

Desarrollo de sistemas y servicios de salud

En 1998 la OPS realizó actividades destinadas a la creación y el fortalecimiento de mecanismos de producción, acopio, análisis y diseminación de información para apoyar a los países de la Región en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo de sistemas y servicios de salud. La cooperación técnica de la OPS procuró generar procesos sostenibles

Info

información

La Iniciativa Regional
para la Reforma del
Sector Salud en
América Latina y el
Caribe intenta
promover una
prestación más
equitativa y eficaz
de servicios básicos
de salud.

de elaboración de indicadores, establecer sistemas de información para producirlos y realizar análisis relacionados con el monitoreo y la evaluación del funcionamiento de los sistemas de salud y de la operación de los servicios. El trabajo se centró en activar líneas de acción para que la información producida, analizada y diseminada valore la formulación de políticas, la planificación sectorial e institucional, la gestión de los servicios, y el monitoreo y evaluación de los procesos de reforma. Tres proyectos complementarios de cooperación puestos en práctica en 1998 respondieron específicamente a estos principios: Perfil del sistema de servicios de salud, Observatorio de recursos humanos en salud, y Sistema de Información y Análisis sobre Reforma del Sector Salud (SINAR).

Estos proyectos forman parte de la respuesta de la OPS a los mandatos de la Cumbre de las Américas de 1994 y de la Reunión Especial sobre Reforma del Sector de la Salud llevada a cabo en Washington, D.C., en 1995. Ambas reuniones pusieron de relieve la determinación de los Gobiernos de la Región de introducir reformas al sector salud para reducir las inequidades, mejorar la calidad y corregir las ineficacias de los sistemas actuales. Con este propósito, la USAID y la OPS lanzaron la Iniciativa Regional para la Reforma del Sector Salud en América Latina y el Caribe, que intenta promover una prestación más equitativa y eficaz de los servicios básicos de salud tomando como base las actividades regionales. Estas actividades apoyan la toma de decisiones informadas sobre la gestión y las políticas de salud, el financiamiento del sector, y el mejoramiento, la descentralización y el desarrollo institucional de los servicios de salud.

Las actividades regionales de la Iniciativa se agrupan en cuatro áreas estratégicas: metodología e instrumentos para el análisis, diseño, ejecución y seguimiento de la reforma; recopilación y diseminación de información sobre actividades nacionales de reforma; vigilancia de los procesos y resultados de la reforma para crear y aplicar nuevos mecanismos y ofrecer retroalimentación a los países, los donantes y otros organismos participantes, y apoyo a los países para el intercambio de experiencias.

Cada uno de los proyectos que se exponen a continuación refuerzan desde diversos ángulos estas áreas estratégicas de la Iniciativa.

PERFIL DEL SISTEMA DE SERVICIOS DE SALUD

A pesar de los mandatos recibidos en 1994 y reforzados en 1995, hasta mediados de 1998 la Región de las Américas no disponía de un documento capaz de proporcionar en forma normalizada una descripción sintética y analítica del contexto en que operan los sistemas de servicios de salud de cada país, ni de su organización general, funcionamiento y disponibilidad de recursos, ni del modo en que se ven afectados por las

iniciativas de reformas sectoriales en curso. Tampoco se disponía de una metodología que facilitara su elaboración. El proyecto de elaboración del perfil del sistema de servicios de salud de los países de la Región trata de llenar este vacío.

El propósito de este proyecto es producir un documento objetivo, de extensión manejable y actualización sencilla, que en forma sistemática describa y analice la estructura y dinámica del sistema de servicios de salud de cada país, y proporcionar un instrumento metodológico para el seguimiento y evaluación de los procesos de reforma. Compuesto por los perfiles de todos los países, constituye un mecanismo de utilidad para las esferas de decisión política y para otros agentes interesados, cuya estructura facilita su utilización por los niveles nacional y subnacional, así como la comparación entre países. Se accede a esta información en la dirección electrónica <http://www.americas.health-sector-reform.org>.

Los perfiles de los países fueron elaborados fundamentalmente por equipos nacionales sobre la base de una metodología previamente consensuada, en estrecho contacto con la OPS. El mismo proceso de elaboración muchas veces sirvió para revisar la situación en que se encuentran los procedimientos de información y análisis del desempeño de los sistemas y servicios de salud, y permitió tomar decisiones al respecto. Los perfiles de los países no contienen un análisis completo y exhaustivo de los temas, ya que se abordan los principales aspectos de los temas considerados más importantes. No obstante, se facilita el análisis pormenorizado tanto de los temas incluidos como de los no incluidos, en la medida en que el sistema funciona como puerta de entrada y marco de referencia para contextualizar el análisis.

Los perfiles se estructuraron en tres grandes capítulos. El primero se refiere al contexto en que operan los sistemas de servicios de salud e incluye aspectos políticos, económicos y sociales. El segundo comprende el funcionamiento ordinario del sistema de servicios de salud e incluye los servicios destinados a los individuos y los que tienen base poblacional, y cuenta con tres secciones: organización general, recursos y funciones. El tercero trata la reforma sectorial y proporciona un marco metodológico para su seguimiento y evaluación.

Esta metodología comenzó a diseñarse en octubre de 1997, con la elaboración de la línea basal para el seguimiento y evaluación de la reforma del sector que en 1998 se aplicó en 18 países de la Región. La preparación de la metodología comprendió varias etapas que incluyeron: una versión preliminar; una prueba de factibilidad en cinco países y los aportes de las Representaciones de la OPS/OMS en otros ocho países; una reunión internacional de consulta; la elaboración de la versión definitiva, y la integración de esta versión en los lineamientos para la elaboración de los perfiles.

La metodología contiene un capítulo sobre el seguimiento del proceso de reforma y otro sobre la evaluación de los resultados. El primero

El propósito de la elaboración del perfil del sistema de servicios de salud es que los países dispongan de un instrumento objetivo para el análisis de la estructura y dinámica de dicho sistema.

El Sistema de Información y Análisis sobre Reforma del Sector Salud refleja la madurez conceptual lograda por los Cuerpos Directivos de la Organización y otros foros en esta materia.

procura distinguir el origen, el diseño, la negociación, la aplicación y la evaluación de los resultados del proceso de reforma, así como diferenciar a los actores que actúan predominantemente en el ámbito de la sociedad en general de los que actúan en el ámbito del sector. Este capítulo también busca obtener información sobre las estrategias empleadas y las acciones emprendidas. Entre otros temas, incluye preguntas relacionadas con el marco jurídico; el derecho a la salud; la función rectora del sector salud; la separación de funciones; las modalidades de descentralización; la participación y el control social; el financiamiento y el gasto, y el modelo de gestión y la oferta de servicios y recursos humanos.

El otro capítulo de la metodología se dedica a la evaluación de los resultados para estimar hasta qué punto la reforma sectorial está contribuyendo a mejorar los niveles de equidad, efectividad, eficacia, calidad y sostenibilidad de los sistemas y servicios de salud, así como de la participación social en ellos. Con este fin, busca obtener información sobre la equidad, por medio de indicadores de acceso, cobertura, distribución y uso de recursos; sobre la efectividad y calidad técnica, por medio de indicadores relativos a la morbilidad, mortalidad, calidad técnica y calidad percibida; sobre la eficiencia, por medio de la relación entre resultados y costo de recursos empleados y de indicadores relativos a la asignación y gestión de los recursos; sobre la sostenibilidad del proceso, por medio de indicadores de legitimidad de las instituciones prestadoras de servicios de salud, planificación financiera a medio plazo, capacidad de ajustar los gastos e ingresos en salud de las instituciones públicas, porcentaje de centros con capacidad de cobrar a terceros pagadores, y capacidad de gestión de préstamos externos, y sobre la participación social, por medio de indicadores del control social en los distintos niveles y funciones del sistema de los servicios de salud.

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS SOBRE REFORMA DEL SECTOR SALUD (SINAR)

El SINAR es un esfuerzo conjunto de la USAID y la OPS, concebido para poner en práctica acciones de diseminación activa de la Iniciativa. Estos esfuerzos reflejan la madurez conceptual de un prolongado período de deliberaciones de los Cuerpos Directivos de la Organización y otros foros sobre la reforma del sector salud.

Si bien los sistemas nacionales de salud enfrentan una gran diversidad de situaciones y problemas, las modalidades de reforma que adoptan en respuesta a ellos también presentan una gran similitud. En este contexto, el SINAR actúa como punto focal para recolectar, organizar y diseminar información sobre los procesos de reforma del sector en América Latina y el Caribe. El SINAR descentraliza la información y

promueve una participación más efectiva de distintos sectores y segmentos sociales.

Así, la OPS ha asumido el liderazgo en la coordinación y administración de la producción y diseminación de la información. Las actividades del SINAR acompañan las áreas estratégicas de la Iniciativa y la OPS realizó esfuerzos para producir y poner a disposición de los usuarios un archivo de material impreso y electrónico. Para ello, utilizó una variedad de formatos y medios de comunicación.

Los componentes del SINAR representan distintas categorías funcionales. El *Tablero de Noticias de la Reforma del Sector Salud* anuncia los acontecimientos de interés y presenta informes de progreso de los procesos de reforma así como de reuniones especiales y otras actividades de importancia. La *Red de Principales Actores en la Reforma del Sector Salud* identifica individuos, organizaciones y otras entidades activas en distintas áreas de la reforma sectorial en una base de datos completa y dinámica. La *Ciberbiblioteca de Literatura Gris* contiene la base de datos de la literatura no convencional sobre la reforma del sector, que es difícil de localizar y emplea referencias bibliográficas comunes. Además, el tesoro sobre la reforma que incluye, constituye un instrumento de indización específica que organiza terminología corriente en una configuración coherente de fácil acceso. La *Información de País sobre Reforma del Sector* brinda información valiosa sobre los sistemas de servicios existentes, incluidos los procesos en curso, y la metodología empleada para la preparación de los documentos; informes de país sobre líneas de base; análisis iniciales de la situación de los países, y perfiles de país con resultados actualizados de monitoreo y evaluación. La sección sobre *Políticas Nacionales de Reforma del Sector Salud* contiene documentos oficiales al respecto, y el *Inventario de Productos de la Iniciativa* informa sobre los mecanismos y publicaciones generados por la Iniciativa.

Las estrategias de comunicación y de diseminación del SINAR aprovechan el potencial de la tecnología de información moderna y utilizan la Internet para archivar y recuperar documentos. Con el mismo fin, se aplicaron criterios consecuentes pero lo suficientemente flexibles para las publicaciones impresas que contienen distintos tipos de información. Asimismo, se coordinó la producción de materiales informativos impresos y electrónicos para asegurar que los contenidos del SINAR fueran diseminados en formatos apropiados para el material y el usuario.

El SINAR puede ser utilizado por cualquier persona interesada en la reforma del sector, pero se estimó que los usuarios principales serán actores decisivos en el proceso de reforma en la Región, incluidos legisladores, gerentes del sector, profesionales e investigadores, así como instituciones nacionales, organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Con objeto de llegar a estos usuarios de manera eficaz, se procuró conocer su acceso a diferentes formas de comunicación electrónica y se diseñó un

La OPS procuró producir y poner a disposición de los usuarios material impreso y electrónico sobre la reforma del sector salud.

mecanismo de distribución para asegurar que las publicaciones impresas lleguen al público al que están destinadas.

La utilización del SINAR creció exponencialmente durante este primer año, en la frecuencia de visitas a la página en la Internet y la cantidad del material procesado. Hasta la fecha, el SINAR está funcionando según lo previsto: la información se disemina y su uso crece en respuesta a las demandas de los usuarios. Se espera que a medida que expanda su base de conocimiento y su capacidad de interconexión, el SINAR se aproximará a un centro modelo de inteligencia virtual donde el conocimiento compartido florecerá y, en último término, contribuirá a la sostenibilidad de la reforma del sector salud en América Latina y el Caribe.

OBSERVATORIO DE RECURSOS HUMANOS EN LAS REFORMAS SECTORIALES DE SALUD

En la actualidad, la reforma sectorial constituye el proceso más trascendente en el campo de la salud en casi todos los países del mundo y está inserta en un contexto de grandes cambios mundiales y nacionales y en consonancia con otras reformas económicas, estatales y laborales. Sin embargo, hasta hace muy poco tiempo el tema de los recursos humanos ha sido un asunto olvidado en las agendas de las reformas.

La propuesta interinstitucional de la OPS, la CEPAL y la OIT, conocida como el proyecto Observatorio, procura cubrir las insuficiencias de información y análisis referidas a los recursos humanos en los procesos de reforma del sector salud. Para ello, se estableció una red institucional de acopio, intercambio, monitoreo e inteligencia en esta materia, que se encuentra a disposición de quienes toman las decisiones en los países de la Región. El proyecto también se inscribe en el marco de las actividades de cooperación de la Iniciativa y constituirá una red de instituciones y personas de los países de la Región con reconocida capacidad técnica en el desarrollo de recursos humanos, que puede ser movilizada a un costo accesible, en apoyo a los diversos países participantes.

La OPS reconoce que no podrá operarse ninguna transformación en cualesquiera de las dimensiones del sistema de servicios sin considerar el papel fundamental que desempeña el personal de salud. Es por ello que los objetivos del proyecto Observatorio se centran en contribuir a la reforma de los marcos legales que rigen el trabajo en salud y la regulación de los mercados de trabajo; incrementar la calidad y la productividad de los servicios asegurando su sostenibilidad; establecer una educación consecuente con las nuevas modalidades de trabajo en los servicios de salud, y garantizar la gobernabilidad del sector mediante la prevención y gestión de los conflictos laborales.

La mayoría de los países del mundo están reformando sus sistemas de salud como parte de un proceso más amplio de reformas estatales, económicas y laborales.

Con estos objetivos, se procura responder a cuatro áreas problemáticas resultantes de un desfase entre los procesos de reforma y las políticas de recursos humanos en salud. Estas áreas se relacionan con una mejor disponibilidad, distribución y flujo de los recursos humanos; con los regímenes salariales, los incentivos y la evaluación del desempeño; con el perfil de los egresados de las instituciones formadoras que aún no se adaptan a los objetivos que orientan las reformas, y con el fortalecimiento de la función rectora de los ministerios y el desarrollo de mecanismos de participación.

La OPS considera que ninguna de las dimensiones del sistema de servicios podrá ser transformada si no se toma en cuenta el papel fundamental que desempeña el personal de salud.

