



FBioyF - UNR
Area Tecnología en Salud Pública.
Asignatura Salud Pública.

Tema: Bioseguridad y Control. Sistemas de Petición y Rendición de Cuentas.
Material curricular elaborado por: Ma. Florencia Mangiameli
Año: 2006

Nuestra sociedad no cuenta entre sus características culturales principales la preocupación por las medidas preventivas de accidentes de cualquier tipo, aunque ello implique poner en riesgo la salud, la integridad y hasta la vida de las personas. Por ello, cuando se emprenden acciones concretas, la mayoría de las veces, no tienen éxito. Más aún, se deciden implementar medidas de prevención a posteriori de ocurrido un suceso, que seguramente pudo ser evitado.

No alcanza con contar con los procedimientos escritos si no se diseña y aplica, *un apropiado y oportuno control* de su cumplimiento.

Es tan así, que el diseño del control forma parte de la Norma. Específicamente en el tema que nos ocupa, el **Programa Nacional de Garantía de Calidad de la Atención Médica**, entre sus objetivos incluye:

“el establecimiento de los mecanismos de fiscalización que permitan evaluar el cumplimiento del mismo, a través de procesos de control continuo que tomen en consideración todos los aspectos operacionales”.

En el ámbito sanitario, incluido el laboratorio, la Bioseguridad representa un componente vital del Sistema de Garantía de Calidad. No es posible entonces, hablar de Bioseguridad sin abordar el tema de su control.

Existe la creencia general de que trabajar con seguridad implica el desembolso de grandes inversiones, cuando en realidad muchas situaciones requieren solamente la modificación de conductas o prácticas, requieren Cultura de Seguridad. Si esto se consiguiera, el resultado sería altamente beneficioso para los individuos involucrados.

Pero esto no siempre ocurre, porque carecemos de una Cultura de Seguridad. Es allí donde surge la necesidad de un Sistema de Control. Ahora bien ¿qué es, en primer lugar, una Cultura de Seguridad?

En primer lugar, pensemos la Cultura de Seguridad como una cualidad o atributo que se aplica a las organizaciones productivas, cualquiera sea su tipo, compuestas por dos elementos de muy diferente naturaleza, que no pueden ser tratados de la misma forma:

- ❖ Los elementos tecnológicos, como los equipos, edificios, documentos, materiales y las herramientas usadas para producir, y
- ❖ Las personas que componen la organización, que podemos denominar el elemento humano o social.

Los aspectos técnicos de las organizaciones productivas siempre fueron mejor controlados que el aspecto humano y social. Pero las fallas y errores se pueden originar en ambos elementos y deberían controlarse en forma conjunta.

Por otro lado, el concepto de la Cultura de Seguridad incluye gran cantidad de aspectos referidos a las actitudes de los individuos y relacionados con las actividades normales de un Programa de Garantía de Calidad, como ser:

- ❖ Establecimiento de Programas de Capacitación y Entrenamiento.
- ❖ Cumplimiento de los procedimientos establecidos.
- ❖ Definición de las responsabilidades de cada persona dentro de la Organización.
- ❖ Establecimiento de líneas claras de autoridad.
- ❖ Revisión periódica de los documentos de trabajo.
- ❖ Publicación periódica de los resultados de las evaluaciones.
- ❖ Etc., etc.

En sus comienzos, los Sistemas de Calidad se orientaban, casi en forma exclusiva, a los aspectos técnicos de la organización, con un cuidadoso monitoreo, metódico y sistemático, de cada etapa y elemento del proceso productivo, verificando que ninguna falla de equipo o material o procedimiento no fuera debidamente prevenida. Mientras que para el componente social, los programas de entrenamiento y capacitación, se ocuparon exclusivamente de mejorar el conocimiento técnico de los individuos, dándoles mayor y mejor información, y los exámenes y evaluaciones que se realizaban permitían determinar si efectivamente se habían adquirido los conocimientos técnicos necesarios para realizar su función.

Pero las fallas de las personas no ocurren solamente por falta de conocimientos. Los individuos se pueden equivocar porque están distraídos, o porque tienen un conflicto con su supervisor, o porque no están motivados o un sin número de razones diversas. Incluso, con la mejor voluntad y predisposición para realizar una tarea, las actitudes de las personas pueden estar condicionadas por factores emocionales y psicológicos que afectan sus capacidades de prevención o detección de las fallas.

No se puede garantizar la seguridad de una instalación apelando solamente a la calidad de los equipos y al conocimiento técnico de las personas; es menester ocuparse además, de la calidad del conjunto social de las personas que lo integran y de su interacción entre sí. Es necesario la implementación de un Sistema de Control Interno. Y para ello, se vuelve indispensable la Cultura de la Seguridad. ¿Porqué? Porque si bien "una de las principales causas de accidentes es la falta de una adecuada implementación de Programas de Garantía de Calidad, la sola existencia del mismo no es una garantía de prevención de los accidentes, y aun el cumplimiento de todos los procedimientos y las buenas prácticas no son suficientes si se realizan en forma mecánica y sin convicción".

Ahora bien, las Normas de Garantía de Calidad tienen su origen en una necesidad de la Industria Manufacturera y los criterios establecidos fueron pensados para responder a las actividades de dicho modelo de organización; y aunque en toda organización se realizan actividades comparables (compras, ensayos, registros, etc.) la importancia relativa, complejidad y relevancia de las mismas puede ser radicalmente diferente y requerir un tratamiento distinto. Por esta razón la extrapolación de dichas Normas para su aplicación en los servicios hospitalarios / sanitarios fue siempre una tarea de difícil ejecución pues no se adaptan a sus necesidades y requieren de asesoramiento externo para poder generar una gran cantidad de documentos formales. La participación del personal, a

todo nivel, es fundamental para el éxito de un Programa de Gestión de la Calidad porque contribuye a la instauración de la Cultura de Seguridad, ya que durante el proceso de análisis y discusión de las normas de calidad, se induce a pensar en la problemática de seguridad.

Finalmente, podemos concluir que la Cultura de Seguridad es el conjunto de características y actitudes de la organización y los individuos que la constituyen, el cual establece como primera prioridad que las actividades que se realicen recibirá una atención especial de acuerdo a la importancia que estas tengan. Por esto es importante que todo el personal de una institución conozca, no solo las actividades que realiza, sino también, el objetivo de las mismas, su fin último dentro de la institución. Cuando los fines de nuestras actividades y de una institución están claros para todos, no es difícil darse cuenta cuánto contribuyen a ellos las tareas cotidianas. Por ejemplo, las organizaciones dedicadas a la salud y la educación, expresan el valor público como salud o educación, algo que está claro para todo el mundo. Si trabajamos en estas organizaciones, en el fondo todos sabemos muy bien cuándo nuestras tareas y las de los que nos rodean están contribuyendo a lograr estos fines o, por el contrario, sabotearlos.

Función de la Cultura de Seguridad en un Sistema de Calidad

Los Sistemas de Calidad presentan estructuras muy variables, dependientes de las características propias de cada institución, pero con tres actividades comunes:

1 - La Planificación de la Calidad: establecimiento de los objetivos de calidad, definición de los procesos de producción o de prestación de servicios y los recursos que se van a usar.

2 - **El Control de la Calidad:** actividad fundamental que incluye a todas las tareas destinadas a satisfacer los requisitos de la calidad.

3 - El Aseguramiento de la Calidad: todas las acciones destinadas a dar confianza al cliente de que se cumplen todos los requisitos, estableciendo un Sistema de Documentación que se usa como prueba y "evidencia objetiva" de las actividades de calidad que se realizan en la organización.

Las cualidades y atributos de la Cultura de Seguridad contribuyen indudablemente a que las personas, y la organización en su conjunto, actúen con mayor eficacia y eficiencia, mejorando su desempeño para alcanzar los objetivos planteados. Atributos tales como el "sentido de la responsabilidad" o "actuar con precaución" o "tener una actitud vigilante" son cualidades humanas que evidentemente permiten mejorar la eficiencia de una institución y seguramente disminuir la probabilidad de ocurrencia de fallas y accidentes.

Así, la Cultura de Seguridad representa una herramienta valiosa para lograr que los Sistemas de Calidad implementados sean eficaces y eficientes, fundamental en todas aquellas instalaciones y circunstancias donde la seguridad es un requisito invaluable.

Los modernos sistemas de Calidad o Sistemas de Calidad Total se basan en un principio que establece que "la mayor eficiencia en una organización se logra cuando todo el personal, sin excepción, participa activamente en el logro de los objetivos de calidad y productividad que se han establecido". La participación del personal podría ser estimulada, generando un ambiente de trabajo donde se considera a las personas como el valor fundamental para lograr

la calidad, y su participación se evalúa periódicamente, siendo reconocida a través de estímulos adecuados. Esta filosofía es equivalente a los criterios intrínsecos de la Cultura de Seguridad, donde se busca mejorar la actitud de las personas, para crear una actitud positiva para que no se cumpla con las consignas y requisitos en forma mecánica y sin convicción.

Sistemas de Petición y Rendición de Cuentas

Controlar significa verificar y registrar algo de forma tal que sea posible compararlos con algún patrón de referencia. Evaluar, por otro lado, implica además de controlar, realizar un juicio de valor explícito o implícito, para obtener una conclusión.

En aquellas organizaciones en las que se transforman recursos en resultados mediante procesos de trabajo, los principales objetos sobre los que se deberían efectuar un control y evaluación son:

- ❖ los resultados que se entregan a los clientes, usuarios o destinatarios en general,
- ❖ los procesos de trabajo mediante los cuales se utilizan los recursos y se logran tales resultados
- ❖ y la organización misma en que esto tiene lugar.

La rendición de cuentas es el proceso a través del cual las instituciones de gobierno dan a conocer a los ciudadanos las decisiones que toman durante el ejercicio de sus funciones, la forma en que asignan los recursos disponibles y el impacto que ambos procesos tienen en la vida de los municipios, los estados o el país en su conjunto.

Considerando que la rendición de cuentas y el acceso a la información son dos componentes esenciales de cualquier gobierno democrático, su difusión práctica y aceptación implican una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, pues implican la posibilidad de someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al examen crítico de la sociedad.

Cualquier institución u organización que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar responsabilidad sobre las mismas. El moderno concepto de rendición de cuentas tiene un sentido más amplio, no se trata solamente de no haber incurrido en transgresiones sino de haber respondido al mandato recibido o de haber alcanzado las metas establecidas.

Más aún, tanto quienes están por fuera como quienes participan, en todos los niveles, de estas instituciones, tienen el derecho de exigir, de peticionar, dicha rendición de lo actuado.

El mismo concepto puede ser aplicado a cualquier institución u organización, por más pequeña que esta sea, como Sistema de Control para todo el personal que forma parte de la misma. De esta forma, la rendición de cuentas supone cierta responsabilidad y responsabilización por parte de todas las personas involucradas.

La palabra responsabilidad, según la define el diccionario de la lengua española, es la obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal, un cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible error en cosa o asunto determinado. También es la capacidad que existe en todo sujeto activo de derecho, para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado

libremente. O sea, aceptar voluntariamente, las consecuencias de nuestros actos.

La Responsabilidad es una respuesta a una obligación impuesta por terceros.

Por otro lado, el término responsabilización, no existe, actualmente en nuestra lengua. Es un término relativamente nuevo, con el que se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos). Supone la acción consciente y voluntaria. Significa "responsabilizar" y "responsabilizarse". Es aquí donde se origina la conciencia y el compromiso personal para con la responsabilidad asumida, más allá de su sentido tradicional que requiere la existencia de normas que la imponen y determinan.

Pero la responsabilización no puede existir si los límites de las funciones no están claramente determinados y si la responsabilidad de todos los involucrados no está asegurada junto con la transparencia y la igualdad. A mayor especificación y formalización de las facultades, competencias y objetivos, menor será la ambigüedad en la responsabilización.

Las condiciones necesarias para generar un ámbito propicio a la rendición de cuenta, incluyen la transparencia en la gestión pública, la publicidad de los actos, la existencia de un marco normativo que establezca los mecanismos de responsabilización que abarquen a todos los niveles de la pirámide institucional y la independencia de las instituciones o personas encargadas de determinar las responsabilidades.

Además, la generalización de una cultura de la responsabilización torna más sencillas y flexibles a las organizaciones. Porque si sus miembros se responsabilizan por sus actos, las reglas no están esencialmente al servicio de prevenir y sancionar conductas sino de orientarlas. Los reglamentos restrictivos y sancionatorios son complejos y se reducen a contar lo que se sabe sobre cómo hacer mejor las cosas. Las organizaciones en las que los miembros se responsabilizan por sus actos son más capaces y competitivas que aquellas en las que los miembros eluden las responsabilidades. Las instituciones más sencillas y flexibles, son aquellas que no necesitan de reglamentos para lograr responsabilización.

A mayor responsabilización, menor es el costo de transacción y mayor la proporción de las energías que quedan disponibles para cumplir con los fines en vez de ser destinadas a garantizar el propio funcionamiento organizacional.

Entonces, si consideramos la responsabilización como un rasgo cultural, esta será parte del comportamiento de los individuos que responden a valores propios.

Dificultades prácticas para su implementación

Dentro de una institución hay ideas, hábitos, pensamientos y creencias, conformando un conjunto de reglas no escritas que las personas comparten y usan para tomar sus decisiones. Un conjunto de "elementos intangibles", de carácter subjetivo, que dan como resultado manifestaciones y resultados tangibles. Actuar sobre la cultura de una institución para desarrollar una Cultura de Seguridad es una tarea compleja que requiere diversas capacidades no convencionales.

"No tiene sentido emitir una norma o un requerimiento regulatorio cuyo cumplimiento no va a poder ser verificado a través de una evaluación

convencional. Se debe fomentar una actitud basada en la seguridad entre todos los involucrados en las operaciones, lo cual se puede conseguir a través del entrenamiento y del reconocimiento que la seguridad es una responsabilidad de cada uno y un tema que concierne a todos. Debe considerarse a la seguridad como una función cotidiana e imprescindible. Los procedimientos e instrucciones son muy importantes pero no bastan para lograr un standard apropiado de seguridad si no se logra implantar en el personal las actitudes que se conocen como la Cultura de Seguridad”.

Todo nuevo concepto o cambio de cultura que se desee implantar, requiere una metodología que lo sustente y permita llevarlo a la práctica. De otra forma la Cultura de Seguridad será solamente una simple expresión de deseos, o un buen mensaje humanístico, cargado de buenas intenciones, pero sin posibilidades de éxito.

Conclusiones:

La Bioseguridad es un componente indispensable de todo Sistema de Calidad, particularmente en el ámbito sanitario. Pero el aseguramiento de la Calidad no depende de un grupo de personas sino que involucra a todos los integrantes de una organización, generando una optimización del trabajo, que promueve la satisfacción tanto del trabajador como del usuario.

Tampoco es posible esperar que las personas se hagan voluntariamente responsable, se “responsabilicen”, pues no hay seguridad ni certeza, de que sean siempre así.

En un mundo en el cual no todos son pillos pero donde no muchos pueden ser considerados como realmente altruistas y, especialmente, donde nadie puede presumir ser inmune a las tentaciones del poder, se torna imprescindible establecer controles efectivos.

Al organizar una institución u organización que ha de ser administrada por los hombres sobre los hombres, la mayor dificultad es capacitar a sus directivos para controlar a su personal; y luego obligarlo a que se controle a sí mismos.

Así, no es posible hablar de Calidad Institucional si no existe en el diseño institucional un Sistema de Petición y Rendición de Cuentas, que permita el control de todos, por todos.

Bibliografía:

- ✓ Manual de Bioseguridad en el Laboratorio. Tercera Edición. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. 2005. Disponible en URL: http://www.who.int/csr/resources/publications/biosafety/CDS_CSR_LYO_2004_1_1SP.pdf Consultado: 5/10/06
- ✓ Touzet, R.E. La implementación de la cultura de seguridad. Autoridad Regulatoria Nuclear Argentina. Disponible en URL: <http://200.0.198.11/MenoriaT/Mt-01/MT73A-01.pdf#search=%22Definici%C3%B3n%20de%20cultura%20de%20seguridad%22> Consultado: 5/10/06
- ✓ Hintze, J. La responsabilización desde una perspectiva extraterrestre. Disponible en URL: <http://www.top.org.ar/Documentos/HINTZE%20Jorge%20-%20La%20responsabilización%20desde.pdf> Consultado el : 26/09/06
- ✓ Oszlak, O. "*¿Responsabilización o Responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable*". Disponible en URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047606.pdf>
- ✓ Consultado el : 26/09/06
- ✓ Longo, F. La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos. Disponible en URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047611.pdf> Consultado el: 26/09/06
- ✓ Lerner, E. Y Groisman, E. Responsabilización por medio de controles clásicos. Disponible en: http://www.top.org.ar/indices/indice_doc25.htm Consultado el: 26/09/06