

Necesidad de formación jurídica en el perfil profesional del Gerente

Carlos F. Alvarado Valverde*

Público de Salud

EXPLICA LOS ALCANCES DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ACTUACION PUBLICA Y DESARROLLA UNA PROPUESTA DE FORMACION JURIDICA PARA LOS GERENTES DE SALUD, CON EL FIN DE CREAR CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE LA MATERIA JURIDICA EN EL ACERVO COGNOCITIVO DE DICHS PROFESIONALES.

Introducción

La "camisa de fuerza" que constituye el principio de legalidad para toda la administración pública se refleja, con todas sus consecuencias, en el desarrollo del SERVICIO PUBLICO DE LA SALUD.

En efecto, el administrador público en materia de salud debe enfrentarse a los límites y condicionamiento que tanto el derecho administrativo como el resto del ordenamiento jurídico imponen a su giro institucional.

Ahora, 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, aplicación y manejo de la normativa

jurídica que delimita su ámbito de acción.

Tradicionalmente, la formación de los administradores públicos, circunstancia válida para los gerentes de servicios públicos de salud, se ha basado prevalentemente, en la transmisión de conocimientos técnico-administrativos relegando el conocimiento jurídico a un plano accesorio.

La formación teórica del administrador público de la salud debe retomar, como imperativo de eficiencia y eficacia, la capacitación en materia jurídica que asegure al profesional el correcto desenvolvimiento de su servicio dentro del marco impuesto por el principio de legalidad. Asimismo, el gerente público de la salud, no sólo debe dejar de ser víctima del desconocimiento de la ley sino que, una vez capacitado ampliamente en la materia, es llamado a ser elemento catalizador primordial de la creación jurídica en su campo; toda vez que, siendo el principal operador de la ley,

* Abogado. Especialista en Derecho Internacional de la U.C.R y la Universidad de Perugia, Italia.. Docente-Investigador ICAP.

es el primero que localiza las necesidades de creación o reforma normativa en su área de trabajo.

El principio de legalidad en la administración pública

A diferencia del ámbito de desarrollo de las relaciones jurídicas entre privados, caracterizadas por una amplia permisión de todo aquello que no se encuentre expresamente prohibido, la Administración Pública:

"...actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes" (COSTA RICA, Leyes, Ley General de la Administración Pública, artículo 11)

Basándose en esta preconcepción inicial, el Estado y sus instituciones, dentro de las cuales se insertan necesariamente las que prestan servicios públicos de salud, deben tomar en consideración la descripción y el alcance que a sus funciones ha otorgado la Ley.

Consecuencia práctica de esta fuerte limitación jurídica es la vinculación de cualquier tipo de política de atención a los parámetros estrictos que las diferentes leyes orgánicas hayan asignado a las instituciones intervinientes. Siempre y cuando exista una adecuación entre las labores planteadas y el giro previsto por la ley, existirá ajuste a la legalidad en el actuar administrativo; pero cualquier

desplazamiento hacia áreas de acción fuera de sus funciones regulares, consistirá en un inaceptable y por demás antijurídico vicio de incompetencia.

Analizadas estas precisiones previas, resulta evidente la necesaria adecuación del actuar administrativo al "bloque de legalidad"; adecuación absolutamente imposible sin el dominio por parte de los administradores públicos de los rudimentos esenciales, tanto del pensamiento jurídico, como de la normativa que vincula el giro institucional.

Premisas esenciales del conocimiento jurídico

El derecho, como cualquier otra disciplina de estudio de las ciencias sociales, requiere de una serie de conocimientos previos acerca de su origen y funcionamiento como requisito *"sine qua non"* de su estudio positivo. Efectivamente, toda iniciativa de formación jurídica deberá introducir al neófito en la globalidad del espectro jurídico, otorgándole los rudimentos esenciales para adentrarse en los campos positivos específicos que interesen el cumplimiento de sus funciones.

En el caso específico del gerente público, resulta indispensable "llevar de la mano" al estudiante desde el momento de definir de la forma más elemental el fenómeno social derecho, pasando por la conformación jurídico-fáctica del Estado y sus funciones, hasta su incursión en la rama del derecho administrativo, como la dis-

ciplina que regula la actividad de la administración pública.

Este sustrato teórico debe permitir al profesional ubicarse, al menos en una forma incipiente, en el pensamiento jurídico, pudiendo dominar la terminología técnica esencial.

Ubicación en las diferentes ramas de la disciplina jurídica

Los vacíos conceptuales del gerente público en orden al conocimiento jurídico, se acentúan en materias que devienen en deficiencias álgidas al momento de implementar su actividad gerencial.

La insuficiencia cognoscitiva en la materia genera no sólo una falta de adecuación general a los requerimientos que el ordenamiento jurídico plantea al actuar administrativo, sino que impide al gerente público cumplir con su importante función de "agente de cambio" de la normativa legal que condiciona su giro institucional.

En efecto, toda norma jurídica tiene como "génesis" una necesidad de vinculación conductual, ubicada en requerimientos de orden social, político, económico, religioso, etc. Así, el derecho se crea y transforma respondiendo a necesidades de regulación normativa.

En el caso concreto del gerente público de la salud, como operador jurídico primario, debe constituirse en el principal identificador de las necesidades de cambio y producción

jurídica, así como en un natural promotor de tales iniciativas de reforma.

Tan alta y avanzada función dentro del sistema jurídico, se observa totalmente abandonada y desaprovechada al no encontrarse el gerente público ni siquiera en la capacidad de manejar la normativa vigente.

Un adecuado acervo de conocimientos jurídicos dentro de la formación integral del gerente público le permitirá un eficiente y eficaz manejo de su gestión, haciéndolo tomar además, el espacio necesario para convertir la ley en un instrumento que facilite la adecuada prestación del servicio de salud por parte del Estado.

El derecho que regula las relaciones laborales y su especial connotación, tratándose del régimen estatutario que regula el empleo público; la normativa jurídica atinente a la contratación en el derecho administrativo; los principios y alcances del criterio jurídico del servicio público; son solamente algunos de los aspectos débiles, de la necesaria y ausente formación jurídica del administrador público.

Esta limitante conceptual genérica se acentúa en el caso del gerente público de la salud, que además de arrastrar con dicha limitación, debe enfrentar, al menos en el área centroamericana, una legislación sobre salud abundante y asistémica.

Seguidamente se comentan áreas específicas de la problemática planteada, proponiendo algunas probables soluciones formativas.

Derecho Administrativo

El ya citado "Principio de Legalidad", obliga al gerente público a conocer las reglas del juego que condicionarán sus gestiones.

Siendo el derecho administrativo, globalmente comprendido, la normativa que regula la actuación de la administración pública, su manejo es ineludible para una correcta organización del servicio público.

Aspectos medulares de la prestación del servicio, tales como los alcances de la organización estatal y sus consecuencias jurídicas, permiten plantear soluciones concretas, dentro de la normativa vigente, a problemas estructurales que podrían hacer difícil o excesivamente onerosa la prestación bajo un determinado esquema orgánico.

Por su parte, las organizaciones públicas de servicio requieren conocer exactamente la extensión del término "servicio público", proyectado a las necesidades concretas que su administración debe, por imperativo legal, satisfacer.

Contratación administrativa

Especial mención, dentro de las limitaciones de formación jurídica anotadas, merece la materia de CONTRATACION ADMINISTRATIVA. El principio de legalidad adquiere especiales consecuencias agravantes de su ya estricto control de la administración, en el momento de regular la ejecución presupuestaria de fondos públicos.

En efecto, los controles que la Ley establece a la forma de contratación de la administración pública, con el fin de asegurar la fiel y eficiente realización de los recursos económicos, convierte la adquisición de bienes y servicios en un verdadero "trauma" para el administrador puro y simple, que requiere de celeridad y libertad a la hora de disponer de los gastos.

El Estado, con fines de control, establece procedimientos más o menos pormenorizados y por lo tanto lentos, pretendiendo asegurar la maximización de los recursos económicos al contratar los insumos que requiere la administración para el cumplimiento de sus fines.

La programación de actividades formativas, tendentes a la capacitación del gerente público, en la mecánica de la contratación administrativa vigente en el ordenamiento jurídico al que pertenece, reviste fundamental importancia al tratarse de gerentes públicos de salud, dada la naturaleza propia del servicio que desarrollan, fuertemente marcada por la alta magnitud cuantitativa de los insumos que requiere.

Régimen de empleo público

Otro aspecto de difícil manejo por parte del gerente público es el "recurso humano". Dentro de la problemática que manifiestan enfrentar con dificultad este tipo de profesionales en materia jurídica, tiene un sitio tristemente preferente la Legislación Laboral, específicamente, la normativa *ius-administrativa* que regula el REGIMEN DE EMPLEO PUBLICO.

Independientemente de las políticas de manejo de recursos humanos, de la lista de incentivos al personal u otros aspectos relevantes de las relaciones administración-funcionario, los conflictos jurídicos propios de las relaciones laborales son un aspecto omnipresente de la gestión gerencial. En tal sentido, ha dado buenos resultados iniciar al gerente público en la filosofía y rudimentos del derecho laboral en general, pasando luego a la especial relación que el derecho administrativo crea al permear el campo puramente laboral, con los requerimientos y particularidades de la administración pública.

Legislación en salud

La legislación existente en la generalidad de los países centroamericanos en materia de salud, se encuentra desperdigada y carente de sistematización en todos los confines de los correspondientes ordenamientos jurídicos.

Circunstancias particulares de orden político, han generado no sólo una multiplicidad de normativas, sino que no son excepcionales las antinomias entre normas jurídicas promulgadas por muy diferentes sistemas políticos, con muy diferente sustrato ideológico, y lo que es aún más grave, no se cuenta ni siquiera con un sistema coherente de fuentes del derecho.

Así, leyes nacidas al amparo de sistemas democráticos, coexisten con normas dictadas vía "decreto legislativo" en gobiernos de facto, entrando

en conflictos de aplicación y vigencia, tanto en el tiempo como en orden a la materia regulada.

La solución óptima conlleva un monumental trabajo de recopilación y sistematización de la normativa en materia de salud, que otorgue al gerente público la indispensable "certeza jurídica" de la normativa aplicable en cada caso concreto, así como de las expectativas de desarrollo de políticas, no riñendo con los cánones establecidos por el bloque de legalidad.

En el interín, la capacidad interpretativa desarrollada mediante una adecuada formación jurídica, aunada al conocimiento práctico de la normativa vigente en cada país, debería permitir un manejo adecuado de la legislación vigente.

Conclusión general

Un adecuado accionar gerencial en la prestación de servicios de salud, al igual que en el resto del sector público, requiere de cuadros decisorios ubicados en la realidad normativa impuesta por el principio de legalidad.

Esta condición indispensable, que se siente poco satisfecha en el área centroamericana, requiere de un viraje conceptual-académico en las iniciativas de formación de los gerentes públicos, otorgándole a los conocimientos jurídicos un plano de primordial importancia, tanto cuantitativa como cualitativamente, dentro de los

currícula de educación formal, así como a nivel de los esfuerzos de capacitación.

El gerente público de salud debe adoptar el rol de agente de cambio y promotor del desarrollo de la legislación que regule su actividad, superando la pasividad en que la carencia de un conocimiento pleno que su entorno jurídico le impone. Sólo con una participación activa de este operador jurídico en la identificación de políticas de desarrollo de los modelos de atención, que plasme en las leyes las necesidades particulares del sector salud de cada Estado, la prestación de este servicio público será cumplida estratégicamente, en forma efectiva y eficiente.

Literatura consultada

- Dromi, José Roberto. *Introducción al derecho administrativo*. Madrid: Editorial Grouz, 1986.
- Latorre, Angel. *Introducción al derecho*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1991.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, Tercera Edición, Tomo III-B, 1983.
- Murillo Arias, Mauro. *Ensayos de Derecho Público*. San José: UNED, Primera Edición, 1988.
- Romero Pérez, Jorge Enrique. *Los Contratos del Estado*. San José: UNED, Primera Edición, 1988 ◊