TERCER INFORME
INSTITUTO SUR AMERICANO DE SALUD – ISAGS
(Abril 2010)

Introducción.

En este informe se desarrolla esquemáticamente una propuesta para la realización de las primeras actividades encaminadas para la puesta en marcha del ISAGS.

Se parte del presupuesto que estas actividades serán realizadas en cuanto transcurre el proceso de reconocimiento legal del Instituto por los países comprometidos con la propuesta, y en conformidad con los mandatos recibidos por el Grupo Técnico.

Las actividades que deberían ser emprendidas pueden dividirse en los siguientes conjuntos:

- Divulgación das finalidades del ISAGS en los países que integran la UNASUR, tanto en las esferas de gobierno como en las científicas y educacionales, con la finalidad de difundir los propósitos y alcances del proyecto y, simultáneamente, explorar la existencia de instituciones nacionales con interés y capacidad para participar de la iniciativa.
- Colecta y análisis de informaciones que permitan identificar las estrategias seguidas por instituciones afines, en otros campos de actuación, para la constitución, implementación e operación de instituciones de formación de personal estratégico.
- Estudios en los países de la UNASUL para la identificación de instituciones que puedan participar del ISAGS.
- Colecta y análisis de potenciales problemas a ser abordados por el ISAGS.

Al desarrollo de esos temas agregamos, al final de este informe, una propuesta para la realización de foros nacionales sobre temas de conducción establecidos de común acuerdo con los países, que pueden ser realizados en tanto se llevan a cabo las actividades enunciadas precedentemente.

A continuación detallaremos cada uno de esos temas.

Divulgación de las finalidades del ISAGS en los países de UNASUR.

La divulgación de las finalidades del ISAGS en sectores estratégicos para la buena marcha del proceso se constituye en una de las actividades preparatorias más importantes a ser efectuada, ya que la misma contribuye para la difusión de propósitos y la captación de eventuales apoyos necesarios para el mejor funcionamiento del proceso de aceptación de la idea.

Los sectores estratégicos serían:

- El órgano sectorial del gobierno nacional,

- Instituciones académicas de excelencia, de preferencia aquellas que cuentan con reconocimiento internacional,
- Redes, o instituciones similares, de escuelas de gobierno o entidades afines,
- Otras instituciones que cada país[1] identifique como de interés para participar en el proceso.

Los pasos a ser dados para cumplir con el objetivo de divulgar más ampliamente los fines del ISAGS son los siguientes:

1) Elaborar el material para la divulgación de las finalidades del ISAGS (folletos, presentaciones en Power Point, etc.). Para esta actividad se contrataría una empresa especializada en este campo.

2) Identificar en cada país las instituciones que deberían ser contactadas. Para establecer las bases para esta actividad pueden ser seguidas diversas estrategias que ayuden a facilitar esta actividad:

    - Requerir a las instancias políticas la indicación de los posibles interlocutores, la ventaja de esta estrategia es la de que los indicados ciertamente tendrán acceso a los ámbitos de conducción lo que podría facilitar la indicación de instituciones que estén más próximas de las esferas de decisión, las desventajas corren por cuenta del posible sesgo que dejaría de lado actores que no compartan la visión de los dirigentes de turno;
    - Solicitar a las eventuales redes de instituciones académicas (escuelas de gobierno, escuelas de salud pública, ALAMES, y similares), la indicación de instituciones de ese ámbito, así como de pensadores sobre el tema que puedan participar de los intercambios;
    - Una estrategia mixta que contemple ambas posibilidades.

3) Para la realización de estas acciones sería necesario proceder simultáneamente a la confección del material de divulgación a realizar los contactos preliminares con los países participantes de la iniciativa UNASUR. Sugerimos que para eso se programen una serie de visitas a los países, las que podrían ser realizadas por integrantes del Grupo Técnico, a los que se sumarían dos o tres investigadores de reconocida competencia en esta área, oriundos de otros países de la región.

Colecta y análisis de informaciones de experiencias similares por instituciones del ámbito de salud pública, u otros ámbitos de gobierno o académicos.

Es incontestable el hecho de que ya hace bastante tiempo diversas instituciones se han dedicado al abordaje de la temática de la conducción estratégica. En ese sentido ocupan una posición de destaque, en la esfera militar, las denominadas Escuelas de Guerra o de Estado Mayor, incumbidas de la formación del personal del primer escalón de decisión,

[1] En este caso por país debe entenderse el órgano sectorial nacional.

pero no apenas militar, por ellas pasan cuadros civiles que desempeñan funciones de importancia en la sociedad civil.

A esas experiencias, se suman las de instituciones internacionales como el ILPES y la CEPAL, así como la FLACSO, y los cursos del BID para la formación de dirigentes en el espacio de la sociedad civil. A esas experiencias pueden sumarse las realizadas en los países como, por ejemplo, por la Fundación Getulillo Vargas en el Brasil.

Para realizar este estudio se sugiere la contratación de dos o tres investigadores, que podrían ser los mismos que se encargarían de la divulgación del ISAGS en los países de la región. Caberla a éstos definir los procedimientos a ser seguidos, así como la realización del trabajo de terreno que sea necesario y el análisis y la presentación de las conclusiones a las que hayan arribado y las eventuales recomendaciones que se desprendan de estas.

Estimase que el plazo para ejecutar estos estudios esté alrededor de los tres (3) meses, incluyendo eventuales desplazamientos para levantar información en terreno.
El estudio deberá comprender:

- Identificación de los cursos que esas instituciones realizan para la preparación del personal superior.
- Para cada curso:
    - Objetivos
    - Público al que se destinan
    - Mecanismos de selección
    - Formato del curso: duración, número de plazas, método docente, etc.
    - Criterios para la selección de los docentes
    - Programas y contenidos
    - Resultados alcanzados
    - Evaluación que los responsables hacen del método seguido y de los resultados alcanzados.

Se sugiere que los investigadores realicen un análisis comparativo entre los diversos cursos de modo que puedan ser extraídas conclusiones aplicables al caso específico del ISAGS.

Estudios destinados a identificar instituciones que puedan participar del ISAGS.

Esta actividad tiene como objetivo identificar en los países que integran la UNASUR, instituciones con la capacidad y el interés de participar en el proyecto ISAGS.

En este contexto, cuando se hace referencia a la participación en el ISAGS, se debe entender que se hace referencia especialmente a dos de los aspectos que el proyecto considera:

- La investigación, y
- La capacitación en algunas de las dimensiones en que los países de la región manifiesten interés.

Las dimensiones que deberían ser consideradas para evaluar la posible asociación de una institución nacional al proyecto ISAGS son:

- Integrantes –investigadores o docentes-, de la institución o del sector indicado para participar en el proyecto ISAGS, con calificaciones en las temáticas de gobierno y gobernanza en salud, demostrados por:
    - Titulación de los profesionales,
    - Publicaciones en revistas indexadas,
    - Investigaciones realizadas o en andamiento,

- Equipamiento que dispone: salas para reuniones o aulas (capacidad, estado de conservación, conforto de las instalaciones), infraestructura de informática, conexión con la red de banda ancha, etc.

- Profesionales de la institución que desempeñen, o haya desempeñado, funciones en las instancias de decisión del sector salud o de los otros sectores sociales, en cualquier nivel de gobierno. Esta indagación tiene por finalidad identificar posibles interlocutores que ayuden a definir las demandas que podrían interesar a las conducciones sectoriales y que puedan ser abordadas por el ISAGS.

- Profesionales formados o capacitados en la institución que desempeñen, o hayan desempeñado en los últimos cinco (5) años, funciones en las instancias decisorias sectoriales o de órganos afines.

Para la realización de esta actividad se propone que sean contratados equipos nacionales. Para facilitar el análisis y la formulación de las conclusiones y recomendaciones, se estima conveniente que el Grupo Técnico elabore un marco de referencia común para los estudios y que, una vez seleccionados los equipos de investigadores, se realice un taller de trabajo en el que se homogenicen criterios y formas de actuación.

Es oportuno resaltar que en la eventualidad que de los análisis de las condiciones nacionales se llegue a la conclusión de que seria más eficiente que un equipo realice los estudios en más de un país, esta posibilidad no deberá ser descartada.

Levantamiento de potenciales problemas a ser abordados por el ISAGS.

Uno de los principales propósitos perseguido por el ISAGS es el de generar convergencia y sinergia en el abordaje de temas de relevancia para las conducciones de los sistemas nacionales de salud, por eso es fundamental contar con una cartera de problemas prioritarios con los cuales se enfrentan cotidiana o frecuentemente los principales gestores de los sistemas de salud nacionales.

Listar esos problemas no es una cosa simple, requiere en primer lugar conseguir identificar quienes podrían ser los informantes claves para la obtención de la información, en segundo lugar elaborar una guía adecuada para la obtención de la información. Por último, tener un marco teórico que permita extraer de las opiniones

recogidas un panorama de los asuntos relevantes que permita construir hipótesis sobre cuales podrían ser las causas subyacentes y orientar en la búsqueda de soluciones para los obstáculos identificados.

Para realizar esta actividad será preciso contratar uno o más equipos de profesionales de las áreas de ciencias sociales y de salud pública (cada equipo contará con dos o tres profesionales) para realizar la colecta de la información y su posterior análisis.

El número de equipos necesarios deberá surgir del análisis de la mejor relación costo beneficio, pero además deberá considerar que existe un continuo entre el máximo de centralización: sólo un equipo, y el máximo de descentralización: un equipo para cada país. Las ventajas y desventajas de cada un de estas posibilidades extremas son las siguientes:

- Un único equipo:
  - Ventaja: homogeneidad en la recolección y análisis de la información.
  - Desventajas: mayor tiempo para la recolección y análisis, se pierde la posibilidad de aprovechar este proceso para sensibilizar un número mayor de personas sobre la propuesta del ISAGS, lo que permitirla aumentar las bases de apoyo nacionales.

- Un equipo por cada país:
  - Ventajas: Menor tiempo para la recolección y análisis de la información, posibilidad de contar con una base de apoyo sensibilizada en cada país integrante de la UNASUR.
  - Desventajas: probabilidad de interpretaciones diferentes de los datos por los diversos equipos; necesidad de un período de uniformización de criterios para permitir la comparabilidad en la recolección y análisis de la información; eventualmente puede ser necesario crear un grupo único para el análisis de la información.

Una forma alternativa para obtener la información sobre los problemas que afectan a la conducción de los sistemas de salud nacionales es aplicar el método Delphi de construcción de consenso, en tres o cuatro etapas. Las ventajas de este método corren por cuenta de la gran economía de recursos que se obtiene, ya que el mismo no demanda el desplazamiento de personal para realizar las entrevistas de los informantes clave ya que todo el proceso es realizado vía Internet, además el tiempo demandado desde el inicio hasta el final de la colecta de la información es relativamente breve, si todo corre de un modo ideal puede estimarse en unos dos meses. La principal desventaja de este procedimiento es que, en general, la proporción de respuestas tiende a disminuir en la misma medida que crecen las responsabilidades del informante, lo que puede originar importantes distorsiones en los resultados obtenidos, así como sesgar las interpretaciones de los datos procesados. De todos modos es un mecanismo que puede ser utilizado para una compulsa rápida de opiniones, sin prejuicio de la realización de las entrevistas personales para obtener una información más fidedigna.

Los pasos que deberán ser dados para realizar esta actividad son los siguientes:

- Confeccionar la lista de informantes claves por país. Para la confección de esta lista deberán ser consultados actores relevantes tanto de la esfera

Simultáneamente con la definición de la forma en que será organizada la colecta y el análisis de la información es necesario proceder a realizar las siguientes tareas que proveerán las bases necesarias para la investigación:

- Confeccionar la lista de personas a ser entrevistadas en cada país. Para la confección de esta lista podrían ser consultados, en lo que se refiere a los informantes del campo decisorio, los ministerios de salud de los países de la región; ya en el campo académico el espectro de consultas abarcaría las diversas redes nacionales e internacionales que agrupan instituciones sectoriales, adicionalmente se podría solicitar a los primeros informantes identificados la indicación de nuevos integrantes de la lista. Sugerimos delimitar el tiempo de la consulta de modo que sea posible definir los participantes en un plazo que no supere un mes. Adecuaciones de tiempo podrán ser realizadas a lo largo del proceso una vez que se constate las dificultades que el proceso puede sufrir en la medida que es puesto en práctica.
- Definir el método para la recolección de la información. Un plazo razonable puede ser estimado en unos 15 días. Esta actividad puede ser realizada simultáneamente con la anterior.
- Una vez definido el método, seleccionar los investigadores.
    - En el caso de optarse por un único equipo puede estimarse que sería necesario invertir entre tres y cuatro semanas para efectuar los contactos, recibir las respuestas y contratar los profesionales que se harían cargo de la tarea. Puede sumarse a ese tiempo una semana más para que quienes vayan a realizar las entrevistas se reúnan con el Grupo Técnico para definir contenidos y tiempos para la realización de las entrevistas, así como la forma en que el material será registrado, de tal manera que se contemple el análisis posterior del mismo y se apunte a la obtención de la información más relevante. En primera aproximación, puede pensarse en una media de diez (10) participantes por país, cinco (5) del área de decisión y otros tantos del área académica. Es claro que ese número podrá alterarse en función de las características particulares de cada país. Si se acepta que se realizarán entrevistas en los doce países de la UNASUR, y se estima en media en una semana el tiempo necesario para efectuar las diez (10) entrevistas, el tiempo necesario para la ejecución de esta tarea sería de tres meses, a este tiempo deberán sumarse dos meses por cuenta del trabajo de análisis, en el caso de este ser

[2].

Una estimación conservadora del tiempo total de esta actividad, cuando realizada por un único equipo, oscila en torno de los seis meses.

- Si se opta por contar con 12 equipos, el tiempo de selección sería como en el caso anterior de tres (3) a (4) semanas. La reunión de todos los equipos para unificar procedimientos y criterios deberá un poco mayor, por causa de la logística un poco más complicada, dos semanas es una buena aproximación. Ya el tiempo de ejecución sería de alrededor de una semana, siendo prudente estimar el intervalo real para el levantamiento de la información en un mes, llevando en consideración la posibilidad de que no todos los equipos consigan comenzar los trabajos simultáneamente. El análisis llevaría, como en el caso anterior el tiempo necesario para analizar las informaciones recogidas sería de dos meses. Al todo pueden preverse tres meses y medio para completar la actividad.

En resumen, esta actividad podrá requerir entre cinco (5) y ocho (8) meses en función del procedimiento de recolección que sea elegido.

Como resultado de este trabajo se espera contar con una lista de problemas prioritarios sobre los cuales el ISAGS debería focalizar su atención en las etapas iniciales de su trabajo.

La lista así obtenida deberá ser jerarquizada de manera a definir las prioridades de las acciones que serán encaradas. Vale recordar que esas acciones puedan abarcar un amplio espectro de posibilidades que van desde la propuesta de modelos de intervención hasta la realización de actividades docentes para la capacitación de los principales actores involucrados en los niveles de conducción de los países.

Obviamente, es difícil sin la lista definir las diversas estrategias, pero puede indicarse, a grandes rasgos, las acciones posibles para grandes tipos de problemas.

Cuando se trate de temas de gran relevancia para algunos de los países de la región, pero que ya han sido abordados por otros integrantes de la UNASUR, el procedimiento indicado es el intercambio de experiencias entre los países y el eventual apoyo de aquellos que estén más avanzados en el abordaje del asunto a quienes se encuentren en una situación más precaria o que todavía no hayan conseguido abordar el problema por falta de un modelo claro de intervención. En este caso caberla al Instituto actuar en uno o más de los siguientes espacios:

a) Si se trata de problemas de política sectorial de orden más general como, por ejemplo, creación de redes asistenciales, formas de financiamiento, problemas en el área de medicamentos y drogas esenciales, u otros de semejante

[2] Es preciso aclarar que estas estimaciones se realizan con el único propósito de tener una idea aproximada del tiempo que sería preciso para ejecutar la tarea, es conveniente analizarlos nuevamente una vez que el trabajo esté mejor definido.

complejidad sistemática, caberla al Instituto identificar aquellos países que están en mejor situación y promover un encuentro entre los funcionarios responsables de los diferentes países para que puedan establecer un intercambio de experiencias. Sería conveniente que también participasen de este tipo de reunión especialistas del área académica que puedan aportar visiones del estado del arte de una manera más general.

b) Cuando el problema se detecta en la forma de abordar un problema, es decir el problema fue detectado, se cuenta con un modelo de intervención mas en la práctica aparecen obstáculos que dificultan o impiden la operación de la solución deseada el abanico de posibilidades para la intervención del ISAGS se amplia. Permanece la alternativa propuesta no parágrafo anterior, pero a ella se suma la posibilidad que el instituto apoye la realización de investigaciones operacionales destinadas a precisar el origen de los obstáculos y proponer las posibles acciones destinadas a remover las barreras identificadas.

c) Por último, pueden existir problemas prioritarios cuyo plano de determinación sea menos estructural y más funcional, en otras palabras, que exista una solución en marcha pero que el nivel de implementación de la misma no sea satisfactoria en consecuencia de que los responsables por ponerla en práctica no tienen el dominio de los conocimientos necesarios para llevar a cabo ese cometido. En este caso el papel que cabria al ISAGS sería el de identificar entre los países la región aquellas instituciones que poseen las capacidades necesarias para suministrar esos conocimientos, y formular los programas de acción necesarios para que esa formación pueda ser llevada a cabo.

Las acciones listadas son una esquematización de los posibles caminos que pueden ser seguidos para abordar los problemas identificados, una descripción más precisa y detallada de los procedimientos que podrán ser implementados dependerá, obviamente, de una descripción más profunda de los problemas que permita una comprensión acabada de las causas de los mismos, así como del estado de cosas observado en cada espacio particular.

Debe destacarse que aunque se procure respetar las características específicas de las situaciones problemáticas, desde el plano de observación del ISAGS es fundamental rescatar los elementos comunes que permitan modelizar las situaciones dentro de un modelo explicativo general que a partir del entendimiento de los rasgos comunes de los casos particulares permita el abordaje de los elementos esenciales que contribuyen para definir los problemas detectados.

En función de los hallados del diagnóstico el ISAGS podría, si uno o más países demostrasen interés en ello, desarrollar un proyecto de intervención adecuado a las necesidades de particulares del país solicitante. Los proyectos elaborados detallarán las necesidades de mejora y/o desarrollo percibidas, así como los pasos necesarios para la superación de los obstáculos identificados y las oportunidades de mejora advertidas. Los proyectos de intervención serán sometidos a la consideración de cada país, que podrá aprobarlos o no. Las formas que adoptará el apoyo del ISAGS surgirán de los entendimientos que el Instituto tenga con los países.

Hasta aquí describimos las acciones básicas que deberían ser desarrolladas para a puesta en marcha del proyecto ISAGS, ahora listaremos algunas acciones que podrían aportar para la consolidación de la propuesta en cuanto esas otras acciones son emprendidas.

Foros de debates temáticos.

Con la finalidad de generar convergencia y sinergia en el abordaje de temas de relevancia para las conducciones de los sistemas nacionales de salud, es preciso desarrollar métodos y procedimientos que permitan el intercambio entre las autoridades de salud regionales, así como la integración de especialistas considerados de excelencia en su campo para elaborar posibles soluciones a los problemas que puedan ser identificados y, al mismo tiempo, proponer formas para que cada país pueda incorporar/adaptar soluciones que se mostraron eficientes y eficaces en otros ámbitos nacionales.

El resultado que se persigue con esta actividad es aportar para la mejoría de las políticas nacionales de salud y protección social como consecuencia de colocar a disposición de los gobiernos nacionales un arsenal de medidas verificadas por estar siendo utilizadas en por lo menos algún país de la región o por ser las más adecuadas en la visión de especialistas.

Considerando que la realización de los Foros Nacionales pretende ser una acción que, sin perjudicar la realización de los estudios indicados precedentemente, permita expandir el conocimiento de las actividades del ISAGS entre los países integrantes de la UNASUR.

Para la preparación de los primeros foros regionales y hasta tanto se cuenta con la lista de problemas objeto de los estudios detallados anteriormente, se sugiere la realización de las acciones que se detallan a seguir:

- El Grupo Técnico del ISAGS debería elaborar una lista preliminar de temas relevantes para la definición de políticas y estrategias de intervención, en el campo de salud pública, que podrían ser de interés para los gobiernos nacionales de la región. La lista confeccionada seria sometida a la consideración de los países para su homologación o alteración. Los temas propuestos deberían ser acompañados por una breve justificativa de su inclusión.

Algunos de los temas que podrían ser contemplados son:

- Cuentas nacionales: cuentas satélites del sector salud (instrumento para la gestión macroeconómica (existen desarrollos bastantes avanzados de ese instrumento en Chile y Brasil).
- La salud en las fronteras secas (problemas y soluciones).
- Seguros sociales de salud (por ejemplo seguro materno infantil en la provincia de Buenos Aires, Argentina).
- Migraciones de profesionales de salud. Dimensión y características del problema.
- Diplomacia y salud.

- Para la selección de los temas que podrían se tratados en los foros regionales se propone un mecanismo participativo, realizar un taller regional de dos días, con la siguiente mecánica:

    - Del taller podrían participar dos representantes por cada uno de los países de la región (24 participantes) con delegación y representación nacional para la selección de los temas.
    - Se aprovechará la oportunidad para determinar los países donde se realizarían los primeros foros regionales.
    - El taller contará con la secretaria técnica del país en el cual sea realizado, el ISAGS participará designando por lo menos tres técnicos e integrando el equipo de secretariado del evento.
    - En el taller es conveniente adoptar como método de trabajo alguno de los diversos procedimientos existentes para generar consenso (por ejemplo: grupo nominal, brainstorming).
    - Los resultados de la reunión serán consolidados por un grupo técnico designado por el ISAGS y sometidos a la aprobación final de los países de la región.

- Organización de los foros regionales.

    - Los foros regionales deberían ser realizados en algunas de las instituciones nacionales que, indicadas por el país que se ofrezca para acoger la iniciativa, en primera aproximación puedan ser consideradas como futuras asociadas al ISAGS.
    - Para participar del foro regional cada país podrá indicar hasta dos participantes. Preferentemente los designados deberán estar desarrollando actividades en el ámbito de la gestión correspondiente al tema a ser tratado en el foro. El número de indicaciones podrá ser redefinido en función del interés demostrado por los países en participar del evento.
    - Los técnicos (especialistas) que tendrán la responsabilidad de conducir los trabajos del foro serán seleccionados por el ISAGS. Eventualmente podrán ser seleccionados especialistas de fuera de la región en aquellos casos en que las características del asunto a ser tratado así lo aconsejen.
    - Los especialistas contratados elaborarán el material de apoyo requerido para el foro e indicarán otros materiales que puedan ser necesarios para una mayor riqueza de los debates.

A continuación se presenta un cuadro con una estimación preliminar de los recursos y tiempos que podrían ser insumidos en la organización y realización de las actividades descriptas.

Acción	Tipo de recurso	Tiempo
Elaboración de la lista previa	Consultor especializado	40 horas
Consulta a los países sobre a lista de temas a tratar	Responsabilidad del ISAGS	1 mes
Preparación del taller	Especialista en dinámica de grupo. Especialistas en sistemas de salud Sudamericanos	40 horas 80 horas
Elaboración de los marcos de referencia para el taller	Consultor con especialización en sistemas de salud en Suramérica	80 horas
Redacción de los documentos de apoyo para la realización del taller.	Especialistas en Sistemas de Salud de Suramérica.	2 meses
Preparación y realización del taller.		2 meses
Consolidación y análisis de lo producido en el taller	Consultores (2) especialista no tema do foro	2 meses

Observaciones:

- En todas las acciones deberían participar integrantes permanentes del ISGAS.
- Los tiempos estimados para el trabajo de los consultores debe ser ajustado en función del tema del foro de que se trate