

RESUMEN

Este es el resultado de un primer análisis documental relacionado con políticas de capacitación, formación e investigación en la CCSS, vinculadas con el concepto de empleo y desarrollo de la organización en materia de Salud y Seguridad Social.

Muestra la dinámica organizacional respecto a las políticas de formación, capacitación e investigación, y su repercusión en los programas de desarrollo del personal, entre ellos algunos de los que tiene a cargo el Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS) y la Dirección de Recursos Humanos.

PALABRAS CLAVE: Marco regulatorio, educación en servicios de salud y seguridad social, recursos humanos, capacitación, formación e investigación.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es resultado de un análisis documental en relación con políticas de capacitación, formación e investigación en la CCSS. Comprende un agrupamiento de políticas, que para los efectos del presente análisis se resumen en las siguientes:

- a. Desarrollo de la capacidad técnica, profesional y humana.
- b. Investigación en salud y seguridad social conforme a problemas prioritarios del país.
- c. Coordinación sectorial y de vínculos nacionales e internacionales.
- d. Regulación y calidad de la oferta académica.
- e. Información y edición de temas de salud y seguridad social.

- f. Políticas generales de capacitación y formación.
- g. Políticas presupuestarias.

Todas estas políticas, apuntan al concepto de rectoría en formación, capacitación e investigación, que es el que se ha venido desarrollando como concepto básico para el accionar del CENDEISSS, el cual se desenvuelve en un contexto donde otros actores participan con objetivos similares, como parte de un sistema en constante evolución.

Se identifican como actores de capacitación y formación a universidades que mantienen programas en las instalaciones de la CCSS, a través del uso del campo clínico docente, la dirección de Recursos Humanos y las propias unidades de trabajo que, adoptando diversas modalidades, también imparten capacitación para sus funcionarios, algunas de ellas facultadas por la Ley de Desconcentración de Clínicas y Hospitales y su reglamento, así como por la vía del compromiso de gestión.

La rectoría implica dirigir o ejercer autoridad sobre un determinado conjunto de organizaciones o personas, es el ejercicio técnico, político y administrativo de un organismo público con autoridad para regular y controlar los diferentes procesos relacionados con la función asignada.

En el caso del CENDEISSS, la rectoría se concretaría en la regulación y el control de las actividades de capacitación, formación e investigación que se desarrollan en la CCSS, con la autoridad técnica y administrativa que se le ha delegado.

1. CENDEISSS, Subárea de Desarrollo Profesional

Las siguientes disposiciones apuntan a la función rectora del CENDEISS:

- a. El Reglamento de Actividad Clínica Docente, en cuanto a la potestad de aprobar y formalizar la distribución de campos clínicos, para lo cual se toma en consideración las recomendaciones emitidas por el Consejo Académico Local y se valoran razones como capacidad instalada, oportunidad y conveniencia.
- b. El Reglamento de Beneficios para Estudios que le otorga facultades específicas al CENDEISS, entre ellas la del financiamiento de los beneficios, según necesidades identificadas en los diagnósticos y planes realizados y la de atención de peticiones de beneficios y formalización de contratos, según aprobación de Junta Directiva. Incluye la responsabilidad por el control adecuado que se haga de los beneficios autorizados.
- c. El artículo 20 del Reglamento a la ley 7852 de Desconcentración de Clínicas y Hospitales, que le da potestad a la Dirección de Recursos Humanos y al CENDEISS para la formulación de políticas y programas de becas para la formación, capacitación e investigación en el ámbito de sus competencias. De manera específica, se faculta al CENDEISS para la dirección y conducción de los campos clínicos, las residencias e internados (vid. Art.30). La ley 7852 no contiene disposiciones específicas para el CENDEISS.

Si nos atenemos a lo anterior, una forma de iniciar un marco de regulación es redimensionar el carácter de rector del CENDEISS, tal y como en estudio anterior se había recomendado (7). El presente artículo tiene como propósito encontrar las vías necesarias para este redimensionamiento, partiendo de que existe una política expresa de regular la materia de capacitación, formación e investigación en la CCSS, tal y como queda constando en la Política Institucional de Capacitación y Formación de Recursos Humanos (5).

I. POLÍTICAS GENERALES

Las políticas son aquellos mandatos a la organización que están debidamente legitimadas dentro del estado de derecho del país. Es el deber ser de una determinada actividad organizacional que, en lo concerniente al CENDEISS, responde a tres elementos interrelacionados: la formación, la capacitación y la investigación en salud y seguridad social.

Las políticas son guías de acción que demarcan un quehacer, en este caso, dentro del campo del desarrollo de los recursos humanos, quehacer que está en relación directa con un ambiente que exige renovación de las estrategias en uso.

Puede afirmarse que el mejoramiento del desempeño laboral y el de los servicios para brindar una atención superior a la población, así como la calidad de las actividades explícitas en el marco de la política, la adaptación del conocimiento del personal a los cambios tecnológicos, la integración de los procesos de trabajo y la calidad humana y profesional de los recursos humanos, son conceptos que interactúan en la expresión de las políticas de capacitación, formación e investigación.

Del análisis de documentos se sintetizan las siguientes expresiones de política:²

Política de desarrollo de la capacidad técnica, profesional y humana

- Desarrollo de la capacidad profesional, técnica y humana del personal, mediante procesos integrados de trabajo relacionados con la formación, la capacitación y la investigación, dirigidos a mejorar los servicios que presta la CCSS a la población costarricense.
- Actualización y capacitación, mediante distintas modalidades educativas, de los

2. Los siguientes conceptos se extraen en forma de síntesis de distintos documentos y no necesariamente corresponden a transcripciones textuales.

diversos grupos ocupacionales que integran la institución, para responder a los avances de la tecnológica del sector de la salud, con criterios de adaptación del desempeño laboral al desarrollo tecnológico y a la expansión de los servicios.

- Administración de los programas de becas y de auxilios especiales para la formación, capacitación e investigación en los distintos niveles de atención a los asegurados, según necesidades prioritarias de desarrollo profesional y técnico del personal de las áreas de trabajo.
- Gestión de la formación académica y profesional de las especialidades en Medicina, para satisfacer la demanda total de servicios dentro del Sector Salud, con base en las normas del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica.

Política de investigación conforme problemas prioritarios del país

- Orientación de la investigación en salud a los problemas prioritarios, los determinantes del entorno económico y social y en general, hacia las áreas básicas de investigación, biomédica, clínica y operacional de los servicios de salud, conforme los principios de la bioética y del respeto a los derechos humanos fundamentales.
- Capacitación continua a consejos locales de docencia, de bioética y de investigación, que promueva el trabajo en equipo y el estudio de estrategias para el mejoramiento de los servicios.

Política de coordinación sectorial y de vínculos nacionales e internacionales

- Coordinación sectorial e intersectorial para la determinación de necesidades de capacitación, formación e investigación, conforme al perfil epidemiológico del país, la oferta académica existente y la demanda de servicios en las distintas áreas de trabajo.

- Promoción de vínculos de cooperación nacional e internacional con instituciones académicas, de salud y seguridad social, para maximizar los recursos técnicos nacionales e internacionales que complementen los esfuerzos institucionales en aras de una prestación de servicios de salud y pensiones con calidad y oportunidad.

Política de regulación y calidad de la oferta académica

- Regulación de la actividad clínica docente que se desarrolla en las distintas unidades de trabajo, como parte esencial de la formación de recursos humanos en salud, mediante instrumentos técnicos que protejan y velen por los derechos de los pacientes, el buen servicio público, el patrimonio institucional y la excelencia académica.
- Acreditación de la oferta educativa interna, a fin de que responda a prioridades y métodos institucionales, basada en criterios de pertinencia, coherencia, calidad preferencias institucionales.

Política de información y edición de temas de salud y seguridad social

- Integración de sistemas de información bibliográfica, con acceso a diferentes bases de datos, a fin de fortalecer la gestión y la investigación en salud y seguridad social, tanto del personal en servicio, como del personal de salud en formación.
- Difusión editorial de libros, revistas y otros documentos técnicos y científicos aprobados por Consejos ad-hoc.
- Recopilación y divulgación de información referente a beneficios para estudios procedentes de instituciones nacionales e internacionales, en los que puedan participar funcionarios de la CCSS.

Políticas generales de capacitación y formación

Ante la cantidad de actividades de capacitación que se desarrolla en la CCSS, la Junta Directiva, en la parte introductoria del acuerdo citado, señala:

“Todo este volumen de capacitación³ requiere de políticas que orienten el accionar de los gestores de la capacitación en todas las Gerencias de División de la CCSS...” (5).

Entre estas políticas se destaca:

- Toda actividad educativa debe responder a un diagnóstico de necesidades.
- El CENDEISSS y el Programa de Desarrollo Humano harán estudios anuales de evaluación de impacto de las actividades educativas desarrolladas.
- Implementación de sistemas de información para la toma de decisiones.
- Unión de esfuerzos para evitar duplicidades en actividades educativas.
- Las actividades educativas de carácter internacional serán sujeto de concurso, según especificaciones del CENDEISSS.
- Todo funcionario de la CCSS tendrá derecho al acceso a actividades de capacitación y formación.
- Todo funcionario para disfrutar de un beneficio de estudio tiene que haber cumplido con la obligación suscrita de beca anterior.

Incluye una política transitoria que dice:

“La administración activa revisará y modificará en un plazo de tres meses contados a partir de la publicación de estas políticas, la normativa

vigente en el ámbito de capacitación y formación en la CCSS.”

Políticas presupuestarias

Las políticas presupuestarias de los años 2004 y 2005 no incluyen ninguna norma específica para formación o capacitación. A partir del 2006 se crea una cuenta presupuestaria (2131) denominada “actividades de capacitación”.

Para formación de especialistas, el CENDEISSS tiene asignadas en su presupuesto las plazas de Médicos Residentes en el rubro de servicios personales.

Para el pago del estipendio mensual de Internos Universitarios también existe una partida asignada (2630). Este pago se respalda en la ley 6836 del 22 de diciembre de 1982 (Ley de incentivos a profesionales en ciencias médicas). Este rubro anteriormente pertenecía a la partida de becas y su gasto anual superaba el 50% de lo correspondiente a los beneficios para estudio aprobados.

II. DISPOSICIONES DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN

En la primera parte de este apartado se agrupan las disposiciones por temas; la segunda, es una tabla con un breve análisis y algunas observaciones de lo encontrado en la revisión documental.

2.1. DISPOSICIONES SEGÚN POLÍTICA

1. Políticas 2005-2006

Las políticas de la CCSS 2005-2006, en cuanto a desarrollo de recursos humanos contemplan elementos como los siguientes:

“G. Capital Humano

G.1 Desarrollo del recurso humano de forma los servicios que otorga la institución. (...)

3. El volumen de capacitación se refiere a que en el 2004, según estudio del CENDEISSS, en los Programas Anuales Operativos, los objetivos de capacitación suman 644 y representan 3033 actividades educativas que abarcarían a un total de 47873 personas.

G.6 Promoción del bienestar físico, mental, social y planificada (sic.), que responda a los planes de desarrollo institucionales, derivados de un diagnóstico de necesidades, con la finalidad de atender necesidades de corto, mediano y largo plazo, con énfasis en las áreas de mayor interés institucional y que impacten positivamente en la satisfacción del usuario y en el mejoramiento de la calidad de espiritual del colectivo laboral de la institución por medio de programas orientados a la prevención de riesgos del trabajo, la mejora de las relaciones humanas, de la seguridad, el orden y la limpieza.

G.7 Fortalecimiento de la capacidad técnica y humana del personal, en aras de brindar excelentes servicios y contribuir en la mejora de la calidad de vida de la población (...).

H. Investigación y desarrollo

H.1 Respeto al ser humano en todas las investigaciones de las que sea sujeto, a la luz de los derechos humanos, los principios universales de la bioética (consentimiento informado) y la protección al ambiente humano.

H.2 Orientación de la investigación en salud a los problemas prioritarios, los determinantes de su entorno económico y social y en general, hacia las áreas básicas de investigación, Biomédica, Clínica y Operacional de los servicios de salud.

H.3 Fortalecimiento de la investigación en áreas estratégicas, como base para el desarrollo tecnológico, acorde con las necesidades y posibilidades institucionales” (4).

2. CENDEISSS

2.1 En las Normas de Organización del CENDEISSS: antecedentes históricos, objetivos, estructura y recursos, San José, Costa Rica, 1986, se lee como objetivo general:

“Promover, desarrollar, coordinar y asesorar las actividades de formación, capacitación,

investigación e información para la educación de los recursos humanos en Salud y Seguridad Social”⁴.

2.2 Propósitos de la creación del CENDEISSS.

En la parte de estructura y recursos, como propósito de la creación del CENDEISSS, se lee:

“Con la finalidad de aunar esfuerzos, de hacer un uso más racional de los recursos técnicos, humanos y financieros se integran los programas de Docencia Médica y de Capacitación Administrativa de la Institución, creándose de esta forma el Centro Nacional de Docencia e Investigación en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS), con vigencia a partir del 1º de octubre de 1982” (3).

2.3 En 1982, la Junta Directiva, sesión 5655 del 23 de setiembre, acuerda concentrar en el CENDEISSS, las acciones que se habían venido dando en materia de formación y capacitación. El objetivo del CENDEISSS es, según este acuerdo:

“Promover, desarrollar, coordinar y asesorar las actividades de formación, capacitación, investigación e información para la educación de los recursos humanos en salud y seguridad social.”⁵

2.4 A partir de 1997 entra a funcionar el Programa de Desarrollo Humano a cargo de la Dirección de Recursos Humanos, para ejecutar actividades de capacitación administrativa⁶.

3. Dirección de Recursos Humanos

Entre las políticas de la Dirección de Recursos Humanos, se lee la siguiente:

“Se fortalecerá el desarrollo del capital intelectual en la institución a través de programas de recreación formación, (sic) capacitación, actualización y mejoramiento de la calidad de vida

4. Este es un documento que forma parte de la base de datos de Políticas y Normas, no dice la instancia que lo emite y la que lo aprueba. Parece ser un documento de trabajo.

5. 30 aniversario del CENDEISSS, 2004:19

6. Comunicación personal del Msc. Efrén Méndez, CENDEISSS, 4 de mayo de 2005.

de los funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social”.

4. Ley

La ley 7852, del 24 de diciembre de 1998, “Desconcentración de los hospitales y las clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social”, en su artículo 7º dice:

“Los hospitales y las clínicas gozarán de personalidad jurídica instrumental en el manejo presupuestario, la contratación administrativa, la conducción y la organización de los recursos humanos dentro de las disposiciones aplicables, los límites fijados por la Caja y el compromiso de gestión.”

5. Reglamento de la Ley

El reglamento de la ley 7852, aprobado en el artículo 6 de la sesión de Junta Directiva, número 7394, del 2 de diciembre de 1999, en su artículo 30 dispone:

“La Junta Directiva, a solicitud del CENDEISSS o de la Dirección de Recursos Humanos, cada una en el ámbito de sus competencias, formulará las políticas y definirá los programas de becas para la formación, capacitación e investigación en los distintos niveles de atención a los asegurados. Esa definición se realizará a partir de los diagnósticos de necesidades institucionales o de los órganos desconcentrados y de la planificación estratégica del desarrollo de los recursos humanos de la institución. En materia de investigación y experimentación las unidades de la Caja se regirán por las normas de bioética aplicables a la Institución.

Corresponderá al CENDEISSS, la dirección y conducción de los campos clínicos, de los internados y de las residencias que a este propósito se determinen a favor de las unidades desconcentradas.”

En el artículo 20, se definen las atribuciones de los órganos desconcentrados. En el inciso d) de este artículo se dispone que al órgano desconcentrado le corresponde:

“La creación y desarrollo de los programas de capacitación y formación de personal para sus servidores(as). El impacto económico de estos programas y de las remuneraciones resultantes, será asumido por el presupuesto de la unidad desconcentrada.”

El transitorio segundo dispone:

“Las Gerencias de División deberán implementar inmediatamente programas de capacitación y asesoramiento a los Hospitales, Clínicas o Áreas de Salud que se desconcentren, sobre el manejo de las competencias que les serán conferidas y que sean propias de sus funciones de evaluación. Asimismo, deberán diseñar los Sistemas de Información Integrados a que se refiere este Reglamento, previniendo mecanismos alternos y temporales, hasta tanto no se encuentren éstos en pleno funcionamiento.”

6. Reglamento de Beneficios para Estudios

En la introducción de este reglamento se lee:

“El Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS), establecido en 1974, responsable de la capacitación y formación del recurso humano funciona con base en las prioridades definidas en su Plan Estratégico. Esta planificación se fundamenta en los estudios de necesidades institucionales. (...)

La CCSS, por medio de su Junta Directiva acuerda aprobar el “REGLAMENTO DE BENEFICIOS PARA ESTUDIO”, como marco regulador para la adjudicación de estos beneficios, con el objetivo de apoyar el desarrollo de las políticas de salud en general y de los recursos humanos en particular” (2).

7. Reglamento para la investigación clínica en los servicios asistenciales de la Caja Costarricense de Seguro Social⁷

El artículo 41 dispone que una de las responsabilidades y funciones de la Subárea de Investigación y Bioética es: "2. *Capacitar a los miembros de los comités de bioética y ética de la investigación en los establecimientos de salud*".

8. Reglamento del Consejo de Posgrado en Especialidades Médicas

Entre otros, menciona que el Consejo de Posgrado es un organismo técnico del Centro Nacional de Docencia e Investigación en Salud y Seguridad Social (art.1).

El artículo 2 dice:

"El Consejo de Posgrado tiene como objetivo general velar por la formación académica y profesional de las especialidades en Medicina, para satisfacer la demanda total de servicios dentro del Sector Salud, regidos por las normas del SEP" (8).

Según el artículo 5, el Consejo será presidido por el Director del CENDEISSS o el Subdirector de Docencia en Ciencias Médicas.

9. Reglamento del Programa de Posgrado en Especialidades Médicas, del Programa de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica.⁸

Como lineamientos para ser incluidos en el Convenio para Estudios de Posgrado en Especialidades Médicas, se considera conformar una Comisión Interinstitucional integrada por la Dirección del CENDEISSS, la Dirección del Programa de Posgrado de Especialidades Médicas, la Decanatura del SEP o su representante, la Decanatura de la Facultad de Medicina y el (la) Presidente (a) de la Junta de Gobierno del Colegio de Médicos y Cirujanos. Entre algunas de las atribuciones de esta comisión se señala:

"3 (...)

a) *Proponer las políticas, los objetivos y las acciones de docencia e investigación del Programa en Especialidades Médicas, en consonancia con los objetivos y propósitos de la Universidad de Costa Rica, tal como están fijados en el título I de su Estatuto Orgánico, así como las políticas de desarrollo de la Caja Costarricense de Seguro Social en el campo de la salud con base en la proyección de las necesidades nacionales."*

Nótese como las proyecciones de necesidades nacionales conforme demanda de servicios se conceptúan como una acción interinstitucional.

10. Posgrados

10.1 Acuerdo de Junta Directiva, artículo 5, sesión 7807 del 13 de noviembre del 2003, comunicado en nota N° 29.617, del 27 de noviembre del 2003, de la Secretaría de Junta Directiva:

"ARTICULO 5°

Acuerdo segundo:

Paralelamente, se autoriza al Presidente Ejecutivo a firmar los Convenios para estudios de posgrado, con la Universidad de Ciencias Médicas y con la Universidad de Costa Rica, conforme a los términos de los documentos que quedan constando en forma anexa al borrador original de esta acta. ACUERDOS FIRMES."

10.2 Convenio para Estudios de Posgrado en Ciencias de la Salud entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Universidad de Costa Rica (Firmado el 17 de diciembre del 2003).

Cláusula SÉTIMA: atribuciones de la Comisión Interinstitucional, inciso a)

"Concertar las políticas, los objetivos y las acciones de docencia e investigación de los Programas de Posgrado en Ciencias de la Salud, en consonancia con los objetivos y propósitos de la Universidad de

7. Aprobado en el artículo 4°, acuerdo segundo de la sesión N° 7720, celebrada el 16 de enero del año 2003.

8. Master Lex, actualizado al 31-08-2004.

Costa Rica, así como con las políticas y estrategias de desarrollo de la Caja Costarricense de Seguro Social y en particular de su factor humano en el campo de la salud, tomando como base los procesos de planificación a mediano y largo plazo que disponga la Caja, así como otros insumos que sirvan como marco de referencia para la definición de prioridades de formación de ese recurso.”

10.3 Reglamento que regula la formación de Especialistas en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social en las Unidades Docentes Autorizadas (2). Entre otros elementos, incluye la figura del Contrato de Aprendizaje bajo Residencia, el cual es un acuerdo de partes de carácter laboral, suscrito entre la CCSS y el profesional admitido en un programa de estudios de posgrado, para efectos de regular los derechos, deberes y obligaciones de ambas partes durante la realización de estudios de especialización.

11. Proyecciones

11.1 Acuerdo de Junta Directiva, artículo 31 de la sesión N° 7830, celebrada el 5 de febrero del 2004, comunicado en nota N° 8.896, del 23 de febrero del 2004, de la Secretaría de Junta Directiva:

ARTÍCULO 31:

*“Finalmente, la Junta Directiva acuerda solicitar al CENDEISSS (Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social) un plan para la formación de especialistas para atender los servicios de radioterapia en la Institución en los próximos cinco y diez años.
ACUERDO FIRME.”*

Sobre el particular, es necesario implementar políticas generales de proyección de necesidades en capacitación, formación e investigación, especialmente las referidas a la expansión de servicios.

12. Avales

12.1 En el Manual de Regulación y Aval de Programas y Actividades Educativas, CENDEISSS, setiembre del 2001, en el considerando se lee:

“(…)

- a) *La Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.) define al Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS), como la dependencia institucional encargada de regular y conducir la capacitación y formación del recurso humano.*
- b) *El Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS) tiene por misión conducir y regular el desarrollo del recurso humano institucional, fundamentado en los principios filosóficos de la seguridad social, mediante la investigación, la planificación estratégica y la búsqueda continua de la calidad.*
- c) *Le corresponde al Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social, la regulación del proceso educativo y el aval, de todos los programas y las actividades educativas que se realizan en la Institución.”*

12.2 El Reglamento de Beneficios para Estudios de la Caja Costarricense de Seguro Social.

En el artículo 4, inciso h. se lee:

“El CENDEISSS regula las becas y actividades de capacitación y formación superiores a los EUA \$300 de las unidades desconcentradas.

Aquellas actividades de capacitación que se realicen a nivel nacional cuyo costo sea menor de los EUA \$300 y su duración menor de 8 días naturales, no se consideran becas y pueden ser financiadas por las Gerencias de División, Direcciones de Sede y Unidades Desconcentradas, previo aval del CENDEISSS.”

12.3 En circular de Gerencia Médica N° 30478 del 17 de octubre del 2002, se dispone que:

“Toda actividad relacionada con la Docencia e Investigación en la Caja Costarricense de Seguro Social debe contar previamente con el aval del CENDEISSS, para lo cual se enviará la documentación y solicitud correspondiente con la respectiva justificación a la Dirección de este Centro.”

12.4 En circular del 17 de julio del 2003, número 021371, las Gerencias de División transcriben el artículo 6° de la sesión 7716 celebrada por la Junta Directiva el 19 de diciembre del 2002:

“ARTÍCULO 6”

Por consiguiente, con base en las consideraciones precedentes, la Junta Directiva acuerda instruir a los Gerentes de División y al CENDEISSS (Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social), para que toda beca que se conceda en la Institución sea en materias que correspondan a la actividad que en ese momento el funcionario está realizando.

Excepcionalmente, por acuerdo de Junta Directiva se podría otorgar beneficios en otras áreas. ACUERDO FIRME.”

12.5 En circular 18392 del 20 de mayo del 2004, el Gerente de División Médica, transcribe artículo 5, sesión 7856 de Junta Directiva, celebrada el 13 de mayo del 2004:

“ARTICULO 5”

2)... se instruye a la administración que actividades como seminarios, talleres y otros propios de la gestión administrativa, estrictamente necesarios, únicamente se podrán realizar –bajo un esquema de justificación en cada caso y los objetivos a desarrollar- con la aprobación de las Gerencias de División respectivas.

Esas actividades deben mantenerse estrictamente dentro de los fines institucionales y deberán desligarse de celebraciones particulares...

Y se advierte que en ningún caso, se usarán fondos o recursos públicos en actividades sociales de los empleados de la institución. Acuerdo firme.”

Las disposiciones transcritas implican un concepto de aval que incluye la regulación de actividades por parte del CENDEISSS, a partir de determinado monto financiero, lo cual obliga a ampliar los contenidos técnicos y de control en esta materia.

13. Criterios

Dirección Jurídica, 30 de noviembre del 2004, Asunto: Procesos de capacitación con las Cooperativas, ASEMECO, UCR, entre otras, dice:

“Tal y como lo indica la misma consultante, el CENDEISSS fue creado con el propósito de capacitar al personal de la Caja, por tal motivo, y en apego al principio de legalidad, el presupuesto asignado a esa unidad debe utilizarse de acuerdo con los fines indicados.

No obstante lo expuesto, y en aquellos casos en que se tratare de una capacitación que sólo se dé en ese Centro, a nivel nacional; no existe obstáculo para la incorporación del personal de las unidades que administran centros de salud a cargo de la Caja, en virtud de un contrato suscrito al efecto. En tal caso, dicha entidad particular deberá cubrir los costos que se generen al efecto.”

14. Auxiliares de enfermería

14.1 Reglamento General de los Programas de Formación para Auxiliares de Enfermería, Decreto Ejecutivo 16282-S del 17 de junio de 1985, La Gaceta 113:

“Artículo 1º- El Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, a través del Centro Nacional de Docencia e Investigación en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS) y con apoyo de la Dirección General de Salud, tendrán a su cargo la dirección, coordinación y evaluación de los Programas de Formación para los Auxiliares de Enfermería del país.”

“Artículo 2º- Para cumplir con los anteriores fines, el Director del CENDEISSS, será asistido por un Comité Técnico que él presidirá, el cual estará integrado de la siguiente forma.....”

No existe evidencia de que el Comité esté funcionando para la dirección, coordinación y evaluación de los Programas de Formación para los Auxiliares de Enfermería del país.

15. Actividad clínica docente

Esta actividad está regulada por el Reglamento de la Actividad Clínica Docente en la Caja Costarricense de Seguro Social (2). De este se destacan las siguientes disposiciones en materia de formación y capacitación:

“Artículo 1: Naturaleza: El presente Reglamento regula la Actividad Docente en la Caja Costarricense de Seguro Social a nivel de pregrado, grado y posgrado, con el propósito de garantizar a los pacientes que sus derechos a la privacidad, intimidad y calidad de los servicios de salud no se vean menoscabados por el proceso de enseñanza aprendizaje que se desarrolla en sus instalaciones. Las necesidades de capacitación y formación de funcionarios de la Institución tendrán prioridad en la asignación de campos docentes.”

En el artículo 3 se aprueban las funciones del CENDEISSS en la administración de los Campos Docentes, entre las que están la planificación, la evaluación y la asignación de los campos docentes de la Institución.

“El CENDEISSS será el encargado de aprobar y formalizar la distribución de campos clínicos tomando en consideración las recomendaciones emitidas por el Consejo Académico Local, valorando razones como capacidad, oportunidad y conveniencia.”

En el artículo 4 se dispone de la conformación del Consejo Superior de Campos Docentes:

“Artículo 4.- Conformación

Estará integrado por 11 miembros:

Cinco miembros permanentes:

1. *Dirección Ejecutiva del CENDEISSS o su representante (preside el Consejo)*
2. *Administración del CENDEISSS*
3. *Dirección Jurídica de la CCSS*
4. *Representante de la Subárea de Campos Docentes y Posgrado del CENDEISSS*
5. *Responsable de campos docentes*

Seis miembros no permanentes:

Designados por la Dirección Ejecutiva del CENDEISSS.

Cinco representantes de los Consejos Académicos Locales de los hospitales nacionales y uno de un hospital regional o clínica mayor o en su defecto, el suplente miembro del Consejo Académico Local.

16. Normas que regulan las relaciones laborales, científicas, académicas, profesionales y sindicales, entre la Caja Costarricense de Seguro Social y los Profesionales en Medicina, Microbiología, Farmacia, Odontología y Psicología⁹ (1).

Varios artículos se refieren a formación y capacitación de los profesionales:

- Asistencia a cursos de formación sindical (art.33).
- Asistencia a seminarios de educación sindical (art.34).
- Incentivos por docencia (art.94).
- Formación y capacitación profesional continua (capítulo IV, artículos 95 a 100).

9. Caja Costarricense de Seguro Social, Unión Médica Nacional y Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la CCSS e Instituciones afines.

2.2. OBSERVACIONES AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

Tabla 1. Políticas relacionadas con formación y capacitación en la CCSS, según actividad, responsables, resultados y observaciones, CENDEISS, 2005

POLÍTICA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	RESULTADOS
<p>"Con la finalidad de aunar esfuerzos, de hacer un uso más racional de los recursos técnicos, humanos y financieros se integran los programas de Docencia Médica y de Capacitación Administrativa de la Institución, creándose de esta forma el Centro Nacional de Docencia e Investigación en Salud y Seguridad Social (CENDEISS), con vigencia a partir del 1° de octubre de 1982." (Normas, CENDEISS, 1986)</p>	<p>En 1982, la Junta Directiva, sesión 5655 del 23 de setiembre, acuerda concentrar en el CENDEISS las acciones que se habían venido dando en materia de formación y capacitación.</p>	<p>CENDEISS</p>	<p>Los programas de capacitación administrativa se trasladaron en esa oportunidad al CENDEISS.</p>
<p>Ley 7852, 24 de diciembre de 1998, "Desconcentración de los hospitales y las clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social".</p>	<p>Art.7°: "Los hospitales y las clínicas gozarán de personalidad jurídica instrumental en el manejo presupuestario, la contratación administrativa, la conducción y la organización de los recursos humanos dentro de las disposiciones aplicables, los límites fijados por la Caja y el compromiso de gestión."</p>	<p>Unidades con personalidad jurídica instrumental</p>	<p>Compromisos de gestión Funcionamiento de las Juntas de Salud</p>
<p>Reglamento de la ley 7852, artículo 6 de la sesión número 7394, del 2 de diciembre de 1999.</p>	<p>-El artículo 20 de este reglamento, entre otras, dispone que los órganos desconcentrados deben desarrollar programas de capacitación y formación del personal a su cargo. (inciso d.) -El artículo 30 del Reglamento reconoce dos instancias en materia de formación y capacitación: La Dirección de Recursos Humanos y el CENDEISS, cada uno en los ámbitos de su competencia.</p>	<p>Dirección de Recursos Humanos. CENDEISS. Órganos desconcentrados</p>	<p>El CENDEISS queda a cargo de campos clínicos, internados y residencias sin perjuicio de las delegaciones a las unidades desconcentradas</p>

POLÍTICA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	RESULTADOS
<p>Reglamento de Beneficios para Estudios (del 5 de agosto del 2004, artículo 17º, sesión 7877. La Gaceta 171, del 1º de setiembre del 2004).</p>	<p>“El Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS), establecido en 1974, responsable de la capacitación y formación del recurso humano, funciona con base en las prioridades definidas en su Plan Estratégico. Esta planificación se fundamenta en los estudios de necesidades institucionales (...) (Introducción)</p>	<p>CENDEISSS</p>	<p>Reglamento vigente. Se reconoce el reglamento como un marco regulador para la concesión de beneficios para estudios</p>
<p>Reglamento de la Actividad Clínica Docente en la Caja Costarricense de Seguro Social (Sesión de Junta Directiva CCSS No. 7877 de 5 de agosto del 2004. Publicado en La Gaceta No. 171 de 1 de setiembre del 2004).</p>	<p>El Reglamento regula la Actividad Docente en la Caja Costarricense de Seguro Social a nivel de pregrado, grado y posgrado.</p>	<p>CENDEISSS/ Consejo Superior de Campos Docentes Universidad de Costa Rica y CENDEISSS</p>	<p>Consejo en funciones Convenio para estudios de Posgrado en Ciencias de la Salud entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Universidad de Costa Rica, firmado el 17 de diciembre del 2003.</p>
<p>Reglamento del Programa de Posgrado en Especialidades Médicas, del Programa de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica (Master Lex, actualizado al 31-08-04).</p>	<p>Se señalan atribuciones a una comisión interinstitucional, a ser incluidas en el convenio: “3 (...) a) Proponer las políticas, los objetivos y las acciones de docencia e investigación del Programa en Especialidades Médicas, en consonancia con los objetivos y propósitos de la Universidad de Costa Rica, tal como están fijados en el título I de su Estatuto Orgánico, así como las políticas de desarrollo de la Caja Costarricense de Seguro Social en el campo de la salud con base en la proyección de las necesidades nacionales.”</p>		

POLÍTICA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	RESULTADOS
<p>Convenio para Estudios de Posgrado en Ciencias de la Salud entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Universidad de Costa Rica (Firmado el 17 de diciembre del 2003)</p>	<p>Cláusula SÉTIMA: atribuciones de la Comisión Interinstitucional, inciso a) "Concertar las políticas, los objetivos y las acciones de docencia e investigación de los Programas de Posgrado en Ciencias de la Salud, en consonancia con los objetivos y propósitos de la Universidad de Costa Rica, así como con las políticas y estrategias de desarrollo de la Caja Costarricense de Seguro Social y en particular de su factor humano en el campo de la salud, tomando como base los procesos de planificación a mediano y largo plazo que disponga la Caja, así como otros insumos que sirvan como marco de referencia para la definición de prioridades de formación de ese recurso".</p>	<p>Comisión Interinstitucional, UCR/CCSS</p>	<p>No hay evidencia de un estudio de necesidades conforme prioridades de formación posterior a la firma del convenio, a fin de que la Comisión concerte políticas, objetivos y acciones.</p>
<p>Normas que regulan las relaciones laborales, científicas, académicas, profesionales y sindicales entre la Caja Costarricense de Seguro Social y los profesionales en Medicina, Microbiología, Farmacia, Odontología y Psicología. CCSS/Unión Médica Nacional y Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la CCSS e Instituciones afines. Aprobadas por Junta Directiva, artículo 15, sesión 7861, del 27 de mayo del 2004.</p>	<p>Formación y capacitación continua, Capítulo IV de las normas.</p>	<p>Cada centro de trabajo ha de confeccionar un plan académico anual. CENDEISSS, la Dirección del centro de trabajo, Jefaturas inmediatas.</p>	<p>Normas vigentes</p>

POLÍTICA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	RESULTADOS
<p>Avales:</p> <p>1. Manual de Regulación y Aval de Programas y Actividades Educativas, setiembre del 2001</p>	<p>Le corresponde al Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social la regulación del proceso educativo y el aval de todos los programas y las actividades educativas que se realizan en la Institución.</p>	<p>CENDEISSS</p>	<p>El aval es otorgado mediante un procedimiento técnico administrativo, realizado por la Subárea de Regulación.</p> <p>Aval se entiende como el "resultado de la valoración técnica y educativa de un programa o actividad educativa."</p>
<p>Avales:</p> <p>2.- Disposición del Reglamento de Beneficios para Estudio.</p>	<p>En el Reglamento de Beneficios para Estudio (citado) en el Art. 4, inciso h) al CENDEISSS se le otorga la responsabilidad como regulador:</p> <p>"El CENDEISSS regula las becas y actividades de capacitación y formación superiores a los EUA \$300 de las unidades desconcentradas. Aquellas actividades de capacitación que se realicen a nivel nacional cuyo costo sea menor de los EUA \$300 y su duración menor de 8 días naturales, no se consideran becas y pueden ser financiadas por las Gerencias de División, Direcciones de Sede y Unidades Desconcentradas, previo aval del CENDEISSS."</p>	<p>CENDEISSS</p>	<p>Se introducen elementos de regulación de actividades superiores a los EUA \$300</p>
<p>Auxiliares de Enfermería:</p> <p>-Reglamento General de los Programas de Formación para Auxiliares de Enfermería, Decreto Ejecutivo 16282-S del 17 de junio de 1985, La Gaceta 113.</p>	<p>Curso de Auxiliares de Enfermería actualmente funcionando dentro del CENDEISSS, y desarrollando cursos desconcentrados en regiones.</p>	<p>Comité Técnico Asesor/ CENDEISSS</p>	<p>El Comité no funciona actualmente.</p>
<p>Política Institucional de Capacitación y Formación de Recursos Humanos, CCSS, Junta Directiva, art. 7, sesión 7937, del 3 de marzo del 2005.</p>	<p>Revisar y modificar en un plazo de tres meses, contados a partir de la publicación de estas políticas, la normativa vigente en el ámbito de la capacitación y la formación.</p>	<p>La administración activa.</p>	<p>Política de reciente creación.</p>

III. LA REGULACIÓN DESDE UN MARCO DE RECTORÍA

Al igual que la identificación de las políticas antes expuestas, las funciones esenciales que aquí se proponen también son el resultado del análisis documental y que, en consecuencia, quedan sujetas a ser revisadas por un grupo de personas con experiencia en el campo de trabajo.¹⁰

La rectoría como función esencial del CENDEISSS

De este análisis documental, se derivan cuatro funciones básicas del CENDEISSS, las cuales son:

1. Rectoría en formación, capacitación e investigación.
2. Planificación en desarrollo de recursos humanos.
3. Regulación.
4. Información en Salud y Seguridad Social.

Podría afirmarse que la rectoría es la labor básica del CENDEISSS, siendo las otras complementarias, sin que por ello pierdan su carácter fundamental. Por tanto, la función esencial es la de rectoría con sus componentes de planificación, regulación e información. Dicha función implica la potestad de regular y controlar mediante autoridad política, técnica y administrativa delegadas.

Las funciones complementarias de la rectoría antes señaladas, podrían definirse de la siguiente manera:

1. Planificar: acción de establecer y fijar estrategias para que el personal de la CCSS esté debidamente capacitado para enfrentar las funciones y el desarrollo organizacional y tecnológico, teniendo en consideración aspectos de oferta y demanda laboral, cobertura, accesibilidad, calidad y expansión de los servicios. Incluye contar con técnicas que permitan prever necesidades de personal conforme estos mismos criterios.

2. Regular: actividad técnica cuyo propósito es garantizar que las actividades se orienten a un objetivo muy bien definido como son el brindar adecuados servicios de salud dentro de un contexto de calidad, ética de los servicios y respeto a los derechos fundamentales de las personas. El aval y la acreditación de actividades, desde una perspectiva integral, son tareas de la regulación.
3. Informar: disciplina esencial que apoya a la capacitación, la formación y la investigación, aprovechando las innovaciones tecnológicas en este campo. Es una vía para la recopilación y difusión bibliográfica. La información es elemento básico para la docencia y la investigación.

Rectoría en formación, capacitación e investigación

Estrategias

- Capacitar al personal de la CCSS en atención a las necesidades institucionales para la atención a las personas, teniendo para ello un fondo de becas y auxilios especiales reembolsables y no reembolsables, así como programas de capacitación internos conforme necesidades detectadas.
- Patrocinar la formación de personal en áreas esenciales, donde la oferta académica no cubra las necesidades y las áreas de trabajo tengan necesidad de personal para responder a coberturas, accesibilidad, oportunidad y desarrollo tecnológico.
- Propiciar la formación médica especializada de acuerdo con las necesidades del Sector Salud y en atención a análisis de demanda de servicios, según criterios de cobertura, accesibilidad y universalidad.

10. Estos grupos de trabajo revisarían, validarían o identificarían nuevas funciones con base en metodología cualitativa.

Planificación en desarrollo de recursos humanos

Estrategias

- Enfrentar con oportunidad, efectividad y eficacia, la actualización y capacitación de los diversos grupos ocupacionales que integran la institución, para disminuir el impacto negativo de la brecha tecnológica del sector de la salud y para adaptar el desempeño laboral al avance del conocimiento, mediante procesos fluidos e integrados de trabajo.
- Colaborar con los centros asistenciales, mediante apoyo metodológico en el área de planificación, para que implementen sus propios programas de capacitación, formación e investigación, según las necesidades locales en materia de desarrollo del personal.
- Desarrollar planes de formación conforme diagnóstico de necesidades elaborados sobre la base de las competencias laborales y con criterios de cobertura, calidad y accesibilidad a los servicios.

Regulación

Estrategias

- Regular la oferta educativa interna para que responda a criterios de coherencia, pertinencia, calidad y necesidad.
- Ordenar la actividad clínica docente que se desarrolla en las instalaciones de la CCSS, con el propósito de garantizar a los pacientes sus derechos a la privacidad e intimidad, y para que la calidad de los servicios no se vean menoscabados durante el proceso de enseñanza y aprendizaje.
- Conducir las regulaciones éticas y de bioética en la atención de los pacientes y en el transcurso de toda investigación que se realiza en el ámbito institucional.
- Contar con técnicas de aval de actividades educativas que impliquen el cumplimiento reglamentario en esta materia.

Información en Salud y Seguridad Social

Estrategias

- Desarrollar políticas de información sustentadas en los avances tecnológicos, con redes de comunicación nacional e internacional, así como una política editorial que apoye la producción de temas en salud y seguridad social.
- Actuar como un centro de pensamiento y reflexión, sobre los temas críticos en el campo de la salud y la seguridad social, por medio de un programa planificado de foros de discusión, publicaciones, difusión de información y propuestas para orientar las políticas de la institución.

IV. CONSIDERACIONES PARA UN MARCO DE REGULACIÓN

Para la elaboración de un marco de regulación en capacitación, formación e investigación en la CCSS, conforme lo expuesto en los apartados anteriores, han de considerarse varios aspectos del ambiente organizacional, tanto interno como externo.

El cambio demográfico es uno de los elementos del ambiente que deben ser considerados para el desarrollo de los recursos humanos; debe tomarse en cuenta el envejecimiento de la población que presionará sobre dos componentes esenciales como son la estructura de los servicios de salud y el de pensiones.

Otro elemento a considerar en un marco de regulación se refiere a la expansión de los servicios, como crecimiento natural de la organización. Esta expansión está vinculada no solo al crecimiento físico de algunas áreas de salud, sino a la necesaria para equilibrar la oferta y demanda de algunas actividades básicas de salud. Para ambas se debe recurrir a personal capacitado.

El enfoque de la inversión en capacitación, formación e investigación ha de ser una guía para el desarrollo de los recursos humanos en salud. El conocimiento y el desarrollo de destrezas del

personal son esenciales para el desempeño laboral.

En las áreas estudiadas existen diversidad de intereses. Los objetivos organizacionales, los de los trabajadores y los de las organizaciones públicas y privadas deben conciliarse hasta donde sea posible para un desarrollo más ordenado de la capacitación, formación e investigación. El interés público ha de primar entre esta diversidad de intereses.

El punto de vista que se tenga del modelo de atención es otra guía para un marco de regulación en nuestras áreas de interés. Si se opta por continuar con un modelo atención terciaria los esfuerzos han de dirigirse para apoyar esa labor; si por el contrario, se opta por continuar reforzando el modelo de atención primaria y secundaria, las políticas de capacitación, formación e investigación han de canalizarse hacia esa vía, sin detrimento del desarrollo de los servicios terciarios.

La regulación de la educación superior en áreas de la salud debe ser una preocupación de política pública. "Se considera que es imperativo abrir un espacio de debate y concertación para analizar la situación actual de la cantidad y calidad de la oferta académica en salud y la regulación que debe ejercer el Estado en esa materia" (6).

La acreditación de actividades de capacitación y las que son sujetas de beneficios para estudios, es un paso necesario para garantizar que correspondan en metodología, temática y población meta a las necesidades del desempeño laboral. El concepto de aval empleado en CENDEISS debe trascender a otras actividades propias de las actividades educativas: costos, impacto en el desempeño laboral y financiamiento, entre otros.

La presión de egresados es otro elemento a considerar en un marco de regulación; esta

presión lógica se ejerce por nuevas oportunidades de trabajo, tanto del personal que estando en servicio obtiene una profesión, como estudiantes que, habiéndose graduado en algún área de salud, tienen como meta laborar en la CCSS, como el principal empleador del Sector.

La capacitación, la formación y la investigación han de acompañar los esfuerzos por la calidad del desempeño laboral. Los procesos de trabajo y las técnicas apropiadas para desarrollarlos se fundamentan en una adecuada capacitación del personal que ha de llevarlos adelante.

Si el personal no está en la dinámica de la adquisición de nuevos conocimientos y destrezas se llega a un estado natural de desgaste, produciéndose así la obsolescencia del desempeño laboral. La actualización del conocimiento se puede analizar como una responsabilidad compartida: la de la persona que debe procurar siempre estar al día con su disciplina y la de la organización que debe velar por una adecuada conducción de esfuerzos en materia de actualización.

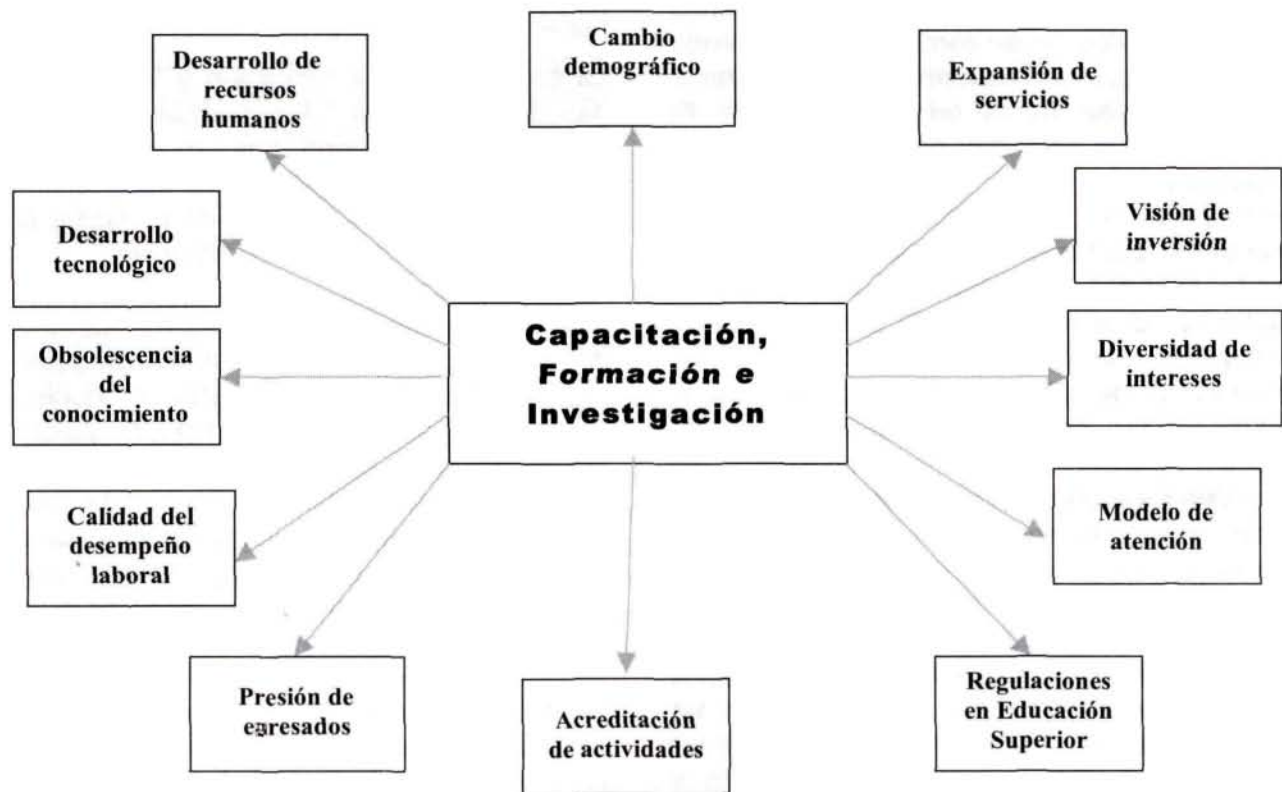
El desarrollo tecnológico implica adaptaciones organizacionales, siendo el desarrollo del personal parte de esa adaptación. La tecnología exige funcionarios cada vez más capacitados y con mayor adaptabilidad a los cambios, caso para el cual toman vigencia los programas de educación continua.

Un marco de regulación se complementa con las políticas existentes de desarrollo de recursos humanos, las cuales deben tender al mejoramiento, a la calidad de los servicios y a estar integradas con el propio desarrollo organizacional. Es importante la continuidad de las políticas y estrategias en estas áreas comentadas.

El esquema que se encuentra a continuación resume las anteriores consideraciones.

ESQUEMA

AMBIENTE PARA UN MARCO DE REGULACIÓN DE LA CAPACITACIÓN, FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EN LA CCSS



FUENTE: Elaboración propia, marzo 2004.

BIBLIOGRAFÍA

1. Caja Costarricense de Seguro Social. Artículo 15, sesión de Junta Directiva N° 7861 del 27 de mayo del 2004. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 129, del 2 de julio del 2004.
2. Caja Costarricense de Seguro Social. Artículo 17, sesión de Junta Directiva N° 7877 del 5 de agosto del 2004. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 171, del miércoles 1° de septiembre del 2004.
3. Caja Costarricense de Seguro Social. *Normas de organización del CENDEISSS*, Master Lex 2000, Políticas y Normas. Consulta realizada en febrero de 2005.
4. Caja Costarricense de Seguro Social. *Políticas Institucionales 2005-2006*. Master Lex 2000. Consulta realizada en febrero de 2005.
5. Caja Costarricense de Seguro Social. Sesión de Junta Directiva N° 7937 del 03 de marzo del 2005.
6. Costa Rica. Ministerio de Salud. "Recursos humanos en Salud", en Análisis Sectorial de Salud. 2002, p.331-332.
7. Fuentes, C. E., Méndez, E. y Molina, A. *Estado actual de la capacitación*. Caja Costarricense de Seguro Social, CENDEISSS, 2003.
8. Gaceta Universitaria, Universidad de Costa Rica, N° 3-83 del 20 de mayo de 1983.