

**ARTICULO ORIGINAL****Título:** Formación jurídica de directivos de la salud para la toma de decisión**Title:** Legal training of health managers for decision-making

---

**Autores:** Jorge Vargas Yzquierdo <sup>I</sup>, Odette Garrido Amable <sup>II</sup>, Ramon Syr Salas Perea<sup>III</sup>, Esther Paredes Esponda <sup>IV</sup>.

- I. Lic. En derecho profesor auxiliar del departamento de Economía de la Salud de la Escuela Nacional de Salud Pública; correo: [jyzquierdo@infomed.sld.cu](mailto:jyzquierdo@infomed.sld.cu)
- II. Médico. Especialista de primer y segundo grado en Medicina General Integral. Máster en Educación Médica y Longevidad Satisfactoria. Profesora auxiliar del departamento de Ciencias sociales de la Escuela Nacional de Salud Pública; correo: [odette@infomed.sld.cu](mailto:odette@infomed.sld.cu)
- III. Médico. Doctor en Ciencias de la Salud. Especialista primer y segundo grado en Cirugía. Profesor titular y consultante del departamento de Educación posgraduada de Salud Pública de la Escuela Nacional de Salud Pública; correo: [salasram@infomed.sld.cu](mailto:salasram@infomed.sld.cu)
- IV. Lic. en Gestión de la Información en Salud. Master en Bibliotecología y Ciencias de la Información, Profesora Auxiliar del Departamento Educación Posgraduada en Salud Pública de la Escuela Nacional de Salud Pública. [estherp@infomed.sld.cu](mailto:estherp@infomed.sld.cu)

---

**RESUMEN:**

**Introducción:** Desarrollar las competencias profesionales de los directivos del sector de la salud en temas jurídicos constituye una prioridad. **Objetivo:** Identificar los conocimientos, habilidades y prácticas jurídicas que poseen los directivos de la salud para su desempeño profesional y la toma de decisión en los municipios Lisa, Playa y Marianao durante el período 2012 – 2016 y la percepción que tienen los directivos sobre la influencia del módulo Legislación en Salud del Diplomado "Dirección en Atención Primaria de Salud" para la construcción de sus competencias profesionales.

**Métodos:** Se realizó un estudio descriptivo. El universo lo constituyó 107 directivos de los municipios Lisa, Playa y Marianao que cursaron el módulo de Legislación en salud. Se aplicaron encuestas al inicio y al final del módulo.

**Resultados:** Los directivos expresaron interés por recibir capacitación en temas jurídicos, reconocieron escaso dominio de los mismos y manifestaron insatisfacción con el corto tiempo destinado al módulo. Evaluaron de positivos y útiles los conocimientos adquiridos. Se comprobó la necesidad de capacitación jurídica de los directivos de la Salud y se valoró de positivo su impacto educativo. Se concluye que las carencias de conocimiento jurídico de los directivos están relacionadas con el Control Interno, el Derecho Laboral y Penal. Las principales problemáticas se asociaban a procesos diversos de cambio que tienen lugar en los escenarios del sistema de salud. El módulo Legislación en salud se percibe como provechoso e influyente en la construcción de competencias profesionales jurídicas.

**Palabras clave:** temas Jurídicos, legislación en salud, formación jurídica, sistema nacional de salud, competencias profesionales.

---

## ABSTRACT

**Introduction:** Developing the professional legal skills in health sector managers is a priority. **Objective:** To identify knowledge, skills and legal practices that health managers have for their professional performance and decision making at Lisa, Playa and Marianao municipalities during the period 2012-2016. To determine the perception the managers have on the influence of the Health Legislation module in "Primary Health Care postgraduate training" for the construction of their professional competences.

**Methods:** A descriptive study was carried out involving 107 managers from Lisa, Playa and Marianao municipalities who attended the module of Health Legislation. Surveys were applied at the beginning and at the end of the module.

**Findings:** The executives expressed interest in receiving training in legal issues; they acknowledged lack of control and expressed dissatisfaction with the short time dedicated to the module. Acquired knowledge was evaluated as positive and useful. The need of legal training for health managers was verified and their educational impact was positive. It was concluded that the lack of legal knowledge of managers are related to Internal Control, Labor and Criminal Law. The main problems were associated to diverse processes of change that take place in the scenarios of the health system. The Health Legislation module is perceived as beneficial and influential in the construction of professional legal skills.

**Keywords:** Legal issues, health legislation, legal training, national health system, professional competencies.

---

## INTRODUCCIÓN:

Las Administraciones Públicas, además de cumplir con su finalidad específica, deben adoptar medidas para alcanzar la mayor eficiencia posible en el desarrollo de su ciencia de la administración y hacer cada día más efectiva su representación estatal, por el propio bienestar de la especie humana. <sup>(1)</sup> Las normas de salubridad siempre han ocupado la atención de la Administración Pública en Cuba, la cual debe actuar bajo el estrecho escrutinio y la estimación crítica del pueblo. La influencia de la opinión pública sobre la acción legislativa es grande, y así, a su vez impone ciertas restricciones y controles sobre el administrador por lo que, la necesidad de competencia administrativa en el trabajo de salud pública, requieren considerable aptitud profesional. <sup>(2)</sup>

Por consiguiente la única manera viable de desarrollar una gestión pública de prestación del servicio de salud eficiente y eficaz, se respalda en cuadros administrativos altamente capacitados y fogueados en el conocimiento y aplicación y manejo de la normativa jurídica que limita su ámbito de acción. <sup>(3)</sup>

La legislación en salud constituye uno de los mecanismos esenciales de participación social más, efectivos en la formulación y ejecución de políticas de salud, es la interacción entre diversos conjuntos y actores sociales que conforman la sociedad. Es además uno de los medios para que la salud se convierta en un ingrediente fundamental del proceso de desarrollo. <sup>(4)</sup> Por tal razón, el administrador sanitario se rige por la ley de salud pública, la cual prescribe las dimensiones y obligaciones de su tarea y por la legislación social y de educación que afecta las condiciones de vida del pueblo y que por ello influyen sobre la salud.

En la actualización del nuevo modelo económico y social de la república de Cuba en el VI y VII Congreso del Partido Comunista, se hace referencia a la necesidad de fomentar una cultura jurídica y económica en la población y los cuadros de dirección de ahí que se considere impostergable la capacitación para los directivos especialmente los vinculados al sector salud al constituir esta una de las conquistas fundamentales del sistema económico y social cubano. <sup>(5)</sup>

Una de la estrategias principales del Sistema Nacional de Salud es el desarrollo integral de los recursos humanos constituye Los encargados de la conducción de los diversos procesos en este sector, deben poseer las competencias necesarias que les permitan conducir las políticas públicas, estrategias, programas y acciones que contribuyan a elevar la calidad en los servicios de atención en salud de sus poblaciones utilizando de manera racional y eficiente los recursos disponibles, de modo tal que sean sostenibles los servicios que se presten. <sup>(6)</sup>

Es por ello que existe una peculiar armonización entre los valores sociales compartidos, con relación a la salud, el sistema socio económico imperante y el cuerpo legislativo y de regulaciones de soporte y el diseño e implementación de un modelo sanitario que utiliza a la atención primaria de salud como estrategia para el logro de sus objetivos. <sup>(7)</sup>

En relación a este tema resulta pertinente preguntarse: En relación a este tema resulta pertinente preguntarse: ¿Cuáles son los conocimientos, habilidades y prácticas jurídicas que poseen los directivos de la salud para el desempeño profesional y la toma decisión en los municipios Lisa, Playa y Marianao durante el período 2012 - 2016? ¿Qué percepción tienen los directivos sobre la influencia del módulo Legislación en Salud del Diplomado de "Dirección en Atención Primaria de Salud" en la construcción de sus competencias profesionales?

El presente trabajo tiene como objetivo: Identificar los conocimientos, habilidades y prácticas jurídicas que poseen los directivos de la salud para su desempeño profesional y la toma decisión en los municipios Lisa, Playa y Marianao durante el período 2012 - 2016 y la percepción que tienen los directivos sobre la influencia del módulo Legislación en Salud del Diplomado "Dirección en Atención Primaria de Salud", para la construcción de sus competencias profesionales.

## **MÉTODOS:**

Se realizó un estudio descriptivo. El universo estuvo conformado por 107 directivos de los municipios Lisa, Playa y Marianao que cursaron el módulo de "Legislación en Salud" del Diplomado de "Dirección en Atención Primaria de Salud" durante el período 2012-2016, efectuado en la sede del Instituto de Ciencias Básicas y Pre Clínicas (ICBPC) "Victoria de Girón" y acreditado en la Escuela Nacional de Salud Pública. Las variables se conformaron en función de los objetivos y estuvieron relacionadas con demografía, conocimientos, habilidades y prácticas jurídicas, percepción y expectativas de aprendizaje. Se emplearon como métodos teóricos el de análisis y síntesis. Los autores aplicaron 2 encuestas estructuradas, al inicio y final del módulo en cada una de las ediciones del diplomado. Se tabularon los datos en una base de datos de Microsoft Excel creada al efecto. Se utilizaron las medidas de resumen de frecuencia absoluta y por ciento. Los resultados se expresaron en tablas y gráfico. Se tuvieron en cuenta los principios bioéticos en cada momento del estudio.

**RESULTADOS:**

Los 107 directivos se distribuyeron en las cinco ediciones del diplomado "Dirección en Atención Primaria de Salud" de la siguiente manera: 22, 21, 18, 21 y 25 respectivamente. El promedio de la edad osciló entre 35 y 45 años de edad, en su mayoría con más de 15 años de experiencia laboral en el sector, y un promedio entre 5 y 8 años desempeñando cargos de dirección. En relación a la profesión de formación, el 57.0% de ellos (61) eran médicos, el 42.05% (45) licenciados en diferentes especialidades de la salud y el 0.9% (1) ingeniero. El 73.8 % (79) eran del sexo femenino e igual cifra son militantes del Partido Comunista de Cuba.

En cuanto al conocimiento de temas jurídicos, el 74.8% (80) reconoció no poseer ningún conocimiento práctico o teórico sobre estos temas, motivado en lo fundamental por la carencia de información sobre convocatorias a cursos o desarrollo de figuras de postgrado, dificultades con la comunicación de ofertas de superación y desconocimiento de las vías o mecanismos para gestionarlos. Mientras un 25.2% (27) declaró disponer de algún conocimiento de aspectos jurídicos adquiridos durante su formación universitaria y solo un 8.4% (9) declaró poseer los conocimientos durante el estudio de la especialidad. El 91.5.1% (98) de los encuestados expresó no haber realizado nunca estudio de postgrado vinculado a materias jurídicas, mientras que sólo un directivo declaró haber realizado un postgrado en el curso 2004-2005 en la Universidad de Holguín. El 100% de los encuestados expresó no haber realizado curso alguno a distancia en temas jurídicos, ni tampoco conocen como gestionar la información mediante las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En relación al nivel de conocimiento que expresaron poseer sobre las diferentes ramas del Derecho o Regulaciones jurídicas vinculadas a diversas temáticas, de doce materias analizadas, en ocho, la mayoría expresó conocimiento nulo, (Derecho Medioambiental, Derecho Administrativo, Propiedad Intelectual, Derecho Mercantil, Protección Física, Mediación en la Solución de Conflictos, Regulaciones Internas del MINSAP y Derecho Penal) mientras que en cuatro prevaleció el nivel de conocimiento elemental (Derecho Laboral, Derecho Constitucional, Derecho familia, Auditoría y Control Interno) (ver Tabla 1).

Sobre las habilidades jurídicas declaradas por los directivos la mayoría (91.5.1%=98) reconoció carecer la habilidad de la interpretación de normas jurídicas cuando tienen que analizar distintas normativas de diferentes rangos y fuentes de derecho; así como también en la aplicación de estas según su jerarquía, contenido y alcance para la acertada toma de decisión. La habilidad para la solución de conflictos de manera independiente también fue reconocida por los directos como necesaria y aun no lograda (81.3% =87).

El 100 % de los encuestados manifestó poseer servicio de asesoramiento jurídico en sus entidades; en la modalidad de servicio de asesoramiento jurídico contratado a una entidad consultora el 49.6% (54), mientras que en las modalidades de asesor jurídico propio o compartido con otras entidades superiores el 24.2% (26) cada una, respectivamente. El 57.0% (61) de los encuestados expresó que en su entidad no se realizan actividades de capacitación en temas jurídicos, mientras un 40.1% (43) refirió participar en alguna actividad de capacitación pero enfocadas esencialmente al control interno.

En relación a la práctica en su desempeño se identificaron como principales dificultades: a) instrumentación de la Resolución 60/2011 de la Contraloría General de la República 81.3% (87), b) completamiento de la plantilla de cuadros y reservas administrativos y económicos 21.4% (23), c) control económico – financiero y seguridad razonable de la contabilidad 34.5% (37) d) insuficiente explotación por

concepto de comercialización de servicios de salud y académicos 18.6% (20), e) aplicación de las normativas referentes a la seguridad y protección de las instituciones 44.8% (48), provocando la sustracción de recursos materiales tales como materiales de construcción, equipo de cómputo y otros recursos materiales f) aplicación de medidas disciplinarias 46.7% (50) g) mediación de conflictos laborales 11.2% (12) h) aplicación de las normativas de disponibilidad laboral 34.5% (37) i) implementación del nuevo código del trabajo 62.6% (67) j) normas jurídicas que regulan el proceso inversionista 48.5% (52) k) normas sanitarias que regulan y respaldan la campaña de lucha anti vectorial 75.7% (81).

Las expectativas antes de iniciar el módulo de temas jurídicos fueron las siguientes:

- apropiarse de conocimientos para el mejor desempeño laboral 73.8 (79)
- carecieron de expectativas 26,2% (8)
- aplicación justa de las normas que regulan disciplina la laboral en salud 32.7 % (35).

Durante el desarrollo del diplomado se pudo observar que los directivos que mayores expectativas poseían coincidían con aquellos que se encontraban motivados en ejercer las funciones de dirección y tenían responsabilidades administrativas o estaban a punto de adquirirlas por ser canteras de dirección. Los que carecieron de expectativas coincidieron con aquellos que no tenían interés de cursar el diplomado, lo hacían por mandato o no tenían interés en desempeñarse como directivos del sistema.

El 100 % de los encuestados reconoció la necesidad de recibir capacitación en temas jurídicos, argumentando los siguientes motivos: desconocimiento en estos temas, ignorancia de sus deberes y derechos laborales, importancia y necesidad de dichos conocimientos para lograr un mejor desempeño profesional y como directivos; por tales motivos sugirieron la organización de cursos de postgrado, como talleres, entrenamientos, diplomados, teniendo en cuenta las características de los centros en los que laboran, la carga laboral que poseen y sus responsabilidades laborales.

En cuanto al nivel de satisfacción de las expectativas declaradas al iniciar el módulo de temas jurídicos, al concluirlo el 67,2 % (72) expresó haberlas satisfecho todas, mientras que el 32,8 % (35) manifestó haber satisfecho algunas; ninguno de los directivos expresó no haber satisfecho alguna de sus expectativas.

Por otro lado, el 100% (61) de los directivos evaluó como importante haber recibido la formación en temas jurídicos, y seleccionaron en orden de utilidad los indicadores de medidas que a continuación se manifiestan:

- 1) convertirlos en una herramienta de dirección 75.4% (80)
- 2) posibilidad de resolver problemas en la práctica profesional 74.9% (70)
- 3) lograr un desempeño laboral más eficaz 59.8% (64)
- 4) permitir el acceso a tareas más complejas el 40.1 % (43)
- 5) posibilidad de definir mejor sus metas y propósitos profesionales 40.1% (43).

Sobre la opinión y percepción de los directivos con relación a la influencia del módulo de legislación en la formación de sus propias competencias profesionales, el estudio ofreció los siguientes resultados: el 100% de los encuestados consideró provechoso haber recibido el módulo en temas jurídicos considerando que ello contribuiría de diversas formas al perfeccionamiento de sus desempeños profesionales. En la tabla 2 se muestra cómo identificaron en orden de prioridad los parámetros relevantes del curso, entre los que se destacaron:

- 1) la utilidad de los contenidos recibidos 91.5% (98)
- 2) el desempeño del profesor y de los organizadores 83.3%(89)
- 3) la metodología utilizada 75.7% (81)

Al hacer una valoración integral del módulo de temas jurídicos en una escala del 1 al 5, el (60.7 %=65) de los directivos lo evaluaron con calificación de (5) puntos, mientras que el (39.3 %=42) con (4) (tabla 3, gráfico 1). En correspondencia con los resultados analizados, los directivos recomendaron para próximas ediciones profundizar en: el control interno. (Resolución 60/2011) (93.4 % =100), la interpretación y alcance del nuevo Código del Trabajo y los procesos de redimensionamiento laboral (70.09 %=75), metodología para la aplicación de la Responsabilidad Material el (6.5 %=7), el marco legal aplicable al personal de la salud ante presuntas, negligencias o errores en el desempeño de sus funciones y mecanismos de respaldo jurídico a los equipos de salud (15.8 %=17), normativas que regulan la migración de los profesionales de la salud (85.9% = 92).

## **DISCUSIÓN:**

Los resultados de esta investigación coinciden con los de otros autores quienes han identificados carencias de conocimientos jurídicos en directivos y profesionales del sector.<sup>(6, 8-11)</sup> El presidente cubano Raúl Castro expresa en relación a lo anterior: "La experiencias nos enseñan que no basta con que los documentos normativos estén bien elaborados hay que preparar a los ejecutores directos y pasado un tiempo controlar como están sus conocimientos para la aplicación de estas importantes actividades, comprobar su dominio de las regulaciones, exigir con sistematicidad que se cumplan en la práctica las disposiciones y reaccionar oportunamente ante las desviaciones, impidiendo que se conviertan en problemas políticos mayores."<sup>(12)</sup> Los autores consideran que en el contexto actual de la estrategia de informatización de la sociedad cubana y en particular la del SNS, la aparición de nuevos actores sociales y formas de propiedad, la apertura en el amplio acceso a las personas naturales a la Internet y a otras TIC; así como el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los E.U, cobra mayor importancia y necesidad el uso adecuado, racional y eficiente de los recursos de que dispondrá el país y el SNS para estos fines.

Es imprescindible que los directivos y profesionales conozcan las normativas que regulan el uso de las TIC y dominen la utilización de estas en función de la gestión de información sobre temas jurídicos. Otras investigaciones corroboran la pertinencia de esta necesidad, así como de la seguridad informática.<sup>(13)</sup>

En relación a las habilidades que deben poseer los directivos en el siglo XXI refiere Codina Jiménez lo que debe saber hacer un directivo: Capacidad para relacionarse con el entorno, diseñar estrategias; comunicación interpersonal, capaz de persuadir y motivar desarrollo y trabajo en equipo, negociación y soluciones de conflictos; desarrollo de la creatividad y administración efectiva del puesto de trabajo. Esta investigación demostró que a pesar de que se ha avanzado en este sentido aun es necesario fortalecer y construir las habilidades asociadas a la formación jurídica.

Es de destacar que las expectativas de los directivos guardan una relación proporcional con el interés y motivación para alcanzar un desempeño exitoso. Estos resultados son similares a los enunciados por el investigador Castell- Florit en su libro "Saber qué hacer en dirección".<sup>(14)</sup> Expertos en el tema coinciden que lograr una cultura jurídica y económica atemperada a las necesidades actuales y futuras de la nación y el sistema de salud en particular, no es tarea fácil.<sup>(15)</sup> Se requiere voluntad, disciplina y motivación de sus protagonistas y actores.

La necesidad y pertinencia de desarrollar un proceso formativo equilibrado en temas jurídicos a los directivos y profesionales del sector de la salud cada vez es mayor y estudio de este tipo constituyen una alerta para los decisores y académicos en pos de la excelencia del sistema nacional de salud cubano. Es evidente en opinión de los

investigadores que es una fortaleza que las instituciones de salud cuenten con asesoramiento jurídico propio en lugar de contratados ya que esto favorece una adecuada toma de decisiones y preparación de los cuadros.

Esta investigación permitió concluir que los directivos del Sector Salud en los municipios Lisa, Playa y Marianao en el período 2012 – 2016, poseen carentes conocimientos de las normativas jurídicas y de los temas jurídicos asociados al Control Interno, el Derecho Laboral en el contexto de la compactación y reorganización de los servicios de salud y el Derecho Penal en lo concerniente a la protección de los bienes estatales. Las principales problemáticas prácticas a las que se enfrentan en sus contextos laborales se asocian a procesos diversos de cambio que tienen lugar en los escenarios del sistema de salud. Los directivos muestran insatisfacciones, derivadas en lo fundamental por la no disponibilidad de un asesor jurídico propio, y carencia de preparación. Consideran provechoso el módulo Legislación en salud del Diplomado de Dirección en Atención Primaria de Salud y perciben que puede influir de manera positiva en la formación de sus competencias profesionales.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- 1) Álvarez Tabío Albó AM, Natilla Correa A. Derecho público en Cuba a comienzos del siglo XXI. La Habana: Editorial Universidad de la Habana; 2011.
- 2) Freeman RB, Holmes EM. Administración de los servicios de salud pública. México: Interamericana; 1962
- 3) Alvarado Valverde CF. Necesidad de formación jurídica en el perfil profesional del gerente público de salud. Rev centroamericana de adm pub. 1993; (25): 45-50.
- 4) Rojo Pérez N, Castell- Florit Serrate P. El enfrentamiento al Dengue en Cuba. La Habana: Ciencias Médicas; 2014.
- 5) Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. La Habana: Editora Política; 2011.
- 6) Ministerio de Salud Pública. Objetivos de trabajo y actividades principales 2016. La Habana: MINSAP; 2015.
- 7) Manual para la autoevaluación de la calidad de los servicios de salud en el primer nivel de atención. La Habana: OMS/OPS; 2015.
- 8) Salas Perea R, Salas Mainegra I. Educación Médica Contemporánea. Retos, procesos y metodologías. Santander: Editorial Universidad de Santander; 2012.
- 9) Louro Bernal I. Los servicios comunales y la higiene ambiental en La Habana. Rev cubana de Salud Pública. 2003; 39(2): 402- 5.
- 10) Vila Morales D. Teoría del Derecho Médico La Habana: ECIMED; 2013
- 11) MartínLinares X. Análisis de las necesidades de aprendizaje de los directivos del Sistema Nacional de Salud y su relación con el desarrollo del Diplomado de Dirección en Salud [tesis]. La Habana: Escuela Nacional de Salud Pública; 2004.
- 12) Castro Ruz R. Informe Central al VII Congreso del Partido Comunista de Cuba. La Habana: Editora Política; 2016.
- 13) Vidal Ledo M, Castell-Florit Serrate P. La intersectorialidad y el uso de las tecnologías para la salud. En: Intersectorialidad en Salud. Fundamentos y aplicaciones. La Habana: Ciencias Médicas; 2010.

- 14) Castell- Florit Serrate P. Saber qué hacer en dirección. La Habana: Editora Política; 2013.
- 15) Prieto Valdés M. Una Mirada desde y para el ordenamiento jurídico cubano: en defensa de los derechos. Revista Anales de la academia de Ciencia de cuba [Internet].2013 [citado 12 Jun 2016]; 3(2): [aprox. 8 p.]. Disponible en <http://www.revistaacc/index.php/article/viewfile/167/136>

**Conflictos de intereses:** Los autores declaran que no existen conflictos de intereses.

Recibido: 17/01/2017

Aprobado: 21/02/2017

*Lic. Jorge Vargas Yzquierdo.* Escuela Nacional de Salud Pública

Correo electrónico: [jyzquierdo@infomed.sld.cu](mailto:jyzquierdo@infomed.sld.cu)