

Los dilemas de la reforma de la regulación del trabajo y de las profesiones de salud en la reforma del Estado

Sábado Nicolau Girardi¹

Resumen

El artículo aborda el tema del cambio de las instituciones del mercado de trabajo en salud bajo el concepto general de transición de regímenes regulatorios. Las diferencias entre los mundos y los sistemas de la regulación laboral y de la regulación profesional, frecuentemente omitidas en la literatura, son realzadas. Se argumenta que en la reglamentación profesional la materia en juego son las pretensiones de "derecho de propiedad"

Palabras clave

Recursos Humanos y Reforma del Estado; Mercado de Trabajo; Regulación Profesional; Reforma Laboral, Reforma Regulatoria.

Keywords

Labor market, professional regulation, labor reform, regulatory reform, human resources and State reform.

1. Introducción

La cuestión de la reforma de las instituciones y mecanismos de regulación de las relaciones de trabajo, de la educación profesional y del ejercicio de las profesiones de salud ocupan un lugar estratégico en el conjunto de las políticas de recursos humanos desde la perspectiva de la reforma del sector salud en la reforma del Estado.

La naturaleza trabajo-intensiva de los servicios de salud, su extrema dependencia en relación al trabajo profesional y las consiguientes dificultades para la adopción de alternativas tecnológicas destinadas a economizar fuerza de trabajo en el sector vinculan, de manera inexorable, las posibilidades de éxito de las reformas sectoriales que procuren aumentar la eficiencia y resolutivez de los sistemas de salud, con dos tipos inter-

1. Médico. Residencia en Medicina Social y Salud Pública, Universidad de Minas Gerais, Brasil. Residencia en Salud Internacional, OPS, Washington DC, Estados Unidos. Investigador del Núcleo de Estudios en Salud Colectiva y Nutrición de la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil.

corporativa sobre campos de práctica al paso que en la reglamentación de las relaciones de trabajo la pugna es típicamente distributiva, estando el “derecho de propiedad” definido EX ANTE. La alta visibilidad del tema de la reforma laboral en la agenda gubernamental es contrastada con la

2. Desde la perspectiva neoinstitucionalista la gestión de las relaciones de trabajo y de las profesiones comprendería dos ámbitos: uno interno o gerencial y otro —de la gestión propiamente dicho— más dirigido hacia el ambiente. El primer ámbito, que también podría ser llamado microorganizacional corresponde al espacio en el que la gerencia adopta estrategias de incentivos y sanciones para obtener la cooperación del trabajo en general y de los profesionales; el segundo corresponde al espacio de gestión externa, ambiental o macroinstitucional del sistema de las relaciones de trabajo y del sistema de las profesiones. En este, los gestores hacen la negociación colectiva con los sindicatos, las entidades profesionales y el gobierno y sus agencias de regulación del trabajo y de las profesiones (administración y justicia laborales; Consejos y Colegios Profesionales con mandato público, etc.). Desarrollo esta perspectiva a partir principalmente de los trabajos de James Wilson (1989) y Oliver Williamson (1996), entre otros. Williamson, por ejemplo, distingue las instituciones entre (i) las que definen el ambiente institucional (las reglas de juego en nivel macroanalítico) y (ii) las instituciones de gobernanza (mercados, híbridos, jerarquías, bureaus, etc.), en el nivel más microanalítico.

3. Siendo más grave en los servicios públicos, la situación también se presenta en el sector privado. Ver Gacek (1994) para el caso de Brasil; Bronstein (1995), Marshall (1994) y Von Potobski (1995) exploran la cuestión en relación a otros países de América Latina.

4. Diferentes autores han subrayado este aspecto de la dependencia de los servicios de salud en relación a los valores del profesionalismo. Desde una perspectiva que valora el profesionalismo como aspecto positivo ver Freidson (1970; 1990). Freidson ha insistido en la importancia del profesionalismo como cimiento ético de las sociedades con-

vinculados, y sin embargo diferentes, de capacidades del Estado: la capacidad de gestión de las relaciones de trabajo y la capacidad de gestión de las relaciones profesionales de salud.² Se puede decir que, en los días de hoy, son grandes las dificultades del sector salud para superar los problemas de gobernanza en los ámbitos señalados.

La gerencia de los servicios de salud se encuentra relativamente inmovilizada por la rigidez de los sistemas de relaciones de trabajo no negociables, centralizados y legalistas.³ En el nivel local, los gerentes de servicios de salud —especialmente los del sector público— son rehenes de sistemas de relaciones laborales que limitan externamente su autonomía para la negociación local de los términos contractuales, teniendo en vista, por ejemplo, la flexibilización de las remuneraciones y concertación de compromisos condicionados por metas cuantitativas o cualitativas.

En el ámbito de la gestión sectorial macro, los dirigentes gubernamentales del sector salud tampoco participan en la negociación de los compromisos colectivos entre gerencia-trabajo-gobierno, sea porque nuestro sistema de relaciones de trabajo no les confiere mandato expreso en este sentido, sea por la inexistencia, en la práctica, de la misma figura de la negociación colectiva. De esta forma, la reforma de las instituciones y de los mecanismos de regulación del sistema de relaciones de trabajo emerge como imperativo de la agenda de recursos humanos en los procesos de la reforma sectorial.

Pero esto no es todo. En verdad, una mejora de la capacidad de gestión de las relaciones de trabajo posibilitada por una reforma de la regulación de los sistemas de relaciones de trabajo, equilibraría solo una parte del problema. La fuerte dependencia de las instituciones y organizaciones de salud en relación al trabajo profesional (Freidson, 1970, 1990; Havighurst, 1982; Dussault, 1992; Machado, 1996)⁴ y su peculiar vulnerabilidad a las llamadas normas profesionales (Wilson, 1989)⁵ condiciona cualquier estrategia de contención de costos o mejora de la eficiencia de la calidad y accesibilidad de los servicios a la capacidad de influir sobre los sistemas de autorización y control

relativa falta de visibilidad del tema de la reforma profesional. Las demandas por cambios en los dos sistemas son identificadas y los cursos de acción articulados a las estructuras de oportunidad definidas en el contexto de transición histórica caracterizado por la globalización económica, por la democratización del sistema político, por la emergencia de las políticas de la diferencia y por la reforma del Estado.

Abstract

The article addresses the issue of institutional change in the health labor market based on the theoretical approach of regulatory regimes in transition. The differences between the labor relations systems and professional regulatory systems —generally take for granted for the most part of the literature on the subject— are

temporáneas. Entre nosotros, dentro de una línea semejante, ver especialmente Machado (1996). Dussault (1992), a partir del concepto de organizaciones profesionales de H. Mintzberg desarrolla la noción para el sector salud. Para este autor las reglamentaciones profesionales (y el profesionalismo) pueden ser abordados como recurso positivo o negativo, dependiendo de su flexibilidad y sensibilidad ante la razón pública. Desde una perspectiva que subraya los maleficios del profesionalismo ver Friedman (1962) y Clark Havighurst (1982).

5. Tomo de James Wilson la noción de norma profesional (1989: pág. 59 a 65). Para este autor, la característica distintiva del comportamiento profesional dentro de una organización es la fidelidad a las normas de la profesión, el “espíritu de cuerpo”. En caso de conflicto de racionalidades o intereses (por ej. entre la profesión y la organización empleadora, la profesión y el cliente o la profesión y el interés individual de lucro) se conduce como “profesional” aquel que prioriza la fidelidad al cuerpo profesional.

del ejercicio de las profesiones. En el sistema actual es muy baja esa capacidad de “governancia profesional” por parte de la gestión pública del sector, especialmente en aquello que se refiere a las cuestiones de derecho y autorización de la práctica. Los administradores y gerentes de servicios de salud se ven enredados en la cotidianeidad por un sistema que delimita legalmente monopolios sobre extensos e imprecisos campos de práctica y dificulta la utilización plena de las competencias y el desarrollo del trabajo interdisciplinario. Muchos de ellos hacen expresamente críticas en cuanto a la rigidez del actual sistema de autorización y control del ejercicio profesional, demandando, en nombre la eficiencia, arreglos reguladores más flexibles e, inclusive, la desregulación de ciertas actividades que no suponen riesgos o son realizadas en condiciones de completa heteronomía y control externo.

Además de esto, el hecho que los profesionales solo responden parcialmente a los incentivos organizativos o gerenciales internos, dada su fidelidad preferencial al sistema de las profesiones, plantea con fuerza la cuestión de la deseabilidad de la mejora de los servicios de salud en capacidad de gestión de las profesiones. Conquistar la cooperación de los profesionales exige, así, más allá de la reforma de la regulación del trabajo, un esfuerzo en el sentido de la construcción de capacidad institucional de gestión sobre el sistema de las profesionales del sector. El sistema de regulación profesional vigente en Brasil ofrece, conforme veremos más adelante, bajos márgenes de gobernancia profesional a los dirigentes sectoriales de salud. La reforma de la regulación del ejercicio y de la educación de las profesiones de salud emerge, entonces, como un segundo imperativo de la agenda de recursos humanos en los procesos de la reforma sectorial.

Una cuestión que está fuera de la visibilidad de los gestores de la política sanitaria

Apareciendo como evidente la asociación entre las perspectivas de éxito de la reforma del sector salud y la re-

emphasized. The author argues that the central issues arising in the arena of professional and occupational regulation are about “property rights” in a corporatist fashion. Meanwhile, in the arena of labor relations the “property rights” are defined EX ANTE and the claims are typically distributive. The high visibility of labor reform is compared with the low visibility of professional regulation in the governmental agenda. The claims for changes on both systems are identified and the alternatives of action articulated to the opportunity set opened by the context of historical transition characterized by the globalization of world economies, the democratization of the political systems, the emergence of the politics of difference and the State reform process.

forma de los regímenes de regulación del trabajo y regulación profesional, era de esperar que tales cuestiones ocuparan un lugar destacado en los documentos doctrinarios de las reformas administrativas sectoriales y figurasen en las agendas de las autoridades responsables por la puesta en marcha de estas reformas. Como sabemos, no pasa ni una cosa ni otra. Estando ausentes de los textos de la(s) reforma(s), estas cuestiones no figuran como prioridad en las agendas de las autoridades gubernamentales de salud ni como problema de acción directa ni, siquiera, como problema de coordinación con otras esferas de gobierno.

Es importante intentar comprender esta aparente paradoja. ¿Por qué siendo tan importante para el éxito de las reformas de salud el tema de la reforma reguladora de la fuerza de trabajo tiene baja visibilidad para la gestión gubernamental del sector?

Una hipótesis articularía visibilidad y autonomía de acción. Cuanto menor sea la autonomía de acción sobre la cuestión menor sería su visibilidad. La falta de autonomía decisoria del gestor gubernamental de salud sobre las cuestiones de la regulación profesional (tanto en lo que se refiere al ejercicio como a la educación) y de la regulación del trabajo —temas de jurisdicción de otros Ministerios o Secretarías de Gobierno— volverían opacas tales cuestiones en el momento de la acción —incluso aunque en el momento de la reflexión tales cuestiones pudieran tener gran visibilidad—.⁶ De hecho, los Ministros y Secretarios de Salud no tienen mandato para la definición de las políticas para estas áreas, que constituyen jurisdicciones de otros sectores de gobierno. La regulación profesional, por regla, es considerada como asunto de las mismas profesiones, en tanto que la regulación del trabajo y la regulación educativa competen, respectivamente, a la administración del trabajo y a la administración de la educación. Siendo así, estaríamos vinculando, *hipotéticamente*, el problema de la visibilidad de las reformas del trabajo y de la regulación profesional para las autoridades sanitarias al problema de la autonomía decisoria. El caso de la provincia de Ontario, en Canadá, donde el Ministerio de Salud obtuvo

6. En el momento explicativo, según la jerga de la planificación estratégica. Además, en ese lenguaje, la mayor o menor visibilidad estaría asociada a la cuestión de la gobernabilidad.

mandato público para la regulación profesional en el área de salud en el actual proceso de reforma reguladora del sector, representa un caso que merece mayor escrutinio.

Vista según la óptica de las élites reformistas del Estado

Sería alentador que en oportunidad de la discusión de reformas más amplias, como es el caso de los debates sobre la Reforma del Estado, apareciera la cuestión de las especificidades de la regulación profesional/regulación del trabajo. Pese a que la cuestión de la regulación del trabajo, como todos saben, ocupa el centro de la agenda reformista del gobierno —sea como acción puntual de re-regulación, sea de manera más decisiva como omisión reguladora o desregulación— nadie se ocupa de la reforma de la regulación profesional. De hecho, si nos guiamos por los documentos oficiales del gobierno en materia de reforma del Estado, quedaremos con esa impresión. Parece que la regulación profesional no tiene importancia suficiente para merecer un capítulo especial en los documentos que proponen estrategias reformistas. Y esto, parece, es un “defecto de origen”. Si tomamos el conjunto de los documentos oficiales sobre la reforma administrativa publicados durante toda la era de Vargas —los regímenes de regulación profesional y de las relaciones de trabajo todavía hoy vigentes en Brasil, tuvieron en ese momento su fundamento y principales rasgos arquitectónicos— poco o nada vamos a encontrar que se refiera específicamente a la regulación profesional. Y lo mismo puede decirse si seguimos la trayectoria de las doctrinas de reforma administrativa durante el período desarrollista y cuando pasamos desde allí a las reformas de período autoritario reciente.⁷

Una razón para esta aparentemente baja visibilidad del tema de la regulación profesional para las élites reformistas del Estado podría atribuirse al hecho que los problemas más generales de la regulación de las relaciones de trabajo, aquellos económica y políticamente más evidentes, tengan prioridad y engloben el tema de la regulación de las profesiones. Otro factor que, consideramos, contribuye para explicar el

fenómeno es el hecho de que la *main stream* de la economía del trabajo (y también de la sociología del trabajo), hasta hace muy poco tiempo, haya considerado a las profesiones y el profesionalismo solo como emergencias del mundo del trabajo, distinciones referidas en mayor medida al grado de complejidad que a la naturaleza o substancia, no requiriendo por consiguiente la regulación profesional un tratamiento especial.⁸

Dos realidades institucionales diferentes

La aparente “miopía” de las doctrinas de las reformas administrativas brasileñas para diferenciar la regulación profesional de la regulación del trabajo en general no impidió que se asistiera a lo largo de los últimos cincuenta años del presente siglo a dos procesos completamente distintos de edificación institucional y construcción de *capacidad administrativa* y de *capacidad de Estado* en los sectores de las profesiones y del trabajo.

Desde los años de la revolución del treinta se promulgó en el país un extenso cuerpo legislativo en los campos de la regulación del trabajo y la regulación profesional. Además de eso se dio forma en el período a las principales organizaciones que, juntamente con tal legislación, constituyen el esqueleto institucional que todavía hoy regula las relaciones de trabajo y el ejercicio de las profesiones en el país.⁹

Al final de ese proceso se erigen en nuestro país dos aparatos institucionales muy diferentes en términos prácticos:¹⁰

I *el aparato institucional del sistema general de las relaciones del trabajo*, constituido por la legislación constitucional y ordinaria del trabajo, por las leyes y estatutos reguladores del trabajo en el sector público, por las estructuras del *Estado en el Trabajo* (especialmente la justicia y la administración del trabajo), por los sindicatos de empleados y empleadores, por los contratos individuales y colectivos de trabajo, etc.

Se trata de un sistema legalista y estatutario que releva a la “ley” o norma escrita en detrimento de la negociación y el acuerdo (volveré sobre este punto

7. Sobre la era de Vargas en particular, ver Beatriz M. S. Wahrlich (1983).

8. Esto es verdad tanto para el marxismo como para las interpretaciones de las relaciones industriales estructuralistas y sistémicas.

9. La matriz del sistema brasileño de relaciones de trabajo corresponde al decreto 19.770 de 1931 cuyas características centrales, además del “legalismo”, son el sindicato único, el monopolio de representación, el encuadramiento por “categoría” profesional y económica y la contribución sindical obligatoria. Con relación a la regulación profesional, además de las leyes de regulación del ejercicio de las profesiones liberales, se crean las organizaciones de auto-regulación profesional. La Orden de los Abogados de Brasil fue instituida en 1931 y el Consejo Profesional de Ingenieros y Arquitectos en 1933, y en los años cuarenta ya proliferaban pedidos de extensión de las autarquías corporativas a otras categorías de profesionales “liberales”, por ejemplo, los médicos.

10. En verdad, hay que decir que la distinción entre el mundo y los sistemas de regulación de las relaciones laborales y el mundo y los sistemas de regulación profesional tiene un estatuto que ultrapasa mucho las implicaciones prácticas o de la pragmática institucional. En otras ocasiones he desarrollado el argumento que hay implicaciones teóricas y políticas relevantes en esa distinción. Apenas para citar, se puede decir que en la regulación profesional lo que está en juego son “derechos de propiedad” de corporaciones sobre jurisdicciones de trabajo más o menos exclusivas. Las demandas de regulación profesional y las disputas interprofesionales típicas, en este sentido, versan *inter alia* sobre los derechos de explorar y usufructuar de un negocio cerrado en torno a los pares corporativos. Por su vez, en la regulación de las relaciones laborales la pugna es típicamente distributiva: estando el derecho de propiedad de los empleadores sobre el negocio definido *ex ante* tratase de definir reglas de distribución de excedentes, de garantía de empleo, participación en las decisiones y en el límite en la gestión (ver Girardi, 1994; 1997).

más adelante). La Consolidación de las Leyes del Trabajo, nuestro código laboral, es la principal fuente de “reglas” disciplinadoras de la relación del trabajo para la economía privada y parte sustantiva del empleo público. Las negociaciones, acuerdos y contratos colectivos de trabajo independientes se presentan de forma complementaria al estatuto legal (Pastore, 1994). A pesar de introducir alteraciones considerables, la Constitución de 1988 mantuvo relativamente intacta la base de sustentación de ese modelo corporativista de regulación de las relaciones de trabajo: el sindicato único, la solución de conflictos vía justicia laboral, la contribución obligatoria, etc.

II *el aparato institucional de autorregulación profesional*, constituido por las leyes de ejercicio profesional, los Consejos de Fiscalización del Ejercicio Profesional, los Códigos Profesionales de Ética y la formación universitaria.

Puede decirse, a riesgo de omitir algún aspecto importante, que nuestro modelo de regulación profesional se basa en los siguientes elementos: a- delegación de autoridad pública para la fiscalización y control de la práctica profesional a los Consejos Profesionales, constituidos por consiguiente como agentes del interés público; b- asignación de campos exclusivos o monopolios de práctica, a través de las leyes de Ejercicio Profesional, a las profesiones reglamentadas; c- la formación universitaria de los profesionales y el control de los flujos de entrada de los profesionales en los mercados de trabajo, principalmente a partir de oportunidades ofrecidas por el sistema educacional fuertemente controlado por el Estado, pero progresivamente penetrado por los intereses privados lucrativos que explotan el sector educacional; d- la regulación heterónoma de los salarios, de los empleos y de las condiciones de trabajo de los profesionales que tienen vínculos de trabajo asalariado por los empleadores y estructuras generales del sistema de las relaciones de trabajo —reglamentación por ley del trabajo en la economía privada y pública, negociación a través de estructuras sindicales autorizadas, intermediación de la negociación y solución de conflictos a través de estructuras sindica-

les autorizadas, intermediación de la negociación y solución de conflictos a través de aparatos estatales de administración y justicia del trabajo, etc.—; e- número relativamente bajo de ocupaciones auxiliares y técnicas reglamentadas, en razón del elitismo del modelo; f- centralización de la oferta de reglamentación profesional en el legislativo federal.

Las dos primeras piezas del modelo, relacionadas con la cuestión de los derechos de práctica podrían ser caracterizadas como instituciones de autorregulación profesional (o de regulación por pares). Las dos últimas, relacionadas respectivamente a los procesos de formación y acreditación profesional y utilización de su fuerza de trabajo, se caracterizarían por la mayor presencia de elementos de hetero-regulación o de regulación externa de las profesiones. Las Leyes de Ejercicio que aseguran derecho exclusivo o monopolios de práctica son una forma de control *ex ante* de competencias atribuidas, al mismo tiempo que los Consejos Profesionales, instituidos como agencia para la fiscalización del ejercicio representarían formas de control *ex post* de esas competencias. Ambas formas institucionales de autorregulación o de regulación por pares fueron instituidas solo *a rationale* de la protección del público. Los primeros, citados principalmente a partir de los años cincuenta, fueron instituidos como servicios de fiscalización de profesiones reglamentadas, en la forma de autarquías corporativas. Las leyes de ejercicio confirmando campos exclusivos de práctica para las profesiones “liberales” reglamentadas antecedieron, en la práctica, la creación de los Consejos, generalizándose incluso en los años treinta, la institución de la autorregulación se justifica por la combinación de factores como alta complejidad técnico-científica, elevados niveles de esoterismo, altos niveles de peligrosidad para el público y dificultades de juicio de la actividad por parte de la clientela (Freidson, 1994: 165). La autorregulación se revelaría como la forma más efectiva de protección de un público informado en niveles subóptimos frente a la acción peligrosa de profesionales incompetentes, proveedores inescrupulosos y practicantes no autorizados.

2. Demandas de reformas institucionales del sistema de las relaciones de trabajo y del régimen de las profesiones

Actualmente, los arreglos constitutivos de ambos aparatos institucionales se encuentran bajo alguna forma de escrutinio público. Analicemos con algún detalle el tenor y el origen de las demandas de cambio en cada una de las arenas reguladoras.

2.1. Las demandas de flexibilización del trabajo

El sistema de las relaciones de trabajo es criticado por ser excesivamente rígido y legalista. Los arreglos institucionales de defensa y protección social del trabajo, o sea, la regulación corporativa del trabajo, se dice, impone a las empresas una carga adicional de costos. Como resultado final, además de aumentar las filas del mercado informal de trabajo y reducir los recursos estatales que se destinarían a la provisión de bienes públicos, tales arreglos tenderían a obstaculizar la competitividad de nuestra economía ante la ampliación de las franquicias para la competencia internacional derivadas de la globalización.

La metáfora de la flexibilización del trabajo penetra hoy todos los escenarios microinstitucionales y es parte constitutiva del sistema de creencias de la gerencia de nuestras organizaciones. De la misma forma, la flexibilidad constituye un elemento prácticamente obligatorio de los discursos que definen reformas macro-sectoriales.

En la práctica de los diferentes países que la practican hay que distinguir, sin embargo, entre diferentes tipos de flexibilización. De manera bastante esquemática se puede decir que los países que posean sistemas institucionales de relaciones de trabajo tradicionalmente fuertes y centralizadas responderán a los desafíos del aumento de la competencia internacional de manera más negociada. Es decir, optarán por procesos de flexibilización del trabajo con mayor participación de los trabajadores y más respeto a los derechos la-

borales adquiridos. Por el contrario, en los países de negociación descentralizada el ajuste tendió a ser unilateral y los sindicatos sus aliados políticos y apoyos institucionales tendieron a asumir una postura más defensiva. Pese a esos matices entre países, la adopción de estrategias eficientistas de re-regulación y la desregulación de las relaciones de trabajo ha llevado a algunos resultados más o menos comunes a todos, entre los cuales vale la pena destacar:

- el aumento del personal temporario externo provisto por *outsourcing* (lo que aquí en Brasil llamamos terciarización);
- el desempleo creciente, incluso entre ejecutivos y profesionales de mediana edad o llegando a la tercera;
- la disminución del núcleo de empleos estables y bien pagos;
- el crecimiento de la sensación de inutilidad del trabajo;
- el aumento de la precariedad y de la exclusión social.

Eficiencia y participación en la fórmula mixta de la gobernanza organizacional

Debido a esos problemas diversos autores (en especial Kochan et al., 1995) han cuestionado la efectividad de las opciones eficientistas de flexibilización por el problema de la llamada *gobernanza organizacional*. Estos autores aseguran que el búsqueda de eficiencia “a cualquier costo” retira la posibilidad del compromiso participativo de los trabajadores, condición necesaria de los esquemas de producción de calidad. En ambientes de rápidos cambios tecnológicos y constantes transformaciones en las relaciones de empleo (es decir, bajo regímenes más flexibles de mercado de trabajo) es crucial para las organizaciones tomar en cuenta los intereses de los trabajadores. Piore, Kochan y Locke (1995) aseguran que esta es la única condición que puede sustentar la necesaria adopción de las estrategias de cambio de rumbo en las empresas para hacer frente a las exigencias de calidad y competitividad derivadas de la globalización. Así, en nombre de la gobernanza se ha hablado de la búsqueda de un *trade off* entre eficiencia y participación en los procesos de flexibilización de los sistemas de relaciones

11. Es bastante extensa para ser citada aquí la literatura internacional al respecto. Algunas obras constituyen clásicos: Milton Friedman (1962) y George Stigler (1975) en la literatura crítica de enfoque económico; Elliot Freidson (1970) en la literatura sociológica, pero tal vez sea Ivan Illich (1976) el autor que, a través de la noción de “tiranía profesional”, haya colocado con más radicalidad el problema desde el punto de vista del interés público. En Brasil, Silver (1992) hizo un levantamiento de los procesos éticos y de mala práctica y de las acciones disciplinarias contra médicos comprometidos en casos éticos entre 1985 y 1991. Conforme la autora, basándose en esos datos “no puede decirse que los Consejos estén actuando, de ninguna manera, para proteger al público ni siquiera en los casos más extremos de incompetencia médica”... “Los médicos brasileños serían muy poco castigados por sus abusos cuando se los compara con los médicos de otros países. La tasa de acciones disciplinarias severas tomadas contra médicos en el período estudiado fue de 2,8 acciones contra cada 1.000 médicos practicantes en los EE.UU. contra 0,04 acciones contra cada médico en el caso de Brasil. Citando una entrevista con una representante del CFM (*Conselho Federal de Medicina*), relata la autora que los grupos de consumidores han reclamado amargamente en relación a la morosidad y parcialidad (en favor de los médicos) en el direccionamiento de los procesos que envuelven conflictos entre médicos y pacientes (cf. Lynn Dee Silver, 1992).

12. Ver “Brasil: A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil: uma agenda para os anos 90”. Informe del Banco Mundial, 1995: 133.

13. Me refiero en especial a Brasil donde el *Conselho Federal de Medicina*, por ejemplo, quiere ver ampliado su poder de regulación más allá de la fiscalización del ejercicio de los profesionales: reclama por la prerrogativa de evaluar e imponer estándares de calidad sobre servicios y establecimientos de salud así como fiscalizar los seguros y planes de salud, las escuelas de

de trabajo en lugar de ponerse en práctica, como en el pasado reciente, una agenda de desregulación pura. Se califica, por lo tanto, una especie “civilizada” de flexibilidad.

2.2. Las demandas de reforma de la regulación de las profesiones

El régimen institucional de regulación profesional también se encuentra bajo escrutinio. Las presiones de cambio se originan desde diferentes puntos.

La opinión pública, más informada y valorada en el contexto de la democratización, demanda la reforma regulatoria. A través de los medios y de parte de la literatura especializada que pretende representarla, reclama por la pequeña apertura y el excesivo celo proteccionista con que los Consejos Profesionales brindan a las mismas profesiones reguladas, en detrimento de lo público, especialmente en los procesos que envuelven conflictos éticos entre clientes y profesionales y cuestiones de error profesional y mala práctica.¹¹ En los años recientes, diferentes grupos de personas que se consideran víctimas de errores médicos, por ejemplo, se organizaron en diversas ciudades del país. Algunos de esos grupos, como el AVERMES (“Víctimas de Errores Médicos”) creado en Río de Janeiro en 1991, proporcionan orientación jurídica a individuos que se consideran víctimas de errores médicos.¹² En general, estos grupos formulan demandas de mayor participación pública en la regulación profesional.

Un creciente número de ocupaciones o profesiones “menores” en el área de salud, se quejan del elitismo y de la relativa impermeabilidad del sistema de regulación profesional en relación a las demandas de las ocupaciones de menor prestigio social y poder económico. Apelan generalmente a la igualdad de oportunidades en los mercados de trabajo, a la justicia entre profesiones (para el caso de fisioterapeutas y enfermeras).

Profesiones autorreguladas, establecidas desde hace mucho tiempo y legitimadas por la sociedad —como la medicina, la odontología y la farmacia— reclaman por relativo anacronismo y demandan cambio y adecuación de importantes aspectos de la legislación que reglamenta el ejercicio de las profesiones.

En general, en nombre de la defensa del interés público, demandan la expansión de su jurisdicción para fiscalizar, además del ejercicio de los profesionales pares, la actuación de empresas y servicios que buscan la producción de los servicios profesionales. Estas profesiones también reclaman mayor poder para regular los flujos de entrada de profesionales en los mercados de trabajo a través de un mayor control sobre el sistema de educación profesional.¹³

Los administradores y gerentes de servicios de salud, conforme dijimos en el inicio del artículo, se ven enredados en un sistema de reglamentación del ejercicio profesional que delimita y asigna legalmente a profesiones específicas monopolios sobre campos de práctica lo que dificulta la utilización plena de las competencias y el desarrollo del trabajo de equipos.

El mismo gobierno reconoce una gestión gubernamental ineficaz sobre las profesiones. La inexistencia de una instancia de coordinación de la política pública para las profesiones se ha puesto en evidencia en las negociaciones sobre la formación de mercados de servicios profesionales unificados en el ámbito del MERCOSUR. Este problema de coordinación es inherente a las formas de regulación autárquicas, que según Luhman (1980) se caracterizan por altos grados de ingobernabilidad en función de su naturaleza y tendencias anti-sistémicas. En ocasión reciente argumentamos que la solución de ese problema de coordinación de las formas autárquicas exigía un doble movimiento “(i) transitar de manera autárquica hacia la forma autónoma; (ii) instituir una especie de Bureau o Agencia de Regulación Profesional, en la forma de agencia estatal autónoma, que se encargase de la coordinación de las políticas de regulación profesional.¹⁴ Se puede decir que el primer paso ya fue dado. En octubre de 1997 el gobierno federal, a través de una medida provisoria, revocó la naturaleza autárquica de los Consejos Profesionales, transformándolos en órganos autónomos de derecho privado.

3. Múltiples demandas: dilemas de regulación

Según se puede ver, las presiones sobre el actual régimen de regulación del

trabajo y de autorregulación profesional parten de diferentes orígenes y expresan expectativas y demandas muy diversificadas en substancia. En algunos casos lo que se demanda es regulación, como sucede con las ocupaciones no reglamentadas; en otros se demanda re-regulación; como es el caso de demandas de expansión de la jurisdicción de la autorregulación profesional y de las demandas de coordinación política del sistema; y en otros casos incluso lo que se quiere es desregulación, como sucede en parte de las demandas de eficientización gerencial.

Incluso aunque todas estas expectativas puedan tener en común, *prima facie*, una cierta apelación a la razón y al interés públicos, un análisis más profundo identifica razones e intereses particulares a cada uno de los diferentes grupos de actores y niveles del sistema que las formulan. Y la cuestión básica que se plantea es que no se trata de expectativas convergentes. Lo que se observa, en muchos casos, son demandas rivales e incompatibles en el límite. A título de ejemplo, la demanda por expansión de la jurisdicción de la autorregulación profesional presenta incompatibilidad con las demandas de desregulación y flexibilización gerencial. Por un lado, se reivindica mayores poderes para que la misma profesión se regule o regule su entorno; por el otro, se reivindica mayor poder para que la gerencia decida sobre la asignación de tareas en el local de trabajo a expensas de una mayor delimitación de los monopolios profesionales de práctica. Ese también es el caso de las demandas de incorporación del criterio de justicia ocupacional o de la igualdad de oportunidades entre profesiones que también contrastan con las demandas gerenciales de desregulación y flexibilización. Y así lo demás...

Esta situación de multiplicidad y rivalidad de demandas tiende a plantearse como problema para las instancias responsables por la oferta de regulaciones sobre el campo profesional. El sistema legislativo así como las agencias estatales de regulación profesional y las entidades con estatus de autoridad pública atribuida para la regulación profesional (como los Consejos Profesionales) frecuentemente se ven trabados ante demandas absolutamente legítimas

y “justas” y sin embargo concurrentes y, en el límite, incompatibles. ¿Qué criterios deben adoptarse para evaluar y decir sobre el diferimiento o no diferimiento de los conflictos realizados en las arenas de la regulación profesional? ¿Existen criterios objetivos e imparciales, de aplicación universal e incondicional, que pasan a ser llamados a apoyar la toma de decisión de las políticas de regulación profesional? ¿Cómo proceder en el caso de conflictos igualmente legítimos y justificables y sin embargo incompatibles y excluyentes?

4. La reforma regulatoria de las profesionales y del trabajo en el contexto de las reformas institucionales

Las trayectorias de las reformas de los institutos de regulación del trabajo y de las profesiones de salud se ubican dentro de un contexto más general que delimita la estructura de límites y posibilidades para la articulación, negociación y regulación de las demandas de cambios. Tres trayectorias o tendencias dominantes observables en el actual contexto de transición histórica (Claus Offe, 1998) parecerían determinar las opciones básicas para la articulación y negociación de demandas así como para el diseño de nuevas instituciones sociales en el campo.

El contexto de transición histórica

En el plano económico, el tema de la interdependencia global o de la globalización y la condición de intensificación de las conexiones transnacionales, como la formación de bloques regionales, constituiría el elemento de contexto determinante de las nuevas demandas así como de las ingenierías institucionales y organizaciones de mayor viabilidad en el campo de la regulación del trabajo y de las profesiones. Luis Orzack (1992) explora las formas por las cuales el aumento de la influencia de las autoridades internacionales y de los vínculos entre las economías nacionales altera las estructuras nacionales de regulación de las profesiones, imponiendo su rediseño. Según este autor, más

medicina y enfermería (!), los secretarios de salud y hasta el Ministerio de Salud. Más todavía, en una demanda típicamente neocorporativa, insisten en el papel de co-participante en la formulación y gestión de políticas de salud. El *Conselho Federal de Farmacia*, en la misma dirección, reclama además de mayor poder de fiscalización de sus pares y fiscalización sobre las droguerías y farmacias, empresas de comercialización farmacéuticas mayoristas e industrias farmacéuticas; por otro lado los dentistas justifican sus demandas exclusivas, alegando que difícilmente ejercerán eficazmente el mandato de fiscalización del ejercicio de la profesión, en tanto no obtuvieran mandato también para punir a los infractores de la ley de ejercicio de la profesión. Ellos quieren “poder de policía” para combatir el charlatanismo profesional (refiriéndose a los prácticos). En estos tres casos se trata, en nuestra opinión, de demandas de ampliación de jurisdicción de auto-regulación profesional (según entrevistas con los Consultorios Jurídicos de los *Conselhos Federales de Medicina* (CFM) y *Farmacia* (CFF), en setiembre de 1994 y con el secretario ejecutivo del *Conselho Federal de Odontología* en octubre de 1995.

14. Girardi (1997).

allá del crecimiento de la participación de corporaciones multinacionales en los mercados profesionales, las nuevas instituciones o autoridades supranacionales del régimen internacional —a ejemplo de las Comisiones Internacionales de los Parlamentos Comunes, de las Cámaras Especiales de los mercados comunes regionales (MCE, NAFTA, MERCOSUR), de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, de los organismos financieros internacionales, etc.—, constituyen hoy elementos significativos que actúan “sobre el ambiente en cuyo interior las profesiones existen, de los cuales obtienen apoyo o reciben desafíos, y a través de los cuales reaccionan” (Orzack, 1992:43). En el plano cultural el cambio en las mentalidades representado por el multiculturalismo, por el aumento de los movimientos migratorios internacionales y la nueva hegemonía de las “políticas de la diferencia” constituirían importantísimos factores de contexto para determinar mayor visibilidad para la articulación y negociación, principalmente de las demandas de grupos profesionales minoritarios o de las llamadas “profesiones menores”. Finalmente, en el plano político, la llamada “transición hacia las democracias”, constituiría el tercer y más importante factor de contexto en el escenario de la regulación profesional y del trabajo (Huntington, 1991). Los derechos de igual participación política; la garantía de derechos civiles, humanos y políticos; la responsabilización de las élites gobernantes y sobre todo la vigencia de las “reglas” básicas del voto en elecciones periódicas y de la interdicción del veto a las victorias opositoras, características básicas de las democracias, condicionan tanto el tipo y formas de negociación de demandas hechas por los actores sociales y económicos (como los diferentes grupos profesionales y proveedores de servicios) al Estado, como las legítimas respuestas del Estado a esas demandas.

El contexto nacional de las reformas

A nivel del Estado nacional y del proceso de formulación de las políticas sociales es necesario notar la concomitancia de esas demandas de cambio en

la regulación profesional y del trabajo con otras dinámicas reformistas en curso. Vivamos bajo la égida de múltiples reformas institucionales, todas ellas vinculadas a aquellas determinaciones del régimen internacional señaladas. Reforma Educacional, Reforma Laboral, Reforma del Empleo Público, Reforma de la Seguridad Social, Reforma Administrativa del Estado y, sobre todo, Reforma de la Salud. Pese a las especificidades de cada una de esas reformas existe un punto común entre ellas: la direccionalidad de conjunto que se les quiere imprimir:

I *la apelación a los mercados*, es decir, la preferencia por elecciones descentralizadas, tomadas por agentes más o menos autónomos, coordinados en sus decisiones por los mecanismos autorregulables de la oferta y de la demanda y de los precios —en detrimento de la planificación centralizada, de la oferta definida por las agencias centrales de los gobiernos—;

II *la apelación a la eficiencia*, es decir, la preferencia por arreglos que optimizan la relación costo/beneficio en detrimento, por ejemplo de arreglos sobre beneficios que no corresponden a ese tipo de ecuación y representan opciones del pasado para aquellas regiones o zonas de la economía caracterizadas por la existencia de fallas de mercado o para la producción de bienes públicos.

III *la apelación a la flexibilidad*, es decir, la preferencia por arreglos reemplazables, modulares, adaptables, temporarios, etc. En detrimento de arreglos institucionales de mayor durabilidad temporal y con mayores “obstáculos” frente a ajustes más inmediatos.

Se puede decir que estos elementos de direccionalidad también funcionan como fuertes balizamientos para las opciones básicas más posibles en términos de rediseño institucional, de las estrategias de re-regulación y de desregulación en los terrenos del trabajo y de las profesiones.

El contexto más específico de la reforma administrativa

La cuestión más específica de la reforma administrativa del Estado tal vez merece mención especial como elemento de contexto por el *facto* de que

determina la viabilidad de la experimentación de algunas “formas institucionales” deseables o más adecuadas, así como vetar o eliminar otras. Es importante recordar, antes que nada, que desde la perspectiva analítica que venimos adoptando las instituciones modifican las estructuras de oportunidades de una manera general y dan forma al espacio para el desarrollo más concreto de las organizaciones.¹⁵ Entre nosotros, la discusión sobre la necesidad de redefinición del papel del Estado y de las estructuras institucionales básicas de regulación social y económica —donde podríamos incluir la cuestión de la reforma de la regulación profesional— se ha colocado intensamente a partir de la segunda mitad de los años ochenta y estuvo asociada en sus comienzos en la identificación de una doble crisis: i) la crisis fiscal y financiera definida por la pérdida del crédito y por los niveles negativos de ahorro público y la crisis de la deuda externa; ii) una crisis del modo de intervención burocrático y planificador-interventor en el cual el Estado concentraba y centralizaba funciones y la operación de la administración está caracterizada por la rigidez de los procedimientos y por el exceso de normas y reglamentaciones. Un tercer elemento, más explícitamente político de la crisis fue ubicado por la transición que nuestro país realizó en dirección a la democracia representativa. Este último factor apuntó hacia la necesidad de la superación de las vías procedimentales no democráticas en la conducción de las opciones políticas e institucionales públicas, pero de una forma un tanto paradójica coincidió, como algunos autores señalan con cierta ironía, con el debilitamiento del movimiento sindical. Cuatro principios han sido apuntados como “balizas” para el proceso brasileño de reforma del Estado: i) la orientación del orden económico hacia los mercados, garantizando la competencia interna y creando condiciones para la competencia internacional; ii) la reforma de la seguridad social y de los servicios públicos, así como la innovación de los instrumentos de políticas públicas y sociales; iii) la reforma administrativa del Estado, de modo de hacerlo más ajustado y fortalecido en su papel de regulación y coordinación de las políticas públicas (además de las

funciones más típicas de gobierno, aquí se incluyen acciones en torno a la re-regulación del trabajo, de la salud, de las profesiones, de la educación, etc.); iv) la necesidad de la institucionalización de mecanismos procedimentales de la negociación democrática entre gobierno y oposiciones, del fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil y del fortalecimiento de los mecanismos de confrontación perfeccionamiento de la opinión pública en la conducción de las políticas públicas. Debe observarse que no siempre se trata de principios de fácil compatibilización, produciéndose con mucha frecuencia situaciones de disputa con la necesidad de establecer permutas o mecanismos de negociación política.

En Brasil, la propuesta gubernamental de reforma administrativa del Estado diferencia cuatro sectores básicos en el aparato del Estado: i) el núcleo estratégico; ii) el sector de actividades exclusivas del Estado; iii) el sector de servicios competitivos; y iv) el sector de producción de bienes y servicios para el mercado. La definición de estos cuatro sectores de acción del Estado, como tipos ideales, presupone una especie de división del trabajo en un *continuum* entre Estado y Mercado. La idea es que la participación del Estado disminuiría desde iv hacia i. En ese *continuum* la racionalidad política, medida por la meta intermedia de la efectividad, funcionaría en escala decreciente de i hacia iv; al paso que la racionalidad económica, medida por la meta intermedia de la eficiencia, actuaría en escala decreciente de iv hacia i. Cada uno de estos sectores del aparato del Estado estaría caracterizado por *formas organizativas* (por ej. órganos y departamentos de administración directa; agencias ejecutivas autónomas y agencias reguladoras; organizaciones autónomas y/o sociales; empresas, etc.), *relaciones de propiedad* (estatal, pública no estatal, privada) y estilos administrativos o sistemas de gestión (burocrático, gerencial) más o menos propios e, inclusive, determinantes de su clasificación y estatus en el modelo propuesto.

En ese modelo, al sector estratégico correspondería solo la propiedad estatal y el formato de la administración directa, de la burocracia estatal propiamente dicha. El sector de actividades

15. Cf. North (1993).

exclusivas e indelegables del Estado, donde se insertan en su mayor parte las actividades del financiamiento del Estado, de la Información y de la Regulación, reclamaría también propiedad estatal, pero en el formato institucional de la agencia ejecutiva o de la agencia de regulación. Para los sectores sociales competitivos, como educación y salud, entre otros, en los aspectos de provisión, se reservarían formas de propiedad y gerencia más flexibles como es el caso de las organizaciones sociales y organizaciones autónomas. Es importante tener en mente que en este nuevo modelo propuesto los formatos jurídico-organizacionales autárquico y fundacionales públicos son considerados inadecuados en función de presentar simultáneamente problemas de gobernanza y flexibilidad. En ese sentido, se propone que estas formas institucionales transiten, según el caso, hacia una de las dos nuevas formas institucionales propuestas: las agencias autónomas (reguladoras y ejecutivas) o las organizaciones sociales. En líneas generales, fundaciones públicas o autarquías que actualmente prestan, por ejemplo, servicios de salud o servicios educacionales, transitarían “idealmente”, en dirección de la forma institucional organizaciones sociales, al paso que aquellas autarquías y fundaciones que ejecutan actividades de regulación transitarían hacia la forma institucional agencia autónoma.

La pregunta que puede hacerse, entonces, es cuáles serían en ese contexto los formatos institucionales más adecuados para la regulación profesional y para la regulación del trabajo.

5. Algunas hipótesis a guisa de conclusión

A partir de esta discusión se podrían plantear algunas hipótesis sobre los formatos regulatorios y escenarios posibles:

- las respuestas del Estado (tanto en el plano legislativo como en el ejecutivo) a la multiplicidad de demandas rivales realizadas en la arena de la regulación profesional y del trabajo deberán reflejar un balance entre los principios de protección de lo público, igualdad de tratamiento interprofesional, justicia en la relación de trabajo,

eficiencia y coordinación política, condiciones determinadas por el contexto de democratización y globalización de la economía. En el ámbito del ejecutivo, la hipótesis de la formación de una *agencia* para la regulación profesional, que podría (o no) estar dentro de una agencia que acumulara otras funciones reguladoras (como la vigilancia sanitaria, de medicamentos, etc.) no se descarta. Entre las funciones atribuidas a tal agencia estaría la cuestión de la coordinación de la política del Estado para las profesiones y la coordinación estatal de los Consejos de Fiscalización de las Profesiones convertidos en entes autónomos de la sociedad civil. En el ámbito del legislativo, el crecimiento de las demandas de regulación/desregulación etc. El campo de las profesiones también parece exigir un tratamiento más sistemático de las cuestiones de regulación profesional por cuerpos más especializados.

- la globalización económica y el crecimiento de la influencia de las autoridades internacionales sobre los campos sectorial de la salud y del ejercicio de las profesiones (a ejemplo de los organismos intergubernamentales como el Banco Mundial y el BID, OMS/OPS, OIT; de la corporaciones transnacionales; de los mercados comunes regionales como el NAFTA, el MCE o el MERCOSUR y sus organismos, etc.) funcionan como factores de estandarización y flexibilización de los formatos institucionales de regulación de las profesiones;

- las reformas sectorial y del Estado, orientadas hacia la demanda y hacia los mercados y el consiguiente crecimiento de las preocupaciones gerenciales con costos, calidad y accesibilidad de los servicios de salud, son factores de aumento de la visibilidad de la cuestión de la regulación profesional y del trabajo y presionan en favor del ablandamiento de los tipos de regulación profesional (formas y procesos de regulaciones menos restrictivas y hasta incluso desregulación) y de la flexibilización del modelo institucional de regulación, a través del establecimiento de la representación más amplia de los intereses comprometidos;

- el surgimiento de nuevas tecnologías propedéuticas y terapéuticas en el sector salud y la consiguiente

creación de nuevas especializaciones, contribuye para el aumento de las demandas y el carácter más restrictivo de la regulación ocupacional en salud;

- la articulación de nuevos grupos de interés vinculados al ejercicio de las profesiones de salud y al trabajo o, de manera más genérica, el crecimiento de la organización de intereses en el sector de las ocupaciones y profesiones de salud, son factores que juegan en favor del aumento de la demanda por nuevas regulaciones profesionales y ocupacionales, del surgimiento de regulaciones más restrictivas y de la defensa de sistemas institucionales de autorregulación profesional;

- los distintos actores que participan de la arena de la regulación profesional y laboral en el área de la salud formulan demandas diferentes y en el límite incompatibles; las profesiones de salud establecidas reclaman la expansión de jurisdicción de la autorregulación; ocupaciones no reglamentadas reclaman justicia entre las ocupaciones e igualdad de participación en los mercados de trabajo; gerentes de servicios y gestores públicos demandan regulaciones más flexibles en nombre de la eficiencia y mayores márgenes de gobernanza profesional; el público demanda mayor control sobre las profesiones;

- la multiplicidad y diversidad de las demandas realizadas por los diferentes actores que participan del proceso regulador y la inexistencia de criterios objetivos, imparciales y de aplicación incondicional que pudieran ser convocados para arbitrar sobre demandas rivales, en un contexto de democratización, apuntan hacia la necesidad de buscar soluciones “negociadas” y hacia la institución de “contrapesos” en el sistema regulador en el sentido de atender demandas legítimas. Aumenta la preferencia de los agentes oferentes de regulación por la adopción de estrategias de tipo *mix regulatorio* en la orientación de los procesos de reforma de la regulación profesional;

- el contexto de transición histórica, marcado i) por la globalización y la expansión de la influencia de autoridades del régimen internacional, ii) por la transición política hacia la democracia y por la legitimidad creciente de las políticas de la diferencia; iii) por la re-

forma de las estructuras del Estado, condiciona las demandas y la oferta de regulaciones profesionales como bien indican las formas institucionales de regulación más viables.

Bibliografía

Banco Mundial (1995) “Brasil: A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil: uma agenda para os anos 90”. Informe del Banco Mundial, 1995: 133.

Bronstein, Arturo S 1995. “Societal change and industrial relations in Latin America: trends and prospects”, *International Labour Review*, Vol 134, n. 2, pp 163-186.

Dussault, Gilles (1992), “La reglamentación profesional y la producción de servicios de salud”. *Educ Med Salud* 26(4): 469-93.

Freidson, Eliot (1970), *The Profession of Medicine*. Chicago: The University of Chicago Press.

Freidson, Eliot (1990) “The centrality of professionalism to health care jurisprudence”. *Journal of Law, Science and Technology*, 30, summer 1990, pp 431-45.

Freidson, Eliot (1994). *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy and Policy*, Chicago: The University of Chicago Press.

Friedman, Milton (1962). “Occupational licensure” *capitalism and freedom*. The University of Chicago Press, Chicago and London, (1962) Reissued by The University of Chicago 1982.

Gacek, Stanley Arthur 1994. *Sistemas de relações de trabalho: exame dos modelos Brasil-Estados Unidos*. São Paulo: Ltr Editora.

Girardi SN. “Elementos para una agenda de reforma do sistema de regulação das profissões de saúde no Brasil”. Seminario “Regulação Profissional e Reforma do Estado”. ENSP-FIOCRUZ, Río de Janeiro, junio de 1997, mimeo, 15 págs.

Girardi, SN. (1994), “Apuntes para la aplicación de un abordaje regulacionista al campo de los recursos humanos en salud”, *Revista UASB Y Salud*. Bolívia: 2 (7) 63-91.

Havighurst, Clark (1982), *Deregulating the Health Care Industry*, Massachusetts: Harper & Row.

Huntington, Samuel (1991), *The third wave: democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press.

Illich, Ivan (1976), *Medical nemesis: the expropriation of health*, New York: Pantheon Books.

Locke, Richard, Kochan, Thomas and Piore, Michael. 1995. “Reconceptualizing comparative industrial relations: lessons from international research”. *International Labour Review*, Vol 134, n. 2, pp 139-162.

Luhmann, Niklas. (1980), *Legitimação pelo Procedimento*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Machado, Maria H. (1996), *Os médicos e sua prática profissional: as metamorfoses de uma profissão*, Tese de Doutorado, IUPERJ: Rio de Janeiro.

Marshall, Adriana (1994). "Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América Latina", *International Labour Review*, Vol 113, n. 1, pp 59-79.

North, Douglas (1993), *Institutions, institutional change and economic performance: the political economy of decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Offe, Claus (1998), *The present historical transition and some basic design options for societal institutions*, paper presentado en el Seminario en Sociedad y Reforma del Estado: São Paulo.

Orzack, Louis H. (1992), *International authority and professions: the State beyond the nation-State*, Jean Monnet Chair Papers, Florence: The European Policy Unit at the European University Institute.

Lynn Dee Silver (1992). *Quality assurance in health care: issues in health care delivery*

and finance in Brasil. World Bank (mimeo 83 págs.: 45).

Stigler, George J. (1975), *The citizen and the State*, Chicago: The University of Chicago Press.

Von Potobsky, Geraldo (1995). "La normativa laboral frente a la reestructuración, el desarrollo y la globalización de la economía"; *Revista de Relaciones Laborales en América Latina - Cono Sur- RELASUR*; n° 6; OIT; Montevideo, 1995, pp- 9-43.

Währlich, Beatriz MS. (1983), *Reforma administrativa na era de Vargas*, Rio de Janeiro: Editora FGV.

Williamson, Oliver E. (1996), *The mechanisms of governance*, New York: Oxford University Press.

Wilson, James (1989), *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books.