

Planificación estratégica de los recursos humanos para la salud

Tim Martineau, Liverpool School of Tropical Medicine, y Margaret Caffrey, Liverpool Associates in Tropical Health (LATH)

En debates recientes sobre cómo abordar los desafíos que se enfrentan actualmente con relación a los recursos humanos, se ha llegado al consenso de que es importante contar con un plan estratégico nacional de recursos humanos. Esto puede sonar obvio; sin embargo, hay varios países que no tienen un plan, otros tienen planes que no son estratégicos y otros tienen planes excelentes que se desarrollaron pero que nunca se han implementado. Por lo tanto, la mayoría de los países deben trabajar (al menos en cierta medida) para mejorar sus procesos de planificación estratégica de los recursos humanos.

Cada país enfrenta desafíos diferentes con relación a los recursos humanos y además, los desafíos cambiarán con el tiempo. Probablemente todos los planes estratégicos sean distintos e irán evolucionando, y no existe un programa único para desarrollarlos. Este resumen técnico brinda cierta guía para la planificación estratégica de los recursos humanos para la salud e incluye algunos ejemplos.

¿Qué es la planificación estratégica de los recursos humanos?

En primer lugar, es importante distinguir entre la planificación estratégica y la planificación de operaciones. La planificación estratégica ayuda a una organización a tomar decisiones fundamentales sobre sus recursos humanos al adoptar una visión de largo plazo de lo que espera lograr y, en términos generales, la forma como puede lograrlo. Por ejemplo: ¿cómo mejoraremos la dotación de personal de los establecimientos localizados en lugares remotos? Por otra parte, la planificación de operaciones se relaciona con la implementación cotidiana de las estrategias; por ejemplo, si la estrategia que se seleccionó para mejorar la dotación de personal en los establecimientos localizados en lugares remotos es capacitar a más personal, entonces la planificación de operaciones incluiría la fecha de inicio de los cursos de capacitación y el número de instructores requeridos.

Además, diferenciamos entre el plan estratégico de recursos humanos y el plan del equipo de trabajo (ver King y Martineau, 2006). Éste último forma parte integral del plan estratégico pero en general, se centra en decidir qué número y tipo de personal se requiere para un período de más largo plazo que el del plan estratégico.

Puede ser útil notar que en realidad, la parte medular de la tarea es el *pensamiento* estratégico que ocurre durante el desarrollo del plan. Si se desarrolla una masa crítica de pensadores estratégicos para abordar el tema de los recursos humanos, entonces será posible mantener el proceso de planificación a largo plazo, lo que conducirá a mejoras y actualizaciones del plan. Si aún no existe un grupo de pensadores

estratégicos, entonces es importante fomentar este tipo de pensamiento por lo menos en un grupo medular antes de elaborar el plan.

La planificación estratégica de los recursos humanos se debe considerar como un ciclo continuo e iterativo que incluye análisis de situación, planificación, implementación, así como monitoreo y evaluación. Debido a posibles limitaciones de tiempo puede ser necesario que los planificadores se basen en datos existentes que quizá estén incompletos y desactualizados; por lo tanto, se podrían hacer ciertas suposiciones para cerrar las brechas de información. En 2005, el Presidente de Zambia le concedió únicamente 60 días al Ministerio de Salud para elaborar un plan estratégico a cinco años. Como no había tiempo para recopilar datos adicionales, se incluyeron actividades de recopilación de datos en el plan, y las suposiciones se señalaron y se documentaron. De esta manera sería posible realizar revisiones del plan y modificaciones o correcciones de las suposiciones posteriormente conforme hubiera más información disponible.

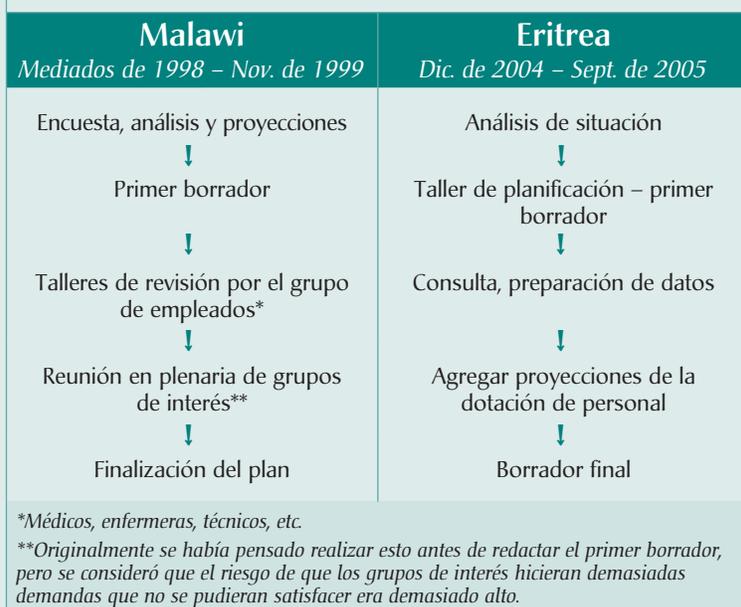
Dependiendo de la complejidad de los desafíos relacionados con los recursos humanos para la salud, se puede incluir una amplia diversidad de estrategias en el plan, que deben ser coherentes para asegurar que se refuercen entre ellas y que no obren una en contra de la otra. A nivel nacional, el plan estratégico general de recursos humanos debe integrarse con los demás planes, como el plan estratégico del sector salud, el programa de reforma del sector público o el plan nacional económico y de desarrollo.

Al desarrollar planes más amplios, como el plan estratégico del sector salud, pueden surgir conflictos de intereses que deberán resolverse; por ejemplo, es posible que algunas de las estrategias a seguir cambien la situación de empleo de ciertos empleados y por lo tanto, pueden provocar resistencia. Puede ser necesario realizar estos cambios para alcanzar los objetivos y metas del sector nacional de la salud, pero es importante manejar cuidadosamente el proceso de gestión de cambios. Por lo tanto, habrá que incorporar estrategias de gestión de cambios en el plan estratégico de los recursos humanos.

Cómo desarrollar el plan

El proceso de desarrollar e implementar un plan estratégico de los recursos humanos puede ser complejo y tomar mucho tiempo, y por eso es importante asegurarse de contar con el liderazgo y supervisión apropiados. En Malawi, un equipo de diseño de alto nivel supervisó el desarrollo del plan estratégico de los recursos humanos para la salud, mientras que en Kenia, el grupo integrado por múltiples grupos de interés que se conformó para elaborar un borrador del plan incluyó a expertos en

Figura 1: Principales pasos del desarrollo del plan estratégico de los recursos humanos en Malawi (1999) y Eritrea (2005)



financiamiento y en monitoreo y evaluación. Debido a que muchos ministerios de salud no cuentan con expertos internos para manejar el proceso, puede ser una inversión apropiada recurrir a la asistencia técnica externa para facilitar el proceso y obtener algunos aportes. Sin embargo, dada la necesidad de mantener el ciclo de planificación iterativo a lo largo del tiempo, se requerirá cierto apoyo de más largo plazo.

Preparación para la planificación

Ya sea que tengamos 60 días o un año de tiempo, es conveniente prepararnos antes de llevar a cabo el proceso de planificación. Esta tarea preliminar incluye la definición de las principales etapas del proceso de desarrollo y la revisión a realizar durante la fase de implementación. Además, será necesario identificar los recursos requeridos (por ejemplo, encuestas, talleres, consultores, instalaciones de informática, impresión y difusión). El hecho de elaborar un pequeño plan de trabajo y presupuesto ayudará a movilizar los recursos requeridos y sostener negociaciones durante suficiente tiempo como para poder elaborar un plan integral que cuente con el respaldo apropiado. Esta tarea podría incluir lo siguiente: llevar a cabo el análisis de situación, involucrar a grupos de interés clave, seleccionar a los integrantes del equipo responsable de diseñar el plan, elaborar un borrador del plan, obtener la aprobación de éste y lanzar y difundir el plan. La Figura 1 incluye ejemplos de dos posibles enfoques. La forma como se desarrollará el plan estratégico dependerá de diversos factores, como el tiempo, los expertos y los recursos disponibles, por lo que las sugerencias aquí presentadas se deberán adaptar a cada situación particular; sin embargo, recomendamos que el proceso se mantenga sencillo y que no dure más de aproximadamente seis meses. Finalmente, el plan deberá ser aprobado, y puede ser crítico encontrar el momento adecuado para presentar el plan para su aprobación si es necesario tomar en cuenta otras agendas.

Recopilación y análisis de información

Recomendamos empezar con la mejor información posible sobre la situación actual para identificar cuáles son los problemas que el plan debe abordar.

Esta información se puede recabar con ayuda de un inventario especial de dotación de personal (por ejemplo, en Malawi en 1999) o una revisión (como en el caso de Eritrea). En algunos casos, puede haber información disponible en bases de datos de recursos humanos (por ejemplo, en Zambia para el sector público), estudios o revisiones del equipo de trabajo o documentos más generales relacionados con el sector salud. Además, se requiere información actualizada para identificar las oportunidades y desafíos a enfrentar en el futuro; a esto se le denomina “exploración ambiental”. La exploración podría incluir planes de provisión de servicios de salud futuros y factores que pueden afectar el empleo (por ejemplo, un mercado laboral más amplio, una reforma de los servicios públicos, una reforma o descentralización del sector salud). Inevitablemente habrá brechas en la información disponible, en cuyo caso será necesario hacer suposiciones y señalarlas en el plan. Además, se puede incluir actividades adicionales de recopilación de información en el plan.

Es preciso analizar la información para identificar los temas clave, causas fundamentales y brechas que se abordarán a través del plan. En Malawi, en 1999 se identificó que la gestión del desempeño de los empleados era deficiente; para abordar esto, el plan estipuló la introducción de sistemas sencillos para monitorear la ausencia de los empleados y más adelante, introducir revisiones anuales del desempeño mejoradas. En Eritrea, en base a un análisis (realizado mediante el uso de una herramienta de planificación computarizada) de los datos sobre la dotación de personal y reducción del número de empleados indicó que era necesario incrementar el número de personas que recibían capacitación (particularmente en el caso de las enfermeras auxiliares) para satisfacer las demandas de provisión de servicios.

Desarrollo de estrategias

Muchas veces se puede redactar objetivos al volver a formular una definición de problema como un resultado deseable: por ejemplo, “distribución no equitativa de personal” se convierte en “el personal se distribuye en forma equitativa”; entonces, hay que identificar los factores que contribuyen al problema. En algunos sitios el problema de distribución de personal podría ser consecuencia de condiciones laborales deficientes, falta de acceso a educación de alta calidad para los niños y falta de acceso a incentivos financieros más atractivos para trabajar en otros lugares. Ciertos problemas (quizá la educación de los niños) pueden estar fuera del alcance del plan, y otros podrán establecerse como prioridad o abordarse en una fase posterior del plan. Encontramos que en Eritrea y Kenia, los equipos responsables de elaborar el borrador del plan identificaron y acordaron los objetivos durante un taller y luego desarrollaron estrategias y actividades para alcanzar estos objetivos. Los objetivos pueden mejorarse si se presentan en plenaria y si constituyen la base del plan estratégico, que se puede refinar más adelante al desarrollar calendarios de trabajo y presupuestos. Inevitablemente habrá que compensar entre las cualidades técnicas de los aportes (a no ser que todos los participantes del taller sean expertos) y la apropiación final del plan.

Participación de grupos de interés

Es importante identificar a los grupos de interés clave (ver la Figura 2) y manejar cuidadosamente su participación. Por lo general, será necesario encontrar una forma de proceder que considere tanto el deseo

de elaborar un plan rápidamente como la necesidad de llevar a cabo un proceso más largo y complejo para tomar en cuenta los intereses de los grupos de interés. Sin embargo, es más probable que la apropiación por parte de los grupos de interés sea mayor si se lleva a cabo un proceso más integral y además, en este caso las probabilidades de que el plan realmente se implemente serán mayores. Las consultas se pueden realizar en diferentes fases del proceso. Por ejemplo, en Eritrea el equipo decidió que elaboraría el primer borrador para asegurarse de aplicar el pensamiento estratégico y análisis requeridos, y luego presentaría el borrador en un taller de consulta para grupos de interés con el fin de obtener los comentarios de los participantes. Si el proceso se inicia con la realización de un taller para un gran número de grupos de interés, se puede correr el riesgo de que las personas hagan demandas inapropiadas sin hacer referencia a un análisis de situación o sin desarrollar una estrategia en forma más rigurosa. Otra forma de involucrar a los grupos de interés sería en reuniones individuales o al invitarlos a hacer comentarios sobre los borradores iniciales. Si no se ha consultado a todos los grupos de interés antes de publicar la primera versión, aún se les podrá involucrar más adelante.

¿Qué se podría incluir en el plan?

Se debe tratar de aclarar en una fase inicial cuál es el alcance del plan y el tipo de componentes que se incluirán, aunque llegue a ser necesario realizar modificaciones más adelante. Una de las tareas iniciales consistirá en llegar a un acuerdo respecto al período del plan; para ser estratégico, un plan debe abarcar tres años o más. Puede ser útil (o hasta podría ser un requisito) incluir el plan dentro de otros ciclos de planificación: por ejemplo, en Kenia el plan estratégico de recursos humanos se alineó con el ciclo de planificación a tres años del enfoque adoptado para todo el sector, mientras que en Malawi (1999) debía concordar con un programa de trabajo más amplio para cinco años. Si bien estos planes estratégicos pueden incluir proyecciones de personal a 10 o hasta 20 años, las estrategias se limitan a abarcar el período del plan.

¿Qué parte del sector salud abarcará el plan? Puede incluir únicamente a los trabajadores de salud gubernamentales, ya que a veces las organizaciones religiosas de mayor tamaño desarrollan sus propios

planes estratégicos de recursos humanos; aunque idealmente éstos se deberían interrelacionar con los planes más amplios para el sector – especialmente en lo referente a capacitación. En Kenia y Malawi los planes estratégicos desarrollados recientemente abarcaron a todo el sector: gubernamental, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones religiosas y el sector privado. Esto es útil para la planificación de actividades de capacitación para todo el sector y además, proporciona información para el mercado laboral en general. En muchos países, esto está en conformidad con las iniciativas que se llevan a cabo para desarrollar un enfoque que abarque a todo el sector.

El paso siguiente es acordar un objetivo más general del plan que se relacione con los planes más amplios de provisión de servicios de salud. Un objetivo general típico sería incrementar el número de trabajadores de salud capacitados con un alto nivel de motivación que están distribuidos en forma equitativa en todo el país. Un objetivo acordado servirá de enfoque para el desarrollo de las estrategias y puede ayudar a establecer algunos principios para guiar el proceso y el contenido del plan. Uno de los principios de planificación que se utilizaron en Kenia fue “empezar en donde estamos ahora” para evitar incluir estrategias demasiado ambiciosas. El equipo de Zambia quería asegurarse de que su plan “abordara las causas fundamentales en vez de los síntomas” para evitar que los problemas surgieran nuevamente.

El plan será de mayor utilidad y gozará de una mayor credibilidad si existe una razón fundamental claramente descrita que respalda las estrategias del plan. Por lo tanto, muchas veces el documento iniciará con un análisis de las circunstancias actuales (el contexto más general y los aspectos que se relacionan más concretamente con la situación de los recursos humanos) y puede incluir proyecciones de “qué ocurre si” respecto a condiciones futuras de dotación de personal, con el fin de identificar los temas clave y proporcionar información sobre los requerimientos de capacitación.

El análisis podría indicar que se requieren muchas estrategias para mejorar la situación de la dotación de personal. Sin embargo, debido a que es probable que los recursos sean limitados, habrá que ordenar estas estrategias según prioridad; de lo contrario, el plan se convertiría meramente en una lista de actividades imposibles de implementar. Por ejemplo: dados los recursos limitados, ¿el enfoque principal debería estar en emplear a más personal o en mejorar la calidad, productividad y desempeño del personal existente? Establecer prioridades puede significar que no se incluya en el plan una estrategia que se haya discutido en una fase temprana del proceso o que se postergue para incluirla en la etapa final del período del plan. La principal orientación al establecer prioridades será considerar cuál sería la mejor forma de alcanzar el objetivo del plan; sin embargo, inevitablemente será necesario llegar a compromisos.

Un desafío a enfrentar es cómo encontrar el equilibrio entre las estrategias de corto plazo y aquellas de un plazo más largo. Muchos problemas de dotación de personal han sido provocados por la ausencia o ineficacia de sistemas eficaces de planificación, gestión y desarrollo de los recursos humanos. Sin embargo, se requieren por lo menos de dos a tres años para desarrollar, probar e implementar estos sistemas. Muchos grupos de interés quieren que ocurran

Lista de verificación para desarrollar un plan estratégico de recursos humanos para la salud

- ¿Se trata de un plan estratégico general de recursos humanos para la salud o un plan más específico para el equipo de trabajo?
- ¿Existe una demanda evidente de un plan de recursos humanos para la salud? El plan contará con el respaldo de una persona o grupo influyentes que lo promuevan o que aboguen por él?
- ¿El desarrollo del plan implicará un pensamiento estratégico real o sencillamente se trata de un ejercicio teórico?
- ¿Existe un liderazgo fuerte y eficaz para el desarrollo e implementación del plan?
- ¿Hay un equipo con integrantes que aportan una combinación apropiada de destrezas para desarrollar el plan?
- ¿Qué grupos de interés deberían participar en el desarrollo del plan, y a cuáles habría que consultar?
- ¿Existe un plan de trabajo con presupuesto para el desarrollo del plan? ¿Cuán complejo es? ¿Cuánto tiempo se requerirá para elaborar el plan?
- ¿Cuál es el proceso de aprobación del plan es estratégico de recursos humanos para la salud, y quién lo aprobará?
- ¿Qué datos están disponibles actualmente? ¿Se ha llevado a cabo una “exploración ambiental”? ¿Qué información se puede recabar antes de iniciar el desarrollo del plan? ¿Qué recopilación de datos se debe incluir como parte del plan?
- ¿Cuál es el alcance del plan?
- ¿Cuál es el objetivo general?
- ¿Cuáles son las estrategias clave para alcanzar el objetivo? ¿Se basan éstas en el análisis de problemas?
- ¿Qué fondos ya están disponibles? ¿Cuál es la brecha de fondos?
- ¿El plan incluye estrategias para la gestión de cambios?
- ¿Cómo se monitoreará la implementación del plan, y cómo se actualizará periódicamente el plan?

Recordemos:

- La planificación estratégica es un proceso iterativo y no una acción individual.
- Se debe hacer énfasis en el pensamiento estratégico más que en el documento.
- Es necesario involucrar a los grupos de interés apropiados y a la vez, procurar que el proceso sea sencillo y no demasiado largo.
- Es necesario asegurar que las estrategias aborden las causas fundamentales y que su implementación sea factible.

Figura 2: Posibles grupos de interés a involucrar en el desarrollo de un plan estratégico de recursos humanos para la salud

- Ministerios del gobierno central o entidades que tratan el tema del trabajo (por ejemplo, gabinetes ministeriales, comisiones de servicios públicos)
- Otros empleadores (gobiernos locales, organizaciones religiosas, ONG, el sector privado, proyectos de desarrollo importantes)
- Entes reguladores (por ejemplo, el Consejo de Enfermería)
- Entes representativos (por ejemplo, asociaciones de médicos, sindicatos de servicios públicos)
- Entes financiadores (por ejemplo, Ministerio de Finanzas, donantes, agencias financiadoras)
- Institutos de capacitación (capacitación previa al servicio y capacitación en el lugar de trabajo)

Fuente: Basado en la experiencia del autor y en Martineau y Martineau, 1997

Visite el Centro Global de Recursos Humanos para la Salud (RHS) para encontrar, compartir y aportar conocimientos y herramientas de recursos humanos para la salud. Para las personas que trabajan a nivel nacional o mundial, el Centro Global de Recursos Humanos para la Salud proporciona información para:

- Mejorar la planificación estratégica y la toma de decisiones
- Fortalecer la elaboración de informes y presentaciones
- Apoyar el cabildeo por los recursos humanos para la salud (RHS)
- Mejorar el desarrollo profesional
- Ahorrar tiempo



The Capacity Project
IntraHealth International, Inc.
6340 Quadrangle Drive
Suite 200
Chapel Hill, NC 27517
Tel. (919) 313-9100
Fax (919) 313-9108
info@capacityproject.org
www.capacityproject.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o el Gobierno de los Estados Unidos.

cambios en menos tiempo, y si ven algunos resultados rápidos esto puede subirles la moral e inspirarles confianza de que las estrategias son factibles y que pueden hacer una diferencia. Por eso podría ser deseable contar, por una parte, con una combinación de estrategias de más largo plazo para desarrollar o fortalecer el sistema y por otra parte, con "beneficios rápidos" que tienen un impacto rápido en la situación de los recursos humanos.

Para asegurar que estén disponibles suficientes empleados capacitados y motivados para proveer servicios de salud se requiere una serie compleja de estrategias de recursos humanos que abarquen los aspectos de planificación, gestión y desarrollo. Afortunadamente, hoy día por lo general se reconoce que el tema de los recursos humanos implica más que ofrecer cursos de capacitación. No obstante, es necesario asegurar que el plan incluya un conjunto integral de estrategias coherentes, que deberán dividirse en actividades o tareas específicas para traducirlas a la realidad. Por lo tanto, es necesario decidir quiénes serán las personas responsables de realizar cada una de las tareas, qué recursos se requieren y cuánto tiempo tomará la implementación de las actividades. Recomendamos planificar este nivel de detalles para cada año, aunque puede ser necesario realizar además un cálculo aproximado para todo el período del plan. Para asegurar que el plan estratégico realmente se implemente es importante elaborar un plan operativo detallado (que incluya costos) para el primer año, y este ejercicio se deberá repetir cada año. Los planes para el segundo año y los demás años dependerán de los logros alcanzados y lo que sea apropiado en ese momento.

Si no se cuenta por lo menos con un presupuesto indicativo, será imposible presentar apropiadamente el plan ante entidades financiadoras como el Ministerio de Economía o los donantes. Puede ser

útil incluir una tabla que detalla los fondos a utilizar para implementar estrategias que el gobierno o los donantes ya se han comprometido a implementar como proyectos; esto facilitará la implementación un proceso de monitoreo y evaluación de los resultados e impacto de las estrategias. Se debe identificar indicadores y las formas de medirlos y, siempre cuando sea posible, integrarlos en los planes existentes de monitoreo y evaluación del sistema de salud. La información se debe incluir en el proceso de planificación anual para ayudar a mejorar el plan a nivel estratégico y aportar información para los planes operativos. Este ciclo de "planificar, actuar, revisar" es lo que permite que el plan general permanezca flexible y apropiado y además, que se aprendan lecciones y que la experiencia conduzca a una mejor planificación y gestión de los recursos humanos. Uno de los principios del plan de Zambia es el aprendizaje a nivel institucional, que se explica como que el "el Ministerio de Salud aprende a resolver sus propios problemas por medio del análisis y la acción."

Una advertencia respecto a la implementación

Como comentario final, cabe mencionar que a pesar de las mejores intenciones, puede ser que *los planes no sean implementados* o, al menos, no inmediatamente. Por ejemplo, el proceso de aprobación del plan de Zambia tomó más de nueve meses, pero actualmente el plan se está implementando. En Kenia el plan aún no se ha lanzado pero muchas de las estrategias se están incluyendo en los planes de trabajo anuales. Aun si no se utiliza ninguna parte del plan, es probable que al cabo de unos años habrá otra demanda de un plan estratégico de recursos humanos; y si el plan original es apropiado será posible recuperarlo, y quizá sólo haya que realizar pequeños ajustes para actualizarlo con el fin de responder a los desafíos que se enfrentan en ese momento.

Referencias

Departamento de Investigación y Desarrollo de los Recursos Humanos. Human resources strategy for the health sector in Eritrea: 2006-2010. Eritrea: Ministerio de Salud, 2005. Disponible en: <http://www.hrhresourcecenter.org/node/253>

King, G., Martineau, T. Workforce planning for the health sector. Resumen técnico No. 6 de Capacity Project. Chapel Hill, NC: Capacity Project, 2006. Disponible en: http://www.capacityproject.org/images/stories/files/techbrief_6.pdf

Martineau, T., Martínez, J. Human resources in the health sector: guidelines for appraisal and strategic development. Health and Development Series Working Paper No. 1. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea, 1997. Disponible en: <http://www.hrhresourcecenter.org/node/21>

Ministerio de Salud, Zambia. Human resources for health strategic plan (borrador): 2006-2010. República de Zambia: Ministerio de Salud, 2005. Disponible en: <http://www.hrhresourcecenter.org/node/1323>

Recursos adicionales

HRH Action Framework [sitio web]. Capacity Project, Global Health Workforce Alliance, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Organización Mundial de la Salud; 2007. Disponible en: <http://www.hrhresourcecenter.org/node/1240>

HRH Global Resource Center [sitio web]. Capacity Project; 2007. Disponible en: <http://www.hrhresourcecenter.org/>

La sociedad de Capacity Project

INTRAHEALTH
INTERNATIONAL

innovating to save lives
Jhpiego
an affiliate of Johns Hopkins University

PATH
A catalyst for global health

IMA
WORLDHEALTH
ADVANCING HEALTH & HEALING
THE WORLD OVER

LATH
LIVERPOOL ASSOCIATES
IN TROPICAL HEALTH

TRG

MSH MANAGEMENT SCIENCES for HEALTH
a nonprofit organization strengthening health programs worldwide