre los mercados laborales. Se realizará un estudio de caso centrado en el proceso de reforma del Consejo Provincial de Salud Pública (CPSP) de la provincia de Río Negro, llevado a cabo en el año 1998, especialmente focalizado en el procedimiento de externalización o ajuste protegido y su relación con la reducción de personal que dicha reforma implicaba.

2. Marco conceptual

La externalización es un proceso complejo al interior del cual tienen lugar diferentes perspectivas y actores. Frente a las perspectivas que postulan la eficacia como horizonte de la gestión de los organismos públicos, argumentando que ésta sólo es posible a partir de medidas de descentralización y privatización, los enfoques críticos cuestionan la efectividad del traspaso de la gestión pública al sector privado, problematizando las implicancias y las condiciones bajo las cuales el sector privado asume las funciones públicas, así como las consecuencias para los trabajadores y para los usuarios.

Reconociendo que estamos frente a un concepto polémico, que ha sido abordado desde diferentes líneas- y bajo diversos objetivos organizacionales y políticos-, se asume que la misma no implica la adopción total e inmediata de los principios de descentralización y privatización, sino que debe tener entre sus componentes centrales un proceso reflexivo de decisión, en el cual se ponga de relieve la consideración de los criterios de evaluación y control al interior del propio proceso. Es decir que, no obstante advertir que una política de este tipo aplicada irreflexivamente y de modo incompleto, conduce hacia un conjunto de implicancias negativas, (dos de cuyos riesgos más significativos son la disminución de la calidad en la prestación de los servicios, y una reducción en la calidad de los empleos de los trabajadores), coincidimos con la idea de que la externalización no debe ser considerada un proceso negativo en sí mismo. Por el contrario, posicionarnos en esta línea, nos posibilita tomar conocimiento de aquellos factores que son imprescindibles para su correcta planificación e implementación.

La consideración de estos aspectos es fundamental para que la delegación de los servicios beneficie al Estado sin deslegitimar la cultura pública. Por supuesto que para que esto sea posible, es fundamental que la metodología de ajuste protegido tenga entre sus principales objetivos, así como en sus componentes de planificación e implementación, la provisión de empleos de calidad para aquellos trabajadores que son externalizados.

Comprender los procesos de reformas estructurales que atravesaron la década del noventa, permite interpretar, por un lado la importancia y pertinencia de la externalización como mecanismo de integración socio-laboral ante un contexto de reducción y precarización del mercado de trabajo; por otra parte, echa luz sobre algunas de las causas que determinaron

que la aplicación de la metodología de externalización haya sido llevada a cabo defectuosamente, con falencias que no lograron ni prevenir, ni contener los costos sociales que se impusieron y profundizaron a lo largo de la década de los noventa.

La concepción del Estado como la organización jurídica y política de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando, plantea que las reformas orientadas a modificar el modelo social-burocrático, no implican la cesación de sus funciones como "instrumento fundamental de desarrollo". Esto, asimismo, se relaciona con la administración pública, entendida como el conjunto de organizaciones estatales que realizan la función administrativa del Estado y que tiene entre sus tareas específicas la satisfacción de los intereses públicos.

Sin embargo hemos señalado cómo esta función quedó desdibujada, en tanto los procesos de reforma se alejaron en su aplicación de los objetivos formulados. En este sentido, las llamadas "Reformas de primera generación" se basaron en la modificación de las normas macroeconómicas, la reducción del tamaño y la drástica limitación de las atribuciones del Estado, despojando a éste de sus capacidades de desarrollo, y convirtiendo a los procesos de reformas en meros procesos de privatización y descentralización, agravados por una disminución del personal acometida, en general, sin criterios de preservación de las funciones sociales y productivas del Estado, y sin reparar en las consecuencias sociales que acarrearía la misma, por lo que hemos procurado demostrar, retomando algunos de los principales autores que han analizado las reformas implementadas, que la modernización del Estado no puede reducirse a la problemática de su achicamiento.

En este punto se resalta cómo la calidad, la capacidad institucional del Estado y no el tamaño del mismo son las cuestiones centrales. En este marco nacional, la descentralización de los servicios públicos en materia de salud, consistió en un mero traspaso de responsabilidades a las provincias y municipios sin el adecuado seguimiento ni capacitación y sin traspaso de los fondos necesarios para su ejecución.

Sumado a esto, interesa destacar las problemáticas sociales que ellas implicaron: precarización laboral y desempleo, junto con procesos de descentralización y privatización. Estos procesos, lejos de promover autonomía y calidad en los servicios, contribuyeron a una mercantilización de la salud y pusieron a las provincias y municipios en jaque al dejarlas al frente de un nuevo proceso de gestión con bajo presupuesto y débil apoyo y contención del Estado nacional.

Sin embargo, y no obstante la hegemonía político-ideológica de aquellas posturas meramente "privatizadoras", se expresaron otras voces que, sin negar la necesidad de un conjunto de reformas que propiciaran una mayor democratización de las políticas, sostenían que las mismas debían asegurar la inserción en la economía mundial a partir de la reestructuración productiva de los países en vías de desarrollo. En este marco,

se hacía hincapié en la redistribución y profesionalización de los trabajadores que permanecieran en el Sector Público, tanto provincial como municipal. Sin embargo, como señala Osziak, en este punto las reformas quedaron atrapadas en criterios meramente cuantitativos, perdiendo de vista los beneficios de una estrategia racional de reducción de planta, enmarcada en una reestructuración general del organismo sujeto de reformas. En este sentido, hemos retomado los análisis que muestran lo negativo en la aplicación de las normativas.

Experiencias como la privatización de YPF son un buen ejemplo de resoluciones cuando menos precipitadas. Nos referimos a un tipo especial de situación de desplazamiento: el que transitó el personal del área de mantenimiento y servicios que la empresa externalizó, ofreciendo a los trabajadores el retiro voluntario y la posibilidad de conformar emprendimientos para el desarrollo de las operaciones. YPF contrató durante dos años a los emprendimientos de ex empleados a valor hora-hombre antes de llamar a concurso de precios, y transfirió los activos a los nuevos dueños que los pagaron en cuotas descontadas de su facturación a la empresa.

Debido a que el origen de los emprendimientos estuvo ligado a las necesidades de la reestructuración de YPF, se tuvieron que organizar con premura, a veces en cuestión de días, con modalidades de funcionamiento condicionadas por su relación casi exclusiva con YPF, sin acumulación de capital previo, recibiendo un plantel tecnológico no siempre actualizado, con un cuerpo de dirección inexperto, sin cultura organizacional empresaria, que debió enfrentarse inmediatamente a cuestiones totalmente novedosas e inesperadas: la gestión empresaria, conducción de personal, negociación de contratos, estructuración salarial, costos. Por otro lado, debieron encarar la problemática cotidiana y rutinaria de cualquier pyme: gestión de créditos blandos para la modernización de planta u otros tipos de cambio organizacional, alcanzar mejores niveles de competitividad empresarial, proyección empresaria, etc.

Sumado a esto, nos interesó destacar las problemáticas sociales que ellas implicaron, precarización laboral y desempleo, junto a los procesos de descentralización y privatización que, lejos de promover autonomía y calidad en los servicios, contribuyeron a una mercantilización de la salud y pusieron a las provincias y municipios en jaque al dejarlas al frente de gestión con bajo presupuesto y débil apoyo y contención del Estado nacional: en mayo de 1995 el desempleo había trepado al 18,4%. Si bien desde entonces hubo breves períodos de recuperación, el aumento en los niveles de desocupación, subocupación, precariedad y el crecimiento e intensidad de la pobreza, marcaron el desempeño típico del mercado laboral de la década: el fin de un modelo, el estancamiento de los ochenta y las reformas estructurales devenidas de la aplicación de políticas neoliberales en los '90, produjeron profundas transformaciones en las relaciones laborales en Argentina.

La contracción de la demanda de empleo causada por la caída abrupta en el nivel de actividad económica produjo tan sólo entre mayo del 94 y mayo del 95 la destrucción de 380.000 puestos de trabajo: la exclusión, entendida como la imposibilidad de los individuos de acceder a bienes, servicios y derechos básicos de ciudadanía, abarcó cada vez a más argentinos.

Las medidas tendientes a reducir el costo laboral a través de la flexibilización laboral, instaladas en un marco de apertura económica y desmantelamiento del aparato productivo, no tuvieron efecto sobre la creación de empleos: en un contexto en el que, además, las privatizaciones y descentralizaciones tenían como base la exigencia de reducción del personal, instaló la necesidad de pensar nuevas políticas, entre las cuales, el autoempleo, entornado adecuadamente, constituyó una alternativa posible, reflejada en diversos instrumentos normativos, como la Ley Nacional de Empleo, (N° 24.013 /91) que incluye la mayoría de los temas relativos a la situación ocupacional que eran objeto de la discusión no sólo en la Argentina, sino a nivel internacional y la Ley N° 24.465/94 de Fomento del Empleo. En la misma Ley 24.013² se establece que el Poder Ejecutivo deberá diseñar políticas en este sentido, que tengan incidencia en el nivel y composición del empleo. Como así también, deberá llevar a cabo acciones referidas a la elevación de los niveles de utilización de la capacidad instalada, promoción del crédito y la inversión para facilitar el cambio técnico y, la recalificación de los trabajadores para adecuarlos a las nuevas formas de organización del trabajo.

3. Reformas en el sector salud y el Consejo Provincial de Salud Pública

Se tomaron en cuenta los factores que impusieron la ejecución de reformas en el sector de la salud, en el marco de la descentralización operativa de los servicios, tanto los hospitales, que debían avanzar hacia la autogestión, como en los subsectores de obras sociales y privado.

A la fecha de nuestro diagnóstico, el financiamiento de la atención sanitaria estaba mal administrado y sin control adecuado de la calidad de los servicios. Como resultado, los costos generales del sistema eran altos, y sufría déficit crónico.

El Ministerio de Salud de la Nación, dentro de los marcos de política propios de la década de los '90, recurrió a la asistencia técnica y financiamiento de programas de organismos multilaterales como el BIRF, para la reforma de los subsectores de la salud, lo que obligó a repensar las funciones de los organismos de salud pública según las especificidades de los mismos. En el caso de Río Negro, dicho organismo es el Consejo Provincial de Salud Pública, (CPSP) cuya reforma fue encarada

2 Título III – De la promoción y defensa del empleo, Capítulo 1 – Medidas e incentivos para la generación de empleo, Artículos 21 a 26,

a partir de 1998, período que corresponde a la fecha de nuestro estudio de caso, con el objetivo de mejorar los niveles de calidad, eficiencia y equidad de la prestación.

Se procuró entonces, generar actuaciones que permitieran corregir estructuras sobredimensionadas en sus recursos humanos, con capacidad ociosa, sin incorporación de innovación tecnológica, bajo nivel de calidad en servicios y una cobertura geográfica con profundas asimetrías entre oferta y demanda de servicios médicos, a través de la generación de diversos servicios periféricos y a declarar excedente a un porcentaje de los agentes de su plantel original.

En el proceso de seguimiento de la aplicación de estos mecanismos de reforma fue dado observar las dificultades de concreción de los objetivos de un proceso de reestructuración de estas características, traducidas en el divorcio entre las metas proclamadas y la realidad plena de su puesta en marcha.

Partimos de la premisa de que estas técnicas tienen por objeto amortiguar los impactos negativos del desplazamiento laboral y facilitar el diseño de estrategias adecuadas para la reinserción del personal afectado. Para ello es necesario desarrollar políticas activas de orientación y apoyo para la reinserción en estos nuevos escenarios del mercado de trabajo, en particular, la reconversión de los trabajadores para abordar una nueva cultura de gestión, la eliminación de prácticas adquiridas a partir de tareas inscriptas en estructuras fuertemente burocratizadas, con escalafones y tareas claramente predeterminadas y parcializadas: las acciones de intervención inherentes a esta política parten de una visión global del organismo a reformar, su modelo de prestaciones y su cultura organizacional que contempla no sólo el proceso de reducción sino también la mejor asignación de los recursos económicos en un marco de búsqueda de optimización de las funciones del organismo elegido.

Siguiendo a Tiscornia Grasso (1998), se sugiere: definir con precisión los objetivos que se pretende alcanzar, hacer un adecuado análisis de riesgos, identificar los elementos que inciden en los cambios de comportamiento requeridos, definir la metodología de control instrumental de la gestión tercerizada, actuar participativamente, comunicar adecuadamente para motivar a los protagonistas y estar bien informado para tomar las mejores decisiones.

Atendiendo en particular a las necesidades de cambio en la cultura laboral de los involucrados, se deben desarrollar al máximo algunas habilidades para el funcionamiento de las tercerizaciones, como la capacidad de generar una visión estratégica, de reconocer las condiciones de un buen socio, de saber negociar, de liderar las transformaciones, de tomar riesgos, de adaptarse a exigencias cambiantes, de generar una cultura de éxito, entre otras.

Es indispensable contar con un marco normativo adecuado a las necesidades de la reforma, así como con una adecuada estructura de información acerca del mercado laboral, una programación

de empleo basada en dicha información, la detección y correcta utilización de recursos de financiamiento, la capacitación para los nuevos perfiles ocupacionales y profesionales, idealmente, en el marco global de una política de reconversión del aparato productivo, acompañada por estrategias de detección, no sólo de ventajas comparativas, que son las que naturalmente ofrecen los territorios, sino de ventajas competitivas, generadas a partir de una visión del desarrollo basada en el planeamiento, la experiencia y el manejo de los mercados, en particular del laboral.

Sobre estos ejes es posible encarar los efectos en términos de desempleo y conflicto que traen consigo los procedimientos de reforma estructural.

Resumiendo: los servicios proporcionados deberían abarcar:

- Asistencia técnica en el plan de desarrollo del proyecto empresarial
- Asistencia técnica para la mejora del plan de negocios y el establecimiento de necesidades de capital y capacitación.
- Asesoramiento en el acceso a líneas de crédito para la promoción de la pequeña y mediana empresa.
- Asistencia técnica en estudios del mercado y de las posibilidades de diversificación y contratación para la colocación de bienes y servicios.

En la presente tesis hemos tomado el caso de externalización, el del CPSP de la provincia de Río Negro, con la intención de inferir, a partir del mismo, las características que un proceso de externalización debe reunir, para garantizar su desarrollo e implementación efectivos.

4. Externalización en el CPSP de Río Negro: principales hallazgos

La evidencia empírica que hemos recogido en el momento previo a la implementación de la propuesta así como durante el desarrollo de la misma, nos ha permitido arribar a dos hallazgos principales:

- En primer lugar, la importancia de que se produzca una adaptación entre el organismo ejecutor, encargado de llevar a cabo la política pública, y lo propuesto en el proyecto que la introduce. Esta acción de adaptación debe ser considerada en su complejidad, en tanto supone, no sólo la modificación de estructuras administrativas y financieras, sino la producción de un cambio cultural de los actores participantes en todos los niveles de la jerarquía estatal en cuestión.
- En segundo lugar, las entrevistas y las instancias de interacción, han demostrado en buena medida que, si el procedimiento de externalización es llevado a cabo bajo la garantía de un conjunto de condiciones económicas pero sobre todo institucionales, presenta importantes posibilidades de perdurar y de asegurar inserciones laborales de calidad, objetivo que subyace a todo procedimiento de ajuste protegido.

Cuadro1

Dimensiones analizadas en el contexto provincial para el desarrollo de Programa de Empleo Protegido (externalizaciones) en el CSP de Río Negro

Socioeconómicas	Estructura económica
	Estructura productiva
	Composición y estructura del mercado de trabajo local
	Estructura social (Caracterización de la población según diferentes variables demográficas)
	Producto bruto geográfico
	Productividad de la provincia
	Indicadores de pobreza, indigencia y NBI
	Asistencia escolar
Sociodemográficas:	Crecimiento poblacional
	Participación económica
	Sectores económicos
Normativas:	Marco normativo provincial
	Situación normativa del empleo público
	Ley N° 3052 de la Función Pública
	Régimen General de Empleo Público: Ley N°1844
	Régimen General de Desvinculación Voluntaria
Aspectos normativos correspondientes al Sector Salud:	Ley N°1904-Carrera Técnico Profesional Sanitaria
	Plan de Personal Consejo Provincial de Salud Pública según Leyes N° 1844 y 1904
	Ley de Reformulación Administrativa para el Subsector Público de Salud de la Provincia de Río Negro.
	Programa de Reformas en el Sector Salud de la Provincia de Río Negro

En el año 2006, habiendo transcurrido ocho años de la experiencia realizada en Río Negro, entrevistas realizadas *ex post*, demuestran cómo sigue vigente, en la percepción de funcionarios, la noción que engloba la necesidad de una articulación entre las acciones del procedimiento y un conjunto de condiciones económicas, sociales y político – institucionales que acompañen los cambios. Esta idea expresada por los entrevistados, en términos de la intención de continuidad de la externalización, retoma aspectos fundamentales que hemos propuesto plantear en esta tesis, pues destaca que la acción del Estado se torna fundamental, en tanto el mismo debe convertirse en agente del cambio a la vez que ser beneficiario de él, en términos de una mejoría en su eficiencia organizacional y en su eficiencia como garante de empleos de calidad.

En este sentido, nuestro análisis sobre las manifestaciones de los funcionarios, posiciona la experiencia de Río Negro como caso relevante, ya que la perdurabilidad de las empresas creadas por la metodología analizada pone de relieve que, aún ante la presencia

de obstáculos institucionales y culturales, los emprendimientos presentan importantes posibilidades de perdurar, siempre y cuando sean adecuadamente implementados y acompañados.

La calidad de la propuesta debe asegurar una participación que no se agote en el diseño y la puesta en marcha de este nuevo concepto; debe prolongarse en ámbitos de participación permanente en el proceso de capacitación continua que requieran las nuevas tareas y servicios que demande el sector y la carrera del personal que permanezca en las estructuras de origen.

Por último, consideramos que apartarnos de aquellas opiniones que visualizan a la externalización como “negativa” en sí misma, implica hoy en día una acertada opción, principalmente si tenemos en cuenta el impacto que está teniendo la actual crisis mundial sobre los mercados de trabajo. En este sentido, y planteando una continuación de los esfuerzos y avances del Ministerio de Trabajo de la Nación en la creación de un nuevo régimen de empleo, coincidimos en señalar que el contexto actual exige, además de lo realizado hasta el momento, un viraje hacia un tipo de política

laboral activa, basada en el reconocimiento de las problemáticas y de las ventajas locales que presentan los diferentes territorios, posibilitando la formación y continuidad de emprendimientos laborales.

Es por ello válido interrogarse acerca de cuáles hubieran sido los resultados si se hubiese implementado integralmente, considerando todos sus componentes, como así también cuánto de este incumplimiento se debe a la ausencia de continuidad en la aplicación de las políticas y a la falta de convergencia de determinadas acciones previstas en las mismas, que en general se han aplicado de forma parcial y discontinua.

5. Conclusiones

La información analizada en este estudio, permitió inferir que, en las actuales condiciones del mercado de trabajo, fuertemente sensibilizado por los efectos de la crisis mundial de 2008, se

podría contemplar la programación de servicios de esta índole tanto para encarar eventuales procesos de reforma en las administraciones y empresas públicas de los distintos niveles gubernamentales, como para actuar en el acompañamiento programado de nuevas empresas, quedando suficientemente demostrado que la magnitud y complejidad de los cambios en la cultura laboral que supone el abordaje de emprendimientos en el sector privado, requiere del apoyo de servicios personalizados de asesoramiento y orientación para evitar la mortandad de las mismas, presente habitualmente en estas iniciativas.

Las metodologías de ajuste protegido, deberían ser tomadas en cuenta, siempre que sean consideradas estrictamente como una política activa de generación del empleo y no como un mecanismo de ajuste de personal. La diferencia entre una y otra consideración dependerá de que se plantee que toda intervención estatal debe tener en su horizonte de acción la garantía de inserciones laborales de calidad.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2001): *Marco de análisis de las Políticas Sociales Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina*, BID-CEDI, 31/12/01.
- Brito, Pedro, F. Campos y M. Novick (1996) (org): *Gestión de Recursos Humanos en las Reformas Sectoriales en Salud: Cambios y Oportunidades*, Washington DC: OPS/OMS.
- Cohen, Ernesto y Franco Rolando (1988): *Evaluación de Proyectos Sociales*, Buenos Aires: GEL.
- Cohen, Ernesto (2001): *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: Tres estudios de caso*, Santiago de Chile: CEPAL, Políticas Sociales.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1993): Política social y regulación de la fuerza de trabajo, *Cuadernos Médico-Sociales N° 65-66*, Rosario.
- Dal Poz, Mario Roberto y Theresa C. Varella (2000): Guía de Metodologías para el análisis de remuneraciones e incentivos de Recursos Humanos del Sector Salud, *Serie observatorio de Recursos Humanos de Salud*, OMS/OPS.
- Godio, Julio (2005): *Sociedades de trabajo y sindicalismo socio-político en América Latina y el Caribe*, 1° edición, Buenos Aires: Ediciones Corregidor.
- González García, G. y F. Tobar (1997): *Más salud por el mismo dinero*, Buenos Aires: Ediciones ISALUD.
- Kosacoff, Bernardo (1993): “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada” en *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires: CEPAL / Alianza Editorial.
- Monza, A. (2002): *Los dilemas de las políticas de empleo en la coyuntura argentina actual*, Buenos Aires: Fundación OSDE/CIEP.
- Neffa, Julio (1995): La crisis del sistema productivo y del régimen de acumulación en Argentina y el proceso de reconversión industrial, *Informe de investigación N° 1*, PIETTE-CONICET.
- Novick, Marta y Pedro Galín (2001): *Empleo y Modalidades de contratación en el Sector Salud de la Argentina 1990-2000*. Informe final, OPS/OMS.
- Novick, M (2006). ¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006. En *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET)*, ISSN 1856-8378, Año 11, N°. 18, 2006 (Ejemplar dedicado a: Políticas de trabajo y empleo), pags. 53-78