



AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

AGCBA



INFORME FINAL DE AUDITORIA

PROYECTO N° 3.07.02.03

Gestión del Programa Materno
Infanto Juvenil en el Htal. Penna
(SUS II)

Subproyecto 05: Gestión de
Recursos Humanos y Físicos de
Enfermería.

Periodo 2000/2001



**AUDITORIA GENERAL
DE LA CIUDAD DE
BUENOS AIRES**

Av. Corrientes 640 - 5to. Piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

PRESIDENTE:

Dr. Vicente Mario Brusca

AUDITORES GENERALES:

Dr. Jorge Argüello

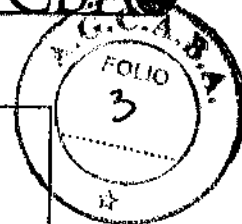
Dr. Nicolás Corradini

Dra. Noemí Fernández Cotonat

Dr. José María Pazos

Lic. Daniel Rodríguez

Dra. Gabriela Serra



CÓDIGO DEL PROYECTO: 3.07.02.03 - 05

NOMBRE DEL PROYECTO: Gestión del programa Materno Infanto Juvenil en el Hospital José María Penna (SUS II).
Subproyecto 05: Gestión de Recursos Humanos y Físicos de Enfermería.

PERIODO BAJO EXAMEN: 2000/2001

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME: 13 DE DICIEMBRE DE 2002

EQUIPO DESIGNADO:

Director de Proyecto: Hugo Marchizotti.

Auditores de campo: Ana Logiúdice.
Carlos Tisera.

Colaboración técnica: Emilce Hernández.

Asistente de apoyo : Vanesa Díaz.

OBJETIVO: Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos operativos del área de Enfermería en los Servicios Materno Infanto Juvenil correspondientes al Hospital General de Agudos José María Penna.

CORRIENTES 640, PISO 5º - C1043AAT, CIUDAD DE BUENOS AIRES
TEL. Y FAX 4321-3700

INFORME FINAL DE AUDITORÍA
PROYECTO: 3.07.02.03 - 05



SUBPROYECTO 05: RECURSOS HUMANOS Y FISICOS DE ENFERMERIA.

Sra. Presidenta
Legislatura de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires
Lic. María Cecilia Felgueras

En uso de las facultades conferidas por los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70, y conforme a lo dispuesto en el Art. 135 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en la Resolución N° 62/2001 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires procedió a efectuar un examen en el ámbito del Hospital General de Agudos José María Penna, dependiente de la Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto que se detalla en el párrafo siguiente.

I. OBJETO DE LA AUDITORIA.

Evaluar la gestión de los recursos humanos y físicos de enfermería de los Servicios Materno Infantil del Hospital General de Agudos José María Penna - Período 2000/2001, en términos de eficiencia y eficacia.

II. ALCANCE DEL EXAMEN.

El examen se realizó de conformidad con las Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobadas por el artículo 6° del Anexo I de la Ley 325; habiéndose practicado los siguientes procedimientos:

1. Entrevistas con los responsables de los Departamentos de Enfermería y Recursos Humanos.
2. Análisis de la composición de la planta de personal en base a las variables de edad, nivel de instrucción, formación, distribución por turnos y servicios, dobles nombramientos y agentes con asignación de tareas livianas.
3. Recopilación y análisis de la normativa vigente
4. Análisis de legajos de personal afectado a los servicios.
5. Inspección ocular de la estructura física relacionada con áreas de Enfermería.
6. Relevamiento de circuitos de información del Departamento de Enfermería y del Departamento de Recursos Humanos en lo atinente a la administración y gestión de los recursos humanos de enfermería.
7. Relevamiento del proceso de registro de asistencia a módulos.
8. Relevamiento y análisis de la información referida a capacitación.
9. Comprobaciones de consistencia y matemáticas sobre la información generada.

El presente informe ha relevado el Departamento de Enfermería, como así también los Servicios de Obstetricia, Partos, Neonatología y Pediatría, encargados de la atención materno infantil.

III. ACLARACIONES PREVIAS.

1) Perfil y características de los recursos humanos.

i. Dotación.

El Departamento de Enfermería cuenta con 213 agentes de los cuales 13 tienen dobles nombramientos, motivo por el cual el total de cargos del Departamento asciende a 226.

De los 213 agentes, 66 se desempeñan en los servicios materno infantil: 28 lo hacen en Obstetricia, (42 por ciento), 15 en Neonatología (23 por ciento), 14 en Partos (21 por ciento) y 9 lo hacen en Pediatría (14 por ciento), tal como consta en el Gráfico 6 del Anexo I. De este modo, del total de agentes de los servicios materno infantil, el 77 por ciento cumple funciones en el área general y el 23 por ciento lo hace en el área crítica (Gráfico 5 del Anexo I).

A excepción de Neonatología, los restantes servicios corresponden al área general, de modo tal que la jornada normal de trabajo es 6 hs. en el primer caso y 7 hs. en el segundo.

Cabe señalar, asimismo que 4 enfermeras poseen dobles nombramientos, cada una de las cuales corresponden a los servicios de Obstetricia, Neonatología, Partos y Pediatría.

ii. Nivel de formación.

En cuanto al nivel de formación de todo el Departamento de Enfermería, el 52 por ciento de los agentes, es auxiliar de enfermería, el 41 por ciento es enfermero profesional y el 7 por ciento restante está constituido por licenciados. (Gráfico 1 del Anexo I).

El nivel de formación de los agentes del servicio de Obstetricia es el siguiente: 53.6 por ciento son auxiliares, el 35.7 son enfermeros profesionales y el 10.7 son licenciados o enfermeros universitarios. (Gráficos 2 y 3 del Anexo I).

En cuanto al Servicio de Neonatología, el 46.7 % son auxiliares y el 53.3 son enfermeros profesionales. (Gráficos 2 y 3 del Anexo I).

En Partos el 78.6 % son auxiliares y el 21.4 son enfermeros profesionales. (Gráficos 2 y 3 del Anexo I).

En Pediatría el 33.3 % son auxiliares, el 55.6 son enfermeros profesionales y el 11.1 son licenciados o enfermeros universitarios. (Gráficos 2 y 3 del Anexo I).

iii. Distribución por turno.

De los agentes que se desempeñan en los servicios materno infantil del Área General, el 27.5 por ciento lo hace en el horario de 7 a 14, el 22.5 por ciento cumple funciones entre las 14 y las 21 hs., el 30 por ciento trabaja noche por medio de 21 a 7 hs y el 20 por ciento restante está constituido por franqueros.

En cuanto a los agentes del servicio de Neonatología que corresponde al Área Crítica, el 29 por ciento trabaja en el turno mañana, el 18 por ciento lo hace en el turno tarde, el 14 por ciento lo hace en el turno vespertino, el 14 por ciento lo hace en el turno nocturno y el 25 por ciento restante está conformado por franqueros. (Gráfico 9 del Anexo I).

iv. Edad y antigüedad.

La edad promedio de los agentes del Departamento es de 51.62 años¹, mientras que aquella de los agentes de los servicios auditados es de 53.23 años. El 40 por ciento de los agentes de los servicios auditados tiene más de 56 años de edad. (Gráfico 4 del Anexo I).

La antigüedad promedio es de 19.7 años para el Departamento, y de 20.4 para los agentes que se desempeñan en los servicios materno infantil.

A lo largo del año 2001 se produjo la incorporación de 14 agentes de los cuales 12 fueron seleccionados mediante un proceso concursal organizado por la Dirección General Adjunta de Enfermería de la Secretaría de Salud. Dicho concurso incluyó un análisis de los antecedentes curriculares, un examen teórico y una entrevista personal. Cabe señalar que, según información suministrada por el Hospital, no se habían producido altas de personal desde el año 1996 y que las bajas totalizaron 15 agentes, de los cuales 3 correspondieron al servicio de Neonatología y 2 al servicio de Obstetricia. De los agentes ingresados en el año 2001, 3 fueron destinados al servicio de Neonatología.

v. Capacitación.

De acuerdo al relevamiento de legajos efectuado por esta auditoría, los legajos muestran constancias de actividades de capacitación respecto del 79 por ciento de los agentes del Departamento, mientras que respecto del 21 por ciento restante no obran constancias. (Gráfico 11 del Anexo I).

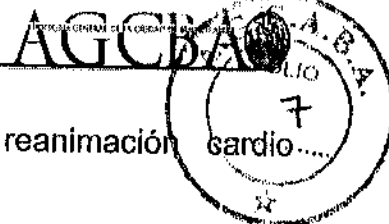
De los agentes respecto de los cuales consta información en los legajos, el 50 por ciento ha realizado un curso de capacitación, el 22 por ciento ha efectuado dos cursos y el 27 por ciento ha realizado 3 o más cursos. (Gráfico 10 del Anexo I).

En cuanto a los agentes del área materno infantil, no constan actividades de capacitación respecto del 16.6 por ciento de los agentes. En cuanto a los capacitados, el 64 por ciento ha realizado un curso, y el 46 por ciento ha efectuado dos o más cursos. (Gráfico 12 del Anexo I).

En cuanto a las actividades de capacitación correspondiente al año 2001, el Departamento de enfermería del Hospital informó que un total de 38 agentes participaron de actividades de capacitación, más allá de aquellos que se encuentran becados en la Escuela de Enfermería Cecilia Grierson. Ocho de los agentes participantes se desempeñan en los servicios del área materno infantil. Ello significa que las actividades de capacitación alcanzaron al 12 por ciento de los agentes de estos servicios. (Gráfico 15 del Anexo I).

Las actividades de capacitación fueron organizadas por el Hospital, en el caso de los cursos sobre normas de Bioseguridad y Sida o las Jornadas Multidisciplinarias, o bien se refirieron a temáticas tales como el control de la hipertensión arterial, la

¹ Los cálculos se efectuaron en base a una muestra de 115 legajos del Departamento, de los cuales 30 correspondieron a los servicios del área materno infantil.



emergentología, la lactancia materna, inmunizaciones y la reanimación pulmonar.

2) Aspectos organizativos y funcionales.

i. Estructura organizativa.

El Departamento de Enfermería depende de la Subdirección Médica del Hospital. La estructura organizativa del Departamento reviste carácter informal, por cuanto la fijada por el Decreto 2952/88 perdió vigencia con el dictado del Decreto 12/96 del GCBA, que declaró la caducidad de las estructuras administrativas inferiores al nivel de Director General. Dicha estructura es la que a continuación se describe.

El Departamento está organizado en 5 divisiones, distribuidas del siguiente modo: 2 por la mañana, 1 por la tarde y 2 por la noche. Los Jefes de División tienen a su cargo la coordinación general y la organización del personal de cada turno.

Las Jefaturas de Sección, por su parte, son 18, de las cuales dos corresponden al Área Programática y tienen a su cargo la organización de cada servicio asistencial.

En el caso de los servicios materno-infantil hay un Jefe de Sección por cada uno de los siguientes servicios: Partos, Unidad 7 de Obstetricia, Unidad 8 de Obstetricia, Neonatología y Pediatría.

ii. Registro de asistencia.

En materia de administración y gestión de recursos humanos, en el Departamento de Enfermería se registra la asistencia diaria del personal de conducción, mientras que el personal de ejecución registra su asistencia en el fichero, dependiente del Departamento de Recursos Humanos.

Asimismo, el Departamento de Enfermería confecciona los partes de novedades que, conteniendo información relativa a llegadas tardes y ausentismo, son remitidos diariamente al Departamento de Recursos Humanos. Dicha información es asentada en los registros propios del Departamento de Recursos Humanos y es en base a la misma que se efectúa la liquidación de haberes.

iii. Licencias.

En cuanto a las licencias son planificadas en forma anual por el Departamento, en base al relevamiento de necesidades de los servicios, de modo tal que no se superpongan licencias de agentes en un mismo turno y servicio. De este modo, los pedidos de licencia que los agentes acompañan al Departamento de Recursos Humanos del Hospital son refrendados por el Supervisor y por la Jefatura del Departamento de Enfermería.

En relación a las licencias por enfermedad, existen dos tipos de procedimientos. En primer lugar, en cuanto a los agentes que no pueden deambular, los mismos deben comunicarse telefónicamente con el departamento de recursos Humanos, donde confeccionan el formulario que luego es remitido a Departamento de Enfermería para su conocimiento y enviado posteriormente a la Dirección de Medicina del Trabajo (Ex Reconocimientos Médicos), que se encarga de enviar el médico al domicilio del agente.

En el caso de los agentes que pueden deambular, los mismos deben pasar por el Departamento de Recursos Humanos a efectos de retirar el memorando, el que es

visado por el Departamento de Enfermería y la Dirección del Hospital. La información resultante es registrada en el libro de novedades. Con el memorando antedicho el agente debe dirigirse a la Dirección de Medicina del Trabajo de la Dirección General de Recursos Humanos.

Una vez concluida la licencia, el agente debe acercarse al departamento de Recursos Humanos con el certificado emitido por Medicina del Trabajo para que verifique la cantidad de días de licencia otorgados, certificación que se efectúa en base al mismo comprobante provisto por el agente y, eventualmente, con una llamada telefónica al Departamento de Reconocimientos Médicos.

La información relativa a las licencias no justificadas de los agentes es remitida al Departamento de Liquidación de Haberes de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda con el objeto de que se efectúe el correspondiente descuento.

iv. Módulos.

Los módulos son planificados al inicio del mes por la Jefatura del Departamento de Enfermería, conjuntamente con la Dirección del Hospital, sin intervención del Departamento de Recursos Humanos. La distribución de los módulos entre los agentes también corresponde a la Jefatura del Departamento y la asignación se produce siempre que los agentes hayan cumplido previamente con su jornada normal de trabajo, conforme lo estipula la normativa interna del Departamento.

La liquidación de los módulos en este Hospital se realiza del siguiente modo: aquellos realizados en horario diurno los días de semana se abonan en forma simple. Aquellos realizados en el turno vespertino los días de semana se abonan un módulo y medio, los realizados en el horario comprendido entre las 0 y las 6 hs. se abonan doble, al igual que los efectuados los fines de semana. Por último, los módulos realizados en el horario de 21 a 7 hs. se liquidan como si se hubiesen realizado dos módulos y 5 hs.

Asimismo, en el Departamento se confecciona la planilla de convalidación de módulos que contiene la cantidad de módulos realizados y mandados a pagar por cada servicio del área crítica y del área general. Asimismo se elabora la planilla donde consta desagregada la información relativa a los módulos realizados por cada agente que es remitida a la Jefatura de Recursos Humanos quien la envía a la Dirección general de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda, a efectos de proceder a su liquidación y pago.

En cuanto a los módulos de enfermería, en el Hospital se realizan un promedio de 1136 módulos mensuales. Los módulos mensuales pagados, en tanto, ascienden en promedio a la suma mensual de 1645, al momento de realización de la presente auditoría.

De los módulos pagados, un promedio de 480 corresponden a los servicios materno infantiles, es decir, el 29 por ciento (Gráfico 10 del Anexo II). De ellos, un tercio corresponde al servicio de Neonatología, el 27 por ciento a Pediatría, el 21.7 a Obstetricia y el 17.2 al servicio de Partos. (Gráfico 11 del Anexo II).

En cuanto a los módulos realizados (279 aproximadamente) en los servicios materno infantiles, los mismos representan un cuarto del total de los efectuados en el Hospital (Gráfico 9 del Anexo II). Asimismo, de los módulos realizados aproximadamente un tercio corresponde a Neonatología y una cifra similar a Pediatría. Los servicios de Partos y Obstetricia alcanzan aproximadamente el 19 por ciento, cada uno. (Gráfico 11 del Anexo II).

En cuanto a los módulos efectivamente realizados en el área general, de la planilla de convalidación surge que un 40 por ciento de los mismos fue efectuado en los turnos mañana, tarde o vespertino, otro 40 por ciento en el turno noche y los 20 restantes corresponden a los fines de semana o feriados. (Gráfico 12 del Anexo II).

Si se analizan los módulos pagados, el 55.7 por ciento corresponden al turno noche, aproximadamente el 23 por ciento a los días sábados, domingos y feriados y el 20 por ciento restante a los turnos mañana, tarde y noche. (Gráfico 12 del Anexo II).

Igual análisis efectuado de los servicios materno infantiles del área crítica, indica que el 45 por ciento de los módulos realizados se trabajan por la mañana y por la tarde, el 22 por ciento en el turno vespertino, poco más del 11 por ciento corresponde al turno noche y el 22 por ciento restante corresponde a fines de semana y feriados. (Gráfico 13 del Anexo II).

Si se consideran los módulos pagados en el área crítica, aproximadamente un tercio corresponde a los turnos mañana y tarde, el 22 por ciento al turno vespertino, el 16 por ciento al turno noche, mientras que el 30 por ciento restante corresponde a módulos de fines de semana o feriados. (Gráfico 13 del Anexo II).

Por último, cabe indicar que los módulos realizados representan el 69 por ciento de los mandados pagar. Ello es así por cuanto los módulos se pagan en forma diferencial conforme el turno en el que se cumplan, tal como se expresó en el acápite concerniente al Aspecto Organizacional y funcional.

v. Capacitación.

El Departamento de Capacitación no integra el Comité de Docencia del Hospital, de modo tal que las actividades de capacitación destinadas al personal de enfermería son organizadas por el Departamento, que está asimismo a cargo de difundir y seleccionar al personal que concurre a las actividades organizadas por el Departamento de Capacitación de la Dirección General Adjunta de Enfermería dependiente de la Secretaría de Salud.

Por otra parte, el Hospital realiza actividades conjuntas con todas las áreas, tales como la Jornada Anual Interdisciplinaria, a la vez que realiza cursos de docencia en servicios, que también incluyen al personal de enfermería.

vi. Evaluación de desempeño.

Los agentes de enfermería son evaluados anualmente siguiendo los criterios que en materia de calidad de la atención se encuentran establecidos por las Normas de Organización y Funcionamiento de enfermería en los establecimientos de atención médica, aprobadas por Resolución 194/95 del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.

Los formularios son completados por el Jefe de Sección y supervisados por el Jefe de División, quien, de este modo, también participa de la evaluación y se tienen en cuenta el anecdotario, cursos desarrollados, la asistencia y la puntualidad.

vii. Prestación del servicio y sistema de registro.

El servicio se brinda conforme a normas y manuales de técnicas y procedimientos de enfermería que se pueden consultar en todos los servicios y las prestaciones de enfermería son consignadas en planillas informativas.

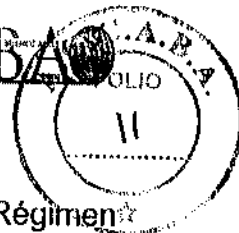
La asistencia a los pacientes es organizada en base a planes de cuidados que aseguran la continuidad de los tratamientos de los pacientes.

La evaluación del proceso de tratamiento se realiza de acuerdo a la hoja de enfermería. Asimismo, el Departamento registra la valoración respecto del aspecto físico, mental y social del paciente al momento del ser admitido, como así también se registran los resultados de los tratamientos y los efectos de la medicación.

3) Marco Normativo.

La gestión de Enfermería se encuentra vinculada a una serie de disposiciones que enmarcan la actividad desarrollada, que se enuncian seguidamente:

- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ley N° 153. Ley Básica de Salud.
- Ley N° 298. Ley de Enfermería.
- Decreto N° 2497/PEN/93 (reglamentario de la ley nacional 24.004 de enfermería). Incumbencias de Enfermería.
- Disposiciones sobre Insalubridad a nivel nacional.
- Ley N° 471. Ley de relaciones Laborales en la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ordenanza N° 40.402. Régimen Escalafonario Municipal.
- Ordenanza N° 40.403. Carrera Municipal de Enfermería.
- Ordenanza N° 40.820. Modificatoria de la Ord. 40.403.
- Ordenanza N° 45.146. Residencias de Enfermería.
- Ordenanza N° 52.236. Escalafones (suspensión).
- Decreto N° 1673/86. Designaciones interinas de Personal de Enfermería.
- Decreto N° 6702/86. Reglamenta la Carrera Municipal de Enfermería.
- Decreto N° 2676/87. Régimen de Módulos de Enfermería.
- Decreto N° 3522/87. Designaciones Transitorias de Personal de Enfermería.
- Decreto N° 2952/88. Estructuras.
- Decreto N° 411/89. Tareas Nocturnas.
- Decreto N° 2774/90. Modifica el Régimen de Módulos de Enfermería.
- Decreto N° 3374/90. Becas de Escuela de Enfermería.
- Decreto N° 3544/91. Sistema Municipal de la Profesión Administrativa.
- Decreto N° 2011/92. Reglamenta el Sistema Municipal de Residencias de Enfermería.
- Decreto N° 671/92. Módulos de Enfermería.
- Decreto N° 12/96. Estructuras (caducidad).
- Decreto N° 730/99. Estructura Organizativa de Secretaría de Salud.



- Decreto N° 1981/01. Crea la Dirección General Adjunta de Enfermería.
- Decreto N° 826/01. Reglamentación de la Ley 471, Cap. XII. Régimen Disciplinario.
- Decreto N° 827/01. Reglamenta la Ley 471, Cap. VI. Licencias.
- Decreto N° 1443/93. Suplemento por tarea nocturna.
- Resolución N° 1027/MSyAS-MCyE/93. Aprueba el Plan de Profesionalización de auxiliares de enfermería.
- Resolución N° 1253/01. Prórroga la vigencia del Plan de Profesionalización de auxiliares de enfermería.

Corresponde señalar que se ha efectuado una revisión de este marco en sus aspectos generales, por tanto no se ha procedido a análisis de legalidad de determinadas cuestiones específicas o casos particulares, tales como incompatibilidades.

IV. OBSERVACIONES.

Normativa vigente.

- 1) Existe dispersión de normas referentes al ejercicio de la enfermería de los agentes dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo la falta de reglamentación de la Ley 298 (prevista en su Cláusula Transitoria N° 6) provoca la inaplicabilidad operativa de varios de sus artículos.²

Planta física del Departamento de Enfermería

- 2) Los locales destinados al Departamento de Enfermería, si bien se encuentran en buen estado de conservación, resultan insuficientes e inadecuados por cuanto no incluyen oficinas para el personal administrativo ni despacho para el Jefe de Departamento ni Jefe de Sala. Tampoco se cuenta con vestuarios y sanitarios propios.
- 3) En los locales correspondientes a los Servicios de Obstetricia, Sala de Partos, y Neonatología, se ha verificado la inexistencia de despacho destinado a la Jefa Enfermera de Sala, así como tampoco existen casilleros para colocar los medicamentos que deben suministrarse a cada paciente, aunque en términos generales las condiciones de higiene, calefacción, refrigeración e iluminación de los mismos resultan adecuadas.

Estructura organizativa.

² Por ejemplo: Mecanismos para dar prelación en el acceso a funciones jerárquicas, de dirección, asesoramiento, docencia e investigación, y la presidencia e integración de tribunales en concursos para el ingreso y cobertura de cargos de enfermería, a quienes posean títulos de grado (art. 11); acreditación de título de especialista (art. 12); ejercicio de funciones e incumbencias y asunción de responsabilidades acordes con la formación recibida (art. 13); límites de competencia para el ejercicio de las actividades de la enfermería y actualización permanente para mantener la validez de las competencias (art. 14).

- 4) El Departamento de Enfermería carece de estructura orgánica formalmente reconocida por cuanto el Decreto 12/96 derogó las estructuras correspondientes a las unidades que se encuentran por debajo del nivel de Dirección General. La ausencia de reconocimiento normativo de las áreas informalmente constituidas implica la carencia de misiones y funciones formalmente asignadas, como así también una clara definición de las responsabilidades asignadas al personal.

Recursos Humanos.

- 5) Los cinco Jefes de División a cargo de la supervisión y coordinación del personal en los distintos turnos con que cuenta el Departamento no se encuentran designados formalmente de acuerdo a la función que desempeñan. Los mismos se hallan designados formalmente como jefes de Sección. Es de destacar, sin embargo, que la cobertura de cargos de conducción por parte de este personal se ha efectuado mediante procedimientos internos de selección de personal.
- 6) En cuanto a los Jefes de Sección, 4 de los 18 tampoco se encuentran designados como tales, sino como Enfermeros Profesionales. Tal es el caso de la Jefatura de la Sección de Neonatología, a cargo de un agente - que integra la planta de personal de ejecución - desde el año 2000³.
- 7) De la evidencia analizada surge la existencia de un déficit de horas de enfermería, las que son cubiertas mediante módulos, equivalente a 7620 hs, es decir el 46 por ciento del total necesario en los servicios materno infantil del Hospital. Esta situación resulta particularmente crítica en Neonatología y, en segundo lugar, en Pediatría. Dicho número de horas equivale a un total de aproximadamente 60 agentes. (Cuadro 1 y Gráficos 1 y 2 del Anexo III).
- 8) Conforme la evidencia analizada, de los 66 agentes que desempeñan en los Servicios vinculados a la atención Materno Infantil, 4 de ellos cumplen doble jornada en el mismo servicio: uno corresponde al servicio de obstetricia, uno a Neonatología (perteneciente al área crítica), uno a pediatría y otro a Partos. Debe tenerse presente que el promedio de edad de estos agentes es de aproximadamente 54 años. Considerando las actividades y responsabilidades a cargo del personal de enfermería, la sobrecarga horaria mencionada resiente la calidad del servicio y aumenta el riesgo de iatrogenia⁴.
- 9) La proporción de enfermeros profesionales (48 por ciento) sobre el total resulta baja, ya que el estándar es de 65 por ciento⁵. Ello es así en especial en la Sala de Partos y Obstetricia, donde el porcentaje de enfermeros profesionales es del 21 y 35.7 por ciento, respectivamente.

³ La situación general descripta ha motivado numerosos pedidos dirigidos a las autoridades consistentes en solicitudes de formalización de la situación antedicha.

⁴ A partir de la vigencia de la Ley 471 de relaciones Laborales en la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no deberían producirse nuevos dobles nombramientos ya que su Art. 18 establece que " los trabajadores médicos y paramédicos dependientes de la ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden acumular cargos en el marco de sus propias actividades, en tanto no exista superposición horaria y no se viole la máxima jornada legal", fijada por la misma en 35 hs. semanales.

⁵ Aranguren, E. y Rezzónico, R.: *Auditoría Médica. Garantía de calidad en la atención de la salud*. Argentina, centro Editor de la Fundación Favaloro, 1996.

- 10) El promedio de edad del total de agentes del Departamento de Enfermería es de aproximadamente 51.6 años, mientras que el promedio de los agentes que se desempeñan en los Servicios objeto de esta auditoría se encuentra cercano a los 53 años⁶.
- 11) En lo concerniente a la capacitación, del análisis de los legajos de personal y la información suministrada por el Departamento de Capacitación de la Dirección General Adjunta de Enfermería, surge que si bien el 82 por ciento del personal total del Departamento ha realizado algún curso de capacitación desde su ingreso al hospital, el 41 por ciento del personal ha realizado su último curso de capacitación antes de 1993. En el caso de los servicios materno infantiles este último porcentaje asciende al 50 por ciento.
- 12) Si bien el Departamento de Enfermería lleva un legajo técnico periódicamente actualizado conteniendo la información curricular de los agentes, se han observado diferencias entre la información de capacitación suministrada por el Departamento de Enfermería y aquella proporcionada por el Departamento de Capacitación, dependiente de la Dirección General Adjunta de Enfermería de la Secretaría de Salud.
- 13) Si bien el Departamento de Enfermería realiza evaluaciones anuales del personal, siguiendo los lineamientos establecidos por las Normas de Organización y Funcionamiento de enfermería en los establecimientos de atención médica, aprobadas por Resolución 194/95 del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, el procedimiento de evaluación no está estandarizado ni sistematizado en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.
- 14) En cuanto a las licencias médicas, el control de los días de licencia otorgados por la Dirección Medicina del Trabajo de la secretaría de Hacienda y Finanzas, es efectuado por el departamento de Recursos Humanos del Hospital en base a la copia del Memorando que obra en poder del agente, la que éste debe presentar al momento de reintegrarse a sus funciones. Ello es así toda vez que el departamento de Recursos Humanos no cuenta con listados actualizados, que son provistos con demoras por la Dirección precitada y no se efectúan consultas telefónicas sistemáticas a los efectos de realizar las verificaciones correspondientes.

Asignación y realización de módulos de enfermería.

- 15) La asignación y distribución de los módulos de enfermería no se encuentra debidamente normada, en particular, en lo atinente a las siguientes cuestiones:
- a) Cantidad estimativa de módulos que requiere el Hospital para su funcionamiento: la cantidad de módulos a efectuarse y el personal elegido para su realización resulta de la decisión exclusiva de la conducción del Departamento de Enfermería, en base a necesidades operativas.

⁶ Los estándares indican que dicho porcentaje debe ubicarse entre los 20 y los 45 años. Aranguren, E., y Rezzónico, R., op. Cit.



b) Modalidad de retribución (monto a retribuir) de los módulos realizados en horario nocturno y fines de semana.

c) Otras pautas de gerenciamiento tales como planificación mensual, control de asistencia y régimen de sanciones por incumplimiento

- 16) Los agentes que realizan módulos después de las 22 hs. no pueden fichar su asistencia, al igual que aquellos que cumplen en este horario su jornada laboral normal, ya que el sector fichero dependiente del Departamento de Recursos Humanos carece de agentes que desempeñen en este horario y la mencionada oficina permanece cerrada, lo que constituye una debilidad del sistema de registro de asistencia en general y asistencia a módulos, en particular.
- 17) En cuanto a la liquidación de los módulos se ha observado que el Departamento de Recursos Humanos no interviene ni controla el proceso de registro de asistencia y cómputo de los módulos realizados por los agentes. Ello es así ya que el cómputo mensual de los módulos que deben ser liquidados a cada agente es efectuado directamente por el Departamento de Enfermería en base a la información registrada en la planificación mensual, donde no consta ni la firma ni el horario de entrada y salida de cada agente. La planilla de liquidación de módulos es remitida al Departamento de Recursos Humanos, el que no coteja la misma con la información emergente de las fichas reloj.
- 18) El Departamento no cuenta con registros de asistencia de los agentes de enfermería que se desempeñan en los Centros de Salud y Acción Comunitaria por cuanto la información total de módulos a liquidarse es remitida directamente por el responsable del Área Programática al Departamento de Enfermería sin adjuntar la planilla de asistencia propiamente dicha.
- 19) Del análisis practicado de las planillas de asistencia de módulos de enfermería obrantes en el Departamento de Enfermería y de las planillas mensuales de liquidación de módulos correspondiente al período diciembre de 2001 (con corte del 27 de noviembre al 25 de diciembre de 2001), surge la existencia de casos en que los módulos se han utilizado para resolver situaciones operativas y de funcionamiento del servicio, algunas de las cuales no han sido previstas en la normativa.

Sistemas de información.

- 20) El departamento no cuenta con información respecto de indicadores de evaluación de calidad de la atención, por lo tanto, tampoco realiza comparaciones respecto de complicaciones evitables (por ejemplo: abscesos glúteos, escaras, flebitis) atribuibles a la práctica de enfermería.

Otras observaciones.

- 21) La provisión de indumentaria de trabajo a los agentes del Departamento de Enfermería, como así también al personal de enfermería que cumplen funciones en los Consultorios Externos no se realiza en forma anual.
- 22) No se ha evidenciado la existencia de un programa de educación sanitaria. No obstante, la transferencia de conocimientos en tal materia se efectúa en forma informal.

V. RECOMENDACIONES.

Normativa vigente.

- 1) Realizar una sistematización de las normas referentes al ejercicio de enfermería de los agentes dependientes del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y proceder a la Reglamentación de la Ley 298.

Planta física del Departamento de Enfermería.

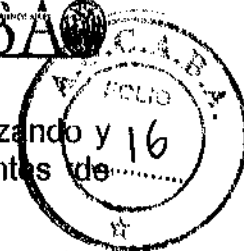
- 2) Y 3) Arbitrar los medios necesarios para que el personal del Departamento cuente con locales adecuados y suficientes para el desempeño de las funciones de los agentes.

Estructura organizativa.

- 4) Dotar al Departamento de una estructura orgánica formalmente reconocida que garantice el establecimiento de misiones y funciones y responsabilidades asignadas al personal.

Recursos Humanos.

- 5) Y 6) Implementar las acciones necesarias para que todo el personal de conducción que lo requiera cuente con la designación formal correspondiente.
- 7) Arbitrar los medios necesarios para minimizar el déficit de horas de enfermería existente en el Hospital.
- 8) Procurar que los agentes cumplan jornadas laborales conforme la criticidad de las tareas que desarrollan, considerando lo dispuesto en la normativa vigente, las características físicas y étareas de los mismos, y las particularidades de los servicios a los que han sido asignados.
- 9) Arbitrar los medios necesarios que permitan elevar el nivel de profesionalización de los recursos humanos.
- 10) Evaluar la posibilidad de redistribuir al personal teniendo en cuenta las particularidades de los servicios a los que han sido afectados los agentes y su edad.



- 11) Y 12) Promover las acciones de capacitación sistemáticas, compatibilizando y actualizando la información relativa a la capacitación de los agentes de enfermería.
- 13) Normar y sistematizar el procedimiento de evaluación de desempeño del personal.
- 14) Arbitrar los medios necesarios para que el Departamento de Recursos Humanos del Hospital cuente con información actualizada de modo tal de verificar con exactitud la cantidad de días de licencia médica otorgados a cada agente por la Dirección de Medicina del Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Finanzas de la Ciudad.

Asignación y realización de módulos de enfermería.

- 15) Procurar una normatización precisa del sistema de asignación, retribución, control y registro de módulos de enfermería.
- 16) a 19) Arbitrar los medios necesarios a los efectos de subsanar las debilidades existentes en materia de control de registro de asistencia, cómputo y liquidación de los módulos de enfermería realizados por los agentes del Hospital, promoviendo el desarrollo de mecanismos de control cruzado con el Departamento de Recursos Humanos del hospital.

Sistemas de información.

- 20) Procurar la obtención de información que permita evaluar el resultado de la tarea de enfermería.

Otras recomendaciones.

- 21) Promover las acciones necesarias para garantizar que los empleados cuenten en forma periódica con la indumentaria requerida para el desarrollo de sus tareas.
- 22) Promover el establecimiento de un programa de educación sanitaria.

VI. CONCLUSIONES.

Del examen practicado es posible concluir que el Departamento de Enfermería logra realizar en forma razonable las actividades inherentes a la administración y gestión de recursos humanos, no obstante las restricciones mencionadas en el presente informe. Es dable tener presente, sin embargo, las observaciones vertidas en relación a la ausencia de formalización de la estructura organizativa y del sistema de asignación, registro y control de módulos, como así también la vinculada al déficit de horas de enfermería, sin perjuicio de la incorporación de agentes realizada recientemente.

Dr. Vicente M. Brusca
Presidente
Auditoría General de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

VII. ANEXOS.

- I – Perfil de los Recursos Humanos de Enfermería.
- II – Módulos de Enfermería.
- III – Estimación del déficit de Enfermería.



IMPRESO EN EL
ESTADO DE GUATEMALA

PROYECTO 3.07.02.03-05 ANEXO I

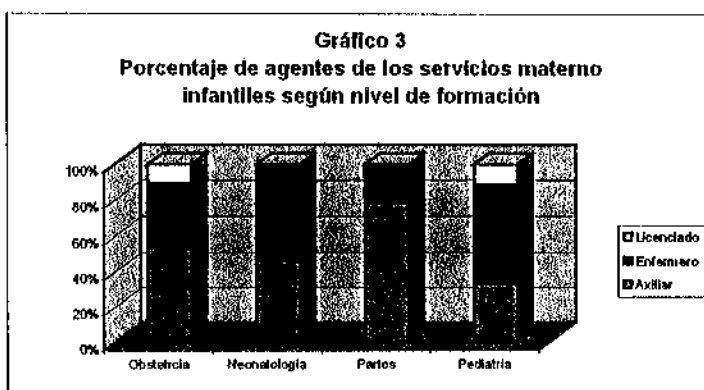
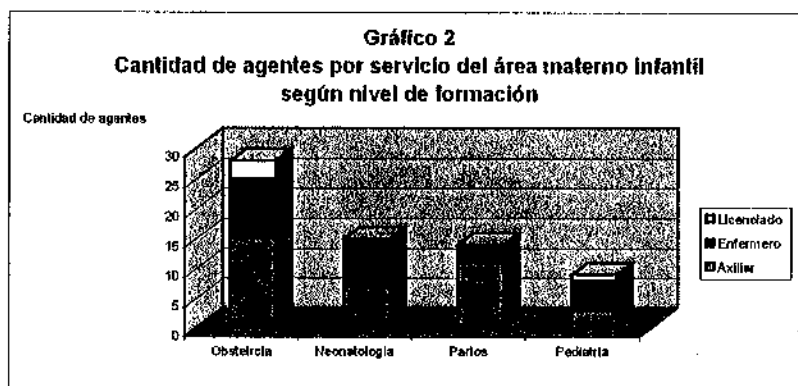
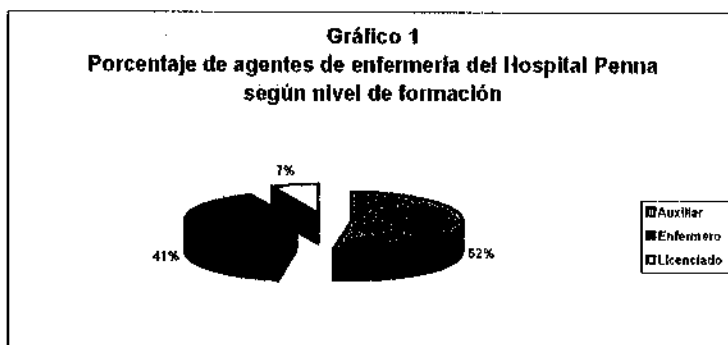


Perfil de los Recursos Humanos de Enfermería

Fuente de gráficos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 9 : Nómina proporcionada por el Departamento de Enfermería del Hospital Penna.

Fuente de gráficos 4, 10, 11 y 12: relevamiento de legajos por muestreo.

Fuente de gráficos 13 a 17: Información proporcionada por el Departamento de Enfermería y el Departamento de Capacitación de la Dirección General Adjunta de Enfermería de la Secretaría de Salud.



Proyecto 3.07.02.03-05
ANEXO I
de la
Dirección General de la Salud de la Nación

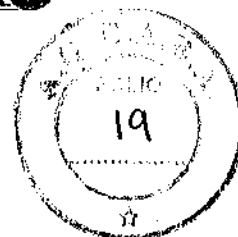


Gráfico 4
Cantidad de agentes de los servicios materno
infantil por grupo etáreo

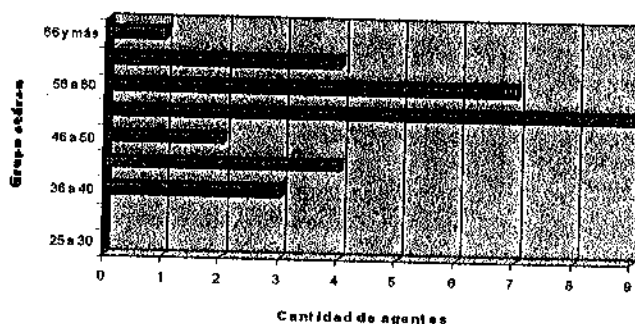


Gráfico 5
Distribución porcentual de los agentes de los
servicios materno infantil juveniles según tipo de
área

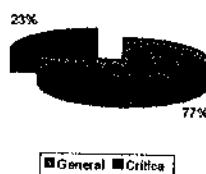


Gráfico 6
Distribución porcentual de los agentes según servicio
del área materno infantil



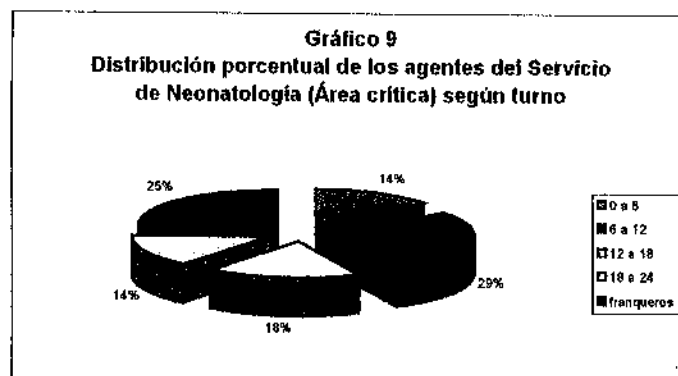
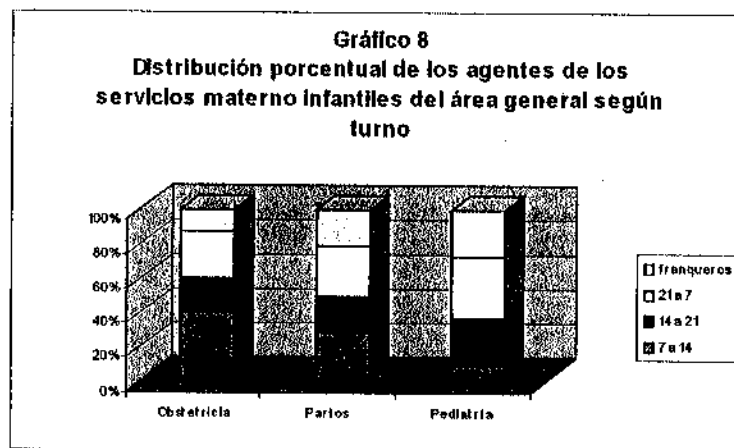
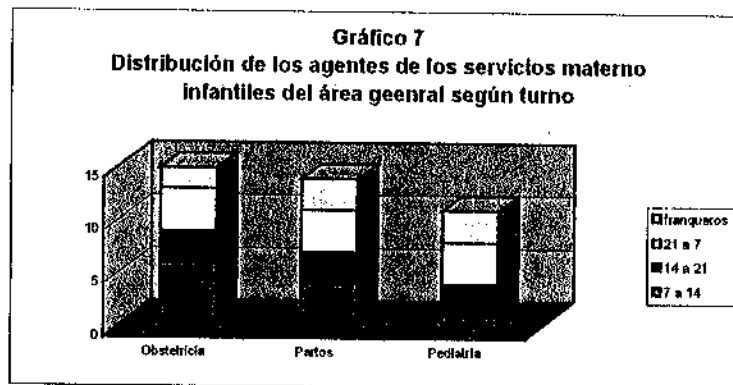




Gráfico 10
Cantidad de agentes del hospital capacitados según cantidad de cursos realizados

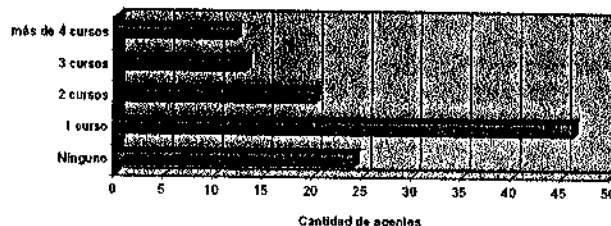
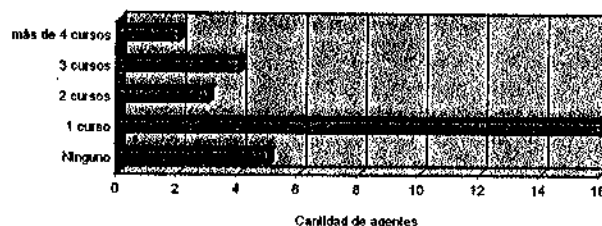


Gráfico 11
Porcentaje de agentes de la muestra del total del Hospital capacitados y no capacitados según relevamiento de legajos



Gráfico 12
Cantidad de agentes capacitados del área materno infantil según cantidad de cursos realizados



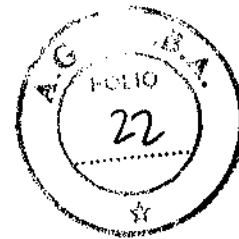


Gráfico 13
Porcentaje de agentes capacitados y no capacitados del Hospital en el Año 2001



Gráfico 14
Distribución porcentual de los agentes del Hospital capacitados en el año 2001 según área



Gráfico 15
Porcentaje de agentes capacitados y no capacitados en el año 2001 del área materno infantil



Gráfico 16
Porcentaje de agentes según fecha de realización de último curso



Gráfico 17
Porcentaje de agentes de los servicios materno infantiles según fecha de realización del último curso



PROYECTO 3.07.02.03-05 ANEXO II
Módulos de enfermería

Fuente: planillas de convalidación de módulos del Hospital Penna, abril a octubre de 2001



Gráfico 1
Comparación entre los módulos realizados y pagados en el servicio de Obstetricia para los meses de referencia

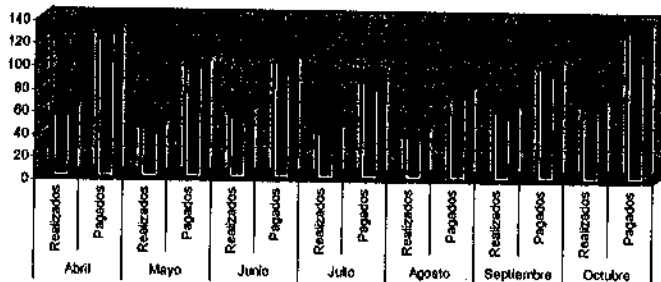
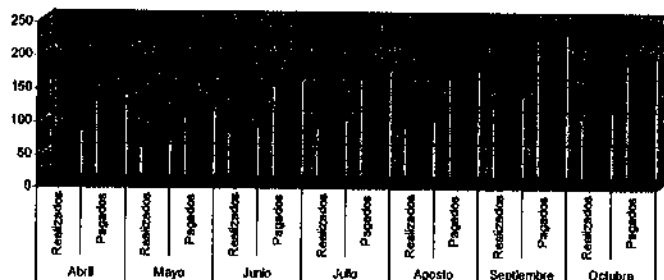


Gráfico 2
Comparación entre los módulos realizados y pagados en el Servicio de Neonatología para los meses de referencia



Handwritten marks and stamps in the bottom left margin.

Faint handwritten text at the bottom right of the page.

Gráfico 3
Comparación entre los módulos realizados y pagados del Servicio de Partos para el período de referencia

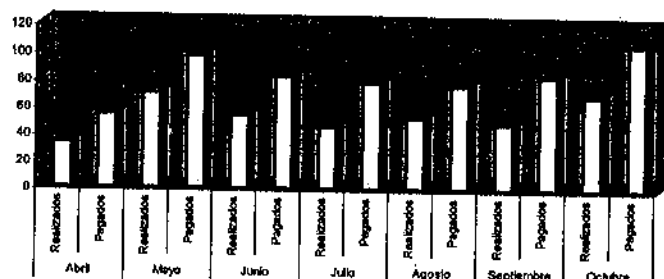
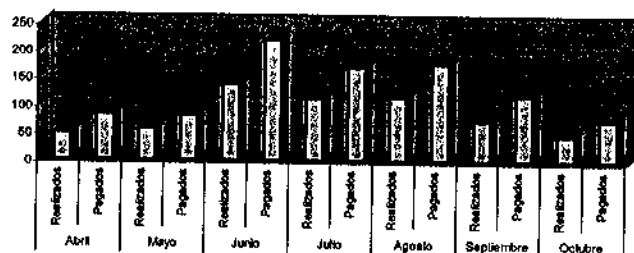


Gráfico 4
Comparación entre los módulos realizados y pagados en el Servicio de Pediatría para los meses de referencia



SECRETARÍA DE SALUD
DIRECCIÓN GENERAL DE MEDICINA
de la
Institución de la Ciudad de México

Gráfico 5
Cantidad de módulos realizados por servicio materno infantil de las áreas generales y críticas

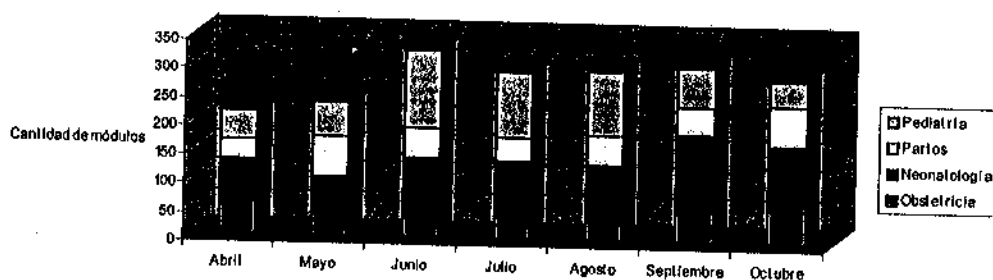


Gráfico 6
Evolución de los módulos realizados por servicio materno infantil de las áreas generales y críticas

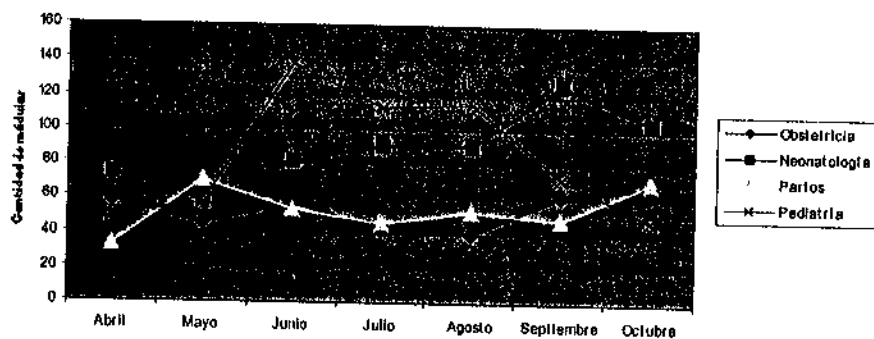


Gráfico 7
Cantidad de módulos pagados según servicio del área materno infantil

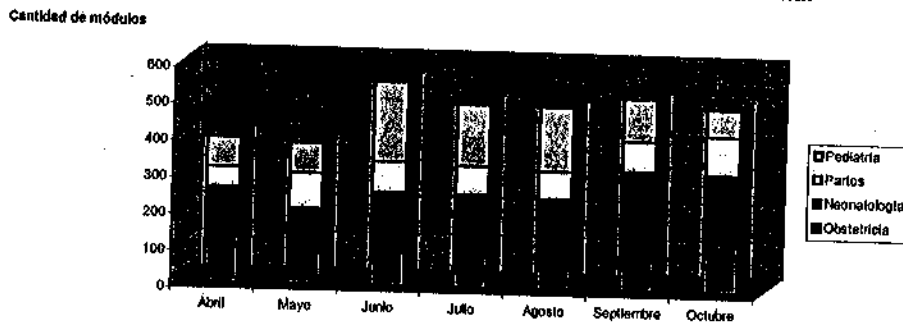


Gráfico 8
Cantidad de módulos pagados por servicio del área materno infantil según el mes

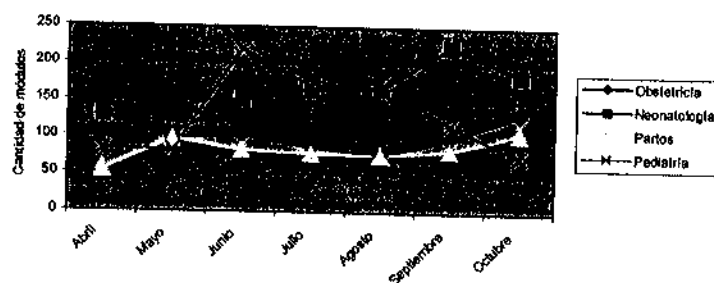


Gráfico 9
Porcentaje mensual promedio de módulos realizados en los servicios del área materno infantil respecto del total de módulos realizados en el Hospital



Gráfico 10
Porcentaje de módulos pagados en los servicios
materno infantiles respecto del resto de los módulos
pagados en el Hospital



Gráfico 11
Comparación entre el promedio mensual de
módulos pagados y realizados en los servicios
materno infantiles del Hospital

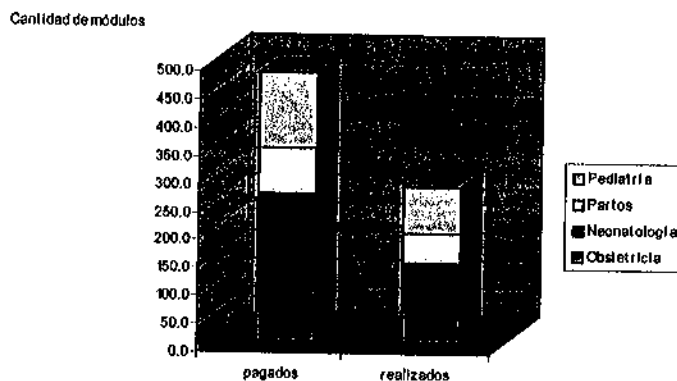


Gráfico 12
Porcentajes de módulos realizados y pagados en los servicios materno infantiles del área general según turno

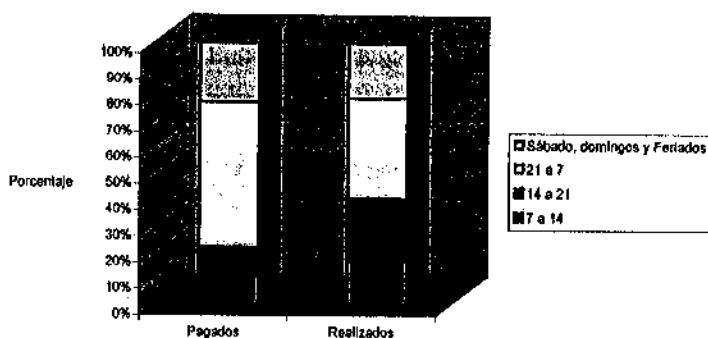
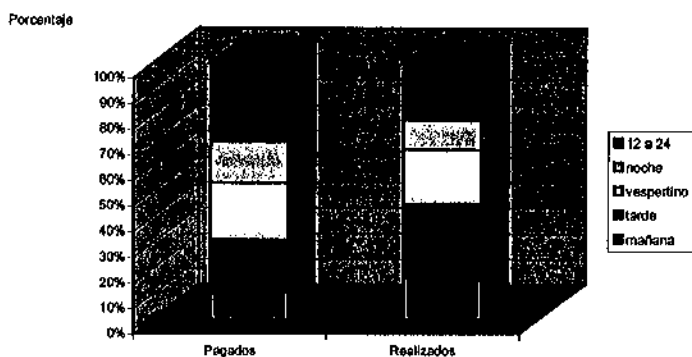


Gráfico 13
Porcentajes de módulos realizados y pagados en servicios materno infantiles del área crítica por turno



SECRETARÍA DE SALUD
MINISTERIO DE SALUD
de la
Secretaría Genl. de la Ciudad de Bogotá

PROYECTO 3.07.02.03-05 ANEXO III

Estimación del déficit de enfermería.

Fuente. Elaboración propia a partir de planillas de convalidación de módulos y parámetros contenidos en Aranguren, E. Y Rezzónico: *Auditoría Médica. Garantía de calidad en la atención de la salud.* Argentina, centro Editor de la Fundación Favalaro, 1996.

Cuadro 1

Servicio	Horas de enfermería requeridas	Horas de enfermería disponibles	Horas de enfermería deficitarias	Horas de enfermería deficitarias por módulo	Horas de enfermería deficitarias por paciente
Obstetricia	2880	3920	4650	1040	7.4
Neonatología	9360	1800	2766.9	730	68.0
Partos	1440	1960	2539	520	3.7
Pediatría	2880	1260	2182	1820	61.0
TOTALES	18560	8940	12137.9	-7620	-63.4

