

**RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR SALUD**  
Fuentes de información y métodos de análisis

Mario Dal Poz  
Pedro Galin  
Marta Novick  
Thereza Varella

SERIE OBSERVATORIO DE RECURSOS HUMANOS DE SALUD

Propuesta Interagencial OPS-CEPAL-OIT

Organización Panamericana de la Salud/  
Organización Mundial de la Salud  
Programa de Desarrollo de Recursos Humanos en Salud  
Observatorio de los Recursos Humanos de Salud en las Reformas Sectoriales  
División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud

Quito, agosto del 2000  
OPS/OMS

---

Organización Panamericana de la Salud

Relaciones laborales en el sector salud. Fuentes de información y métodos de análisis. --Quito, Ecuador.-- OPS, c2000.

182p. (Serie Observatorio de Recursos Humanos de Salud,2)

ISBN 92 75 32329 1

I. Título.

1. EMPLEOS EN SALUD- tendencias.
2. RELACIONES LABORALES.
3. EMPLEOS RELACIONADOS CON SALUD - tendencias.
4. SALARIOS Y BENEFICIOS.
5. RECOLECCIÓN DE DATOS - métodos.

NLM W21

---

## RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR SALUD

Fuentes de información y métodos de análisis

© 2000 OPS/OMS

Reservados todos los derechos

Impreso en Ecuador

Autores: Mario Dal Poz, Pedro Galin, Marta Novich, Thereza Varella

Editores: Pedro Brito y Edmundo Granda

Revisión de textos: Mónica Pabón

Diseño y diagramación: AH/editorial

Portada: AH/editorial

Quito, agosto del 2000

Las publicaciones de la Organización Panamericana de la Salud están acogidas a la protección prevista por las disposiciones sobre reproducción de originales del Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor.

Reservados todos los derechos.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Secretaría de la Organización Panamericana de la Salud, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

# INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	11
<b>GUIA PARA OPTIMIZAR LA UTILIZACION DE LA INFORMACION DISPONIBLE SOBRE EMPLEO EN EL SECTOR SALUD</b>	19
<hr/> <i>Pedro Galin</i>	
<b>1. Las características específicas del sector salud y de sus relaciones laborales</b>	22
<b>2. Variables significativas</b>	23
- Población Económicamente Activa.	23
- Empleo.	25
- Desempleo.	39
- Horas de Trabajo.	39
<b>3. Fuentes</b>	42
Censos de Población.	45
Encuestas de Hogares.	45
- Cobertura y periodicidad.	45
- Tamaños de la muestra, confiabilidad y representatividad.	46
- Medición del empleo precario y del sector informal.	47
Los censos económicos y las encuestas a establecimientos.	49
Registros administrativos y fuentes conexas.	52
<b>4. Integración de las fuentes de información</b>	53
La metodología de la triangulación.	53
<b>Anexo.</b> Resoluciones de la Conferencia de Estadísticos del Trabajo.	55
<b>GUIA METODOLOGICA PARA EL ANALISIS DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL SECTOR SALUD</b>	91
<hr/> <i>Martha Novick</i>	
<b>1. Definición del problema</b>	93
<b>2. Formulación de un marco analítico común de referencia</b>	99
<b>3. Niveles de estudio: normativa vs. prácticas laborales</b>	103
<b>4. Categorías, variables e indicadores</b>	105
- Sindicalización.	106
- Negociación colectiva.	112
- Conflicto.	123
<b>Anexo:</b> El Derecho Colectivo de trabajo en el sector público en algunos países de América Latina .	128

**GUIA DE METODOLOGIAS PARA ANÁLISE DE SISTEMAS  
DE REMUNERAÇÃO E INCENTIVOS DOS RECURSOS  
HUMANOS DO SETOR SAÚDE** 131

---

*Mario Roberto Dal Poz*

*Thereza Varella*

<b>Glossário</b>	132
<b>Introdução</b>	133
<b>Sistemas de remuneração vigentes e suas diversas modalidades</b>	135
- Sistemas de remuneração.	135
- Modalidades de remuneração no setor saúde.	137
- Produtividade.	142
- Motivação.	145
- Incentivos.	147
- Incentivos financeiros nos serviços de saúde.	148
<b>Fontes de informação disponíveis sobre os sistemas de remuneração e incentivos no Brasil</b>	149
- Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS – SIA/SUS.	149
- Sistema de Informações Hospitalares do SUS – SIH/SUS.	150
- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED.	151
- Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.	152
- Pesquisa Mensal de Emprego – PME.	153
<b>Modelos de estudos sobre remuneração e incentivos à produção nos serviços de saúde</b>	153
- Estudos exploratórios.	154
- Estudos de caso.	157
- Implantação da Gratificação de Desempenho e Produtividade na Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro.	157
- Remuneração do trabalho médico: Um estudo sobre seus sistemas e formas em hospitais gerais de Belo Horizonte.	167
<b>Anexo: Quadro síntese dos sistemas de remuneração.</b>	172
<b>Bibliografia</b>	173
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	175

---

# PRESENTACION

*Estimado lector:*

Usted tiene en sus manos la segunda publicación de la Serie Observatorio de Recursos de Salud, publicada por el Programa de Desarrollo de Recursos Humanos (HSR/HSP), División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).

Como es de su conocimiento, en el momento actual once países de América están participando de esta suerte de cooperativa de producción de conocimiento e información, para generar en cada país políticas de desarrollo de recursos humanos que promuevan la garantía de adecuadas condiciones de desempeño del personal de salud, como una condición para alcanzar equidad, calidad, efectividad y eficiencia en la atención a la salud de la población, objetivos declarados de las reformas sectoriales en curso.

Nuestro Programa, por mandato de las delegaciones de los países iniciadores del Observatorio, cumple la función de coordinación técnica de la iniciativa. El Observatorio es un proyecto iniciado por la Organización, que rápidamente sumó el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y que actualmente cuenta también con el

de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), por intermedio de la Iniciativa Regional de Reforma del Sector Salud en América Latina y el Caribe.

Desde hace mucho tiempo, y desde temprano en los trabajos de organización del Observatorio, uno de los factores limitantes para el análisis y el estudio de las cuestiones y problemas de los recursos humanos en Salud ha sido (y sigue siendo) la mala calidad y escasa disponibilidad, en casi todos los países de América, de información sobre el personal de salud. Por ello y de manera unánime este problema fue definido como prioritario y, por tanto, asumido como una línea de trabajo principal del Observatorio. Se trata de ayudar a construir capacidades nacionales para generar información oportuna, relevante, suficiente y de calidad para alimentar las decisiones que sobre política, regulación, planificación y gerencia del desarrollo del personal de salud, deben afrontar día tras día los dirigentes y gerentes sectoriales a lo largo y ancho de la Región.

Una parte del problema de información sobre personal de Salud se refiere al escaso uso que se hace de las fuentes secundarias disponibles en los países y que contienen importante y, a veces, abundante, información sobre el personal de dicho sector. Se conoce poco de la existencia de esas fuentes y no se sabe cómo extraer el adecuado provecho, máxime cuando las fuentes propias del sector son escasas o de baja calidad.

Por ello es que buena parte del esfuerzo que se requiere para mejorar la capacidad de desarrollo de información en este campo, se orienta a mejorar el conocimiento y el uso adecuado de las fuentes de información secundarias (censos, encuestas permanentes, encuestas periódicas y catastros que con diferentes finalidades y énfasis se realizan de manera continua en los países). El libro que aquí se ofrece es una buena muestra de lo que se dice. Las tres contribuciones que lo componen se basan en el supuesto de que existan en los países de la región fuentes secundarias de buena calidad, que pueden contribuir con información de alta relevancia para el estudio del área de los recursos humanos en salud. Y al final, en nuestra modesta opinión, se ha logrado validar dicho supuesto.

En las discusiones previas a la constitución del Observatorio se laboró con la hipótesis de trabajo de que las reformas del sector Salud impactaban de manera muy importante a los recursos humanos, y que buena parte de ese impacto se daba sobre los aspectos laborales; es decir, sobre aquellos aspectos menos trabajados y estudiados por quienes se dedican a los asuntos de personal. Posteriormente esta hipótesis fue ampliamente corroborada al analizar las diversas situaciones y tendencias nacionales, con motivo de la constitución del Observatorio. Por eso, el trabajo encargado a este selecto grupo de expertos se orientó a tres ámbitos que nos parecieron -y nos siguen pareciendo- centrales al debate de las cuestiones laborales en el sector Salud en los actuales momentos: el empleo, las relaciones colectivas de trabajo y los sistemas de remuneración e incentivos. Vale recordar que al encomendar estas contribuciones, también se deseaba mostrar claramente el tipo de aporte que los grupos nacionales que trabajan en recursos humanos podrían esperar del Observatorio. Por ello fueron puestas a discusión general durante la reunión de constitución de la iniciativa, en Santiago de Chile, en junio de 1999. Ahora presentamos en forma de libro estas tres contribuciones de alta calidad y muy relevantes a las situaciones nacionales actuales.

Los autores, como se puede comprobar con la lectura de los trabajos y por sus trayectorias resumidas que se presentan, son reconocidos expertos internacionales en las áreas que desarrollan. Contarlos entre los permanentes y comprometidos colaboradores del Observatorio es motivo de satisfacción, confianza y respaldo. En conjunto, son una buena muestra del espíritu interdisciplinario que anima los análisis y estudios que se desarrollan en la iniciativa.

Confiamos que estas tres contribuciones, trabajadas intencionalmente como manuales de apoyo metodológico para el aprovechamiento de fuentes disponibles, ayuden de manera efectiva a elevar la disponibilidad y calidad de la información y, sobre todo, a mejorar el nivel de los análisis que deben sustentar las decisiones de política y gestión, orientadas a desarrollar y asegurar una fuerza de trabajo, motivada y de calidad, para atender los requerimientos de salud de nuestras poblaciones.



# INTRODUCCION

La década del 90 y el siglo XX llegaron a su fin. El momento puede ser propicio para reflexionar sobre los cambios de paradigmas que actuaron en el sector salud y, en particular, las políticas implementadas frente a los recursos humanos. La reflexión no puede constituirse en una mera constatación, debe contribuir a una formulación prospectiva tendiente a mejorar la asignación de recursos y la calidad de la atención.

La reforma ha constituido un eje común de los sistemas de salud en la región y no sólo en ellos. Los nuevos modelos de acumulación, el avance de la globalización a raíz del desarrollo y revolución en el campo de las comunicaciones y avances tecnológicos impensables hace unos años, dieron lugar a nuevos escenarios de carácter macro y microeconómico. La reforma del sector salud, entonces, se produce en un contexto de transformación en los modelos económicos, políticos y laborales surgidos de la respuesta a la “crisis económica” de los años 80 y a la transición hacia economías abiertas con mayor peso del mercado, en el marco de procesos de democratización. Simultáneamente, los cambios tecnológicos y organizacionales han sido de trascendental importancia y han transformado la estructura misma de los sistemas de producción y distribución de bienes y servicios hacia una creciente competitividad.

Las reformas de salud han estado asociadas a programas de ajuste con la consiguiente necesidad de reducción del gasto, han tenido que responder a la doble exigencia de lograr sostenibilidad financiera y rentabilidad, al mismo tiempo que garantizar accesibilidad universal con atención diferencial a los sectores excluidos, en el medio de transiciones demográficas y epidemiológicas importantes.

En esa línea, la mayoría de los países han implementado cambios en materia de financiación, en la relación público-privada, y se han visto obligados a encarar políticas de reducción de costos en el marco de exigencias de equilibrios fiscales. La búsqueda se orientó hacia la flexibilidad en materia tanto de atención, de costos, como de recursos humanos, donde adquirió distintas formas, dimensiones y metodologías de aplicación.

La forma particular en que cada país ha abordado la reforma difiere; aunque puede encontrarse un denominador común: han descuidado las implicaciones que ella tiene sobre el recurso humano. Esta negligencia se da, paradójicamente, en un sector de mano de obra intensiva y en el marco de importantes avances tecnológicos tanto en materia de diagnóstico como de tratamiento y organización de servicios. Poco se considera el hecho que es a través del personal de salud que se brinda el servicio, de tal modo que el resentimiento en sus condiciones de trabajo puede afectar tanto la cantidad como la calidad de las prestaciones y por tanto, del servicio mismo.

Muchas decisiones estratégicas se toman sin una correcta mirada ni informaciones serias acerca del impacto posible sobre el personal y se descuida la importancia del recurso humano, desconociendo su rol clave para el éxito de reformas de cualquier tipo. El personal de salud no puede ser visto sólo como un costo, ya que son protagonistas y participantes activos en los procesos de reforma y pueden contribuir a su éxito o fracaso. La eficiencia y el aumento de calidad- imprescindible en el marco de cualquier sistema de salud y de cualquier reforma- no puede ser tratado, en especial en este sector, como una ecuación que resulta de una mera reducción de costos, de un aumento del uso de la tecnología, o de una mera intensificación del trabajo o flexibilidad en la contratación.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que un buen diagnóstico de la situación de la fuerza de trabajo puede ayudar en la determinación de los principales puntos de la agenda de políticas públicas. El análisis debe contribuir a desarrollar información de base para sustentar el proceso de decisiones políticas y colaborar en la generación de un consenso entre los diferentes actores sociales y sectoriales involucrados, para dar viabilidad y sostenibilidad a dichas decisiones y sus consecuencias.

El campo del trabajo ha tenido importantísimas transformaciones en los últimos años, que comenzaron en realidad ya a fines de los años 70. Estas transformaciones abarcan tanto a factores de carácter “macro” como de “micro”. En lo macro se transformaron dimensiones como los mercados de trabajo, las regulaciones laborales y las relaciones colectivas de trabajo e incluso transformaciones en la relación educación-trabajo. Desde la perspectiva de carácter micro, vinculada a las instituciones “empleadoras” o a los puestos de trabajo o tareas a desempeñar pueden identificarse cambios en las modalidades de contratación, en la planificación del trabajo, en la organización y extensión de la jornada de trabajo y en las formas de remuneración.

Debe destacarse que el trabajo como problemática conceptual no constituía anteriormente un tema central en el sector salud, cuyos enfoques privilegiaban los temas de atención, calidad, cobertura, etc. El importante número de profesionales en el sector condicionaba que el centro de la atención se dirigiera más hacia la formación, a las estrategias de especialización y de educación permanente que a la problemática específicamente laboral, que en el mejor de los casos quedaba restringida, con una visión exclusivamente administrativa, a los sectores no profesionales del sector.

Las transformaciones mencionadas en los ámbitos laborales, en el financiamiento y en los procesos de descentralización de la administración, gestión y provisión de servicios condujeron, entre otros cambios, a estrategias de competitividad heterogéneas según los diferentes “tipos” de unidades proveedoras de servicios, variando la estructura de la dotación ocupada, las remuneraciones ofrecidas y las condiciones de trabajo y modalidades de contratación. Este proceso parece estar bas-

tante lejos de la relativa homogeneidad de los anteriores modelos donde predominaban los regímenes con sistemas únicos o donde coexistían distintos segmentos diferenciados en sus condiciones de trabajo y normas laborales.

La propuesta interagencial (OPS-OMS; CEPAL y OIT) del Observatorio de los Recursos Humanos en el marco de las reformas sectoriales de salud se basa en el objetivo de producir información sistemática, válida y comparable entre los distintos países para responder a una preocupación cada vez más extendida por haber excluido la consideración de los recursos humanos en la mayoría de las reformas sectoriales.

### *Nuevos temas para el sector*

El sintético panorama esbozado identifica la emergencia de un conjunto de nuevas problemáticas para el sector, en el que la categoría trabajo adquiere una importancia mayor que en períodos anteriores. La emergencia de un nuevo campo de problemas abre también la necesidad de recurrir a estrategias interdisciplinarias con las consiguientes innovaciones en materia de metodologías y técnicas de investigación.

Con el objetivo de aportar en el desarrollo de los estudios laborales en el campo de la salud y promover el uso de herramientas concretas para su estudio, este libro presenta tres documentos centrados en la caracterización conceptual y desarrollos metodológicos correspondientes a un similar número de temas interconectados. El conjunto de los aspectos tratados ha seleccionado un conjunto de dimensiones consideradas relevantes en el marco de las nuevas políticas hacia el personal de salud. Ellas son:

- a. Empleo y modalidades de contratación, para analizar el posible tránsito de contratos de duración por tiempo indeterminado a los contratos por plazos limitados y precarios; al mismo tiempo, la heterogeneidad de situaciones que se presentan en este campo tanto en términos del comportamiento de los distintos subsectores, como de las distintas categorías profesionales que componen el personal de salud.

- b. Relaciones colectivas de trabajo, para analizar la transformación sufrida en esta materia , desde la perspectiva macro social regulatoria y la forma de su implementación en las situaciones concretas de las reformas; y,
- c. Nuevas estrategias de remuneración y de incentivos basadas en la flexibilidad en las políticas de remuneraciones, para analizar algunas de las nuevas técnicas de gestión de la fuerza de trabajo, cuyo objetivo se encuentra asociado tanto a incrementar la productividad como a la reducción de costos.

Los trabajos que aquí se presentan no constituyen documentos teóricos o desarrollos conceptuales, exclusivamente. Su objetivo es brindar herramientas metodológicas efectivas tendientes a orientar estudios sistemáticos en los distintos países sobre estos temas.

Cada uno de los documentos que constituyen en verdad una guía metodológica, desarrolla una caracterización conceptual de cada uno de los temas tratados, detallar las metodologías idóneas para cada dimensión, identificar las variables a considerar, posibles indicadores y, lo que parecería más valioso, presenta una caracterización y detalle de las distintas fuentes posibles de información.

En ese sentido, uno de los objetivos principales de la presentación de estas guías es identificar múltiples fuentes posibles de información para obtener datos sectoriales, habitualmente descuidadas en el ámbito de salud. Censos, encuestas de hogares, registros administrativos de distintos tipos pueden brindar información valiosa que oriente la toma de decisiones.

¿Cuál es la información que surgiría de la aplicación de cada uno de los estudios?

¿Cuáles serían los principales aportes de la aplicación de estas guías de estudio?

En términos de empleo<sup>1</sup> :

- a. Calidad del empleo y régimen laboral a partir de la consideración de las variables como “Composición del empleo” en términos del número de puestos de trabajo y número de personas (activos).
- b. Tipo de empleo: precarización, trabajo en negro, los trabajadores precarios “de plazo determinado” y los regímenes de contratación. El trabajo fuera del establecimiento. Contratistas y cuenta propistas
- c. El desempleo y el pluriempleo en el sector salud.
- d. Condiciones de trabajo: jornada, su extensión.

Para el estudio de estas categorías se analiza la disponibilidad de información en: censos nacionales, encuestas de hogares y encuestas de establecimientos (en los casos que incluyen al sector salud). Discierne la información específica presente en las distintas fuentes de cada uno de los países de la región. Constituye, sin duda, un avance importante y un aporte indiscutible para el éxito de la iniciativa del Observatorio tendiente a obtener información de las fuentes estadísticas nacionales para su aprovechamiento en los estudios sectoriales.

En términos de las relaciones colectivas de trabajo<sup>2</sup> se tratan los conceptos relativos al denominado Derecho Colectivo de Trabajo aludiendo a sus instituciones básicas, derecho a la sindicación, a la negociación colectiva y a la huelga en los que el actor principal es el sujeto colectivo y no el individual (como es el caso en los otros dos manuales). Además de una presentación conceptual, el documento plantea como objetivo una metodología para el análisis de las posibles fuentes y las eventuales contradicciones que pueden identificarse entre el nivel de la normativa y el de la práctica concreta. Las variables concretas que el documento presenta como centrales para este tema son:

- a. Sindicalización, identificando como variables el derecho de los trabajadores de afiliarse en sindicatos, el régimen sindical vigente y la tipología sindical en cada país.

1 Pedro Galín. “Guía para optimizar la producción, elaboración y utilización de la información disponible sobre Empleo en el sector Salud”, capítulo 1 de este libro.

2 Marta Novick. “Guía metodológica para el análisis de las relaciones colectivas de trabajo”, capítulo 2 de este libro.

- b. Negociación colectiva, analizando el marco legal y constitucional de la misma, el nivel en que se desarrolla, grado de cobertura y cumplimiento efectivo. Un tema a destacar es el referido a los contenidos que intervienen en estos acuerdos y los posibles cambios registrados a partir de la implementación de nuevos métodos de trabajo y contratación.
- c. El conflicto en el sector, a partir del análisis de las variables de regulación del derecho de huelga y, en especial, el relativo a los “servicios esenciales” donde se encuadra el sector salud, las formas reguladas de negociación del conflicto y la magnitud y perfil de los conflictos del sector.

Cada uno de los temas es acompañado de la definición y descripción de los diferentes indicadores a considerar y de las fuentes de información disponibles en la región para cada tema.

La tercera guía<sup>3</sup> apunta a un tema más específico, no por ello menos importante, un estudio tendiente a identificar las nuevas prácticas remuneratorias y de incentivos en el sector, cuyo objetivo es aumentar la productividad y generar mayor motivación en el personal de salud.

Este trabajo está más orientado a los estudios y experiencias brasileñas, en virtud de ser el país que ha desarrollado variados mecanismos de incentivos en el trabajo, de un lado, y por otro, la escasa difusión de estas experiencias en otros países de la región. Analiza los sistemas de remuneraciones tradicionales y las nuevas modalidades - aunque enfatizando el marco de heterogeneidad “clásico” del sector y extendido a casi todos los países- más asociados a la problemática de la productividad, y a la temática de la motivación en el trabajo.

Se analizan las distintas fuentes de información disponibles para obtener datos de carácter sectorial, y modelos para estudiar remuneración e incentivos al interior de los servicios de salud partiendo de distintas experiencias de carácter estadual en Brasil. Son mencionados y analizados distintos indicadores que se utilizan para evaluar productividad y desempeño.

3 Mario Dal Poz y Thereza Varela. “Guía de metodologías para análisis de sistemas de remuneracao e incentivos dos recursos humanos do sector saúde”, capítulo 3 del presente libro.

En síntesis, este libro, y los tres documentos que lo componen, intenta ser una contribución concreta para el desarrollo del Observatorio de Recursos Humanos en cada uno de los países de la región. Apunta a generar una nueva visión que privilegia al recurso humano en salud, única manera, entendemos, de aportar a los desafíos de eficiencia y equidad que presenta el sector.