

# Serie de manuales operativos para la gerencia de sistemas locales de salud

*Humberto de Moraes Novaes<sup>1</sup>*

A lo largo de los años muchas de las iniciativas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han recibido apoyo de la Fundación W.K. Kellogg. Cuando los ministros de salud de los países de América Latina y el Caribe reunidos en la XXII Conferencia Sanitaria Panamericana aprobaron una resolución para transformar los sistemas nacionales de salud con base en el desarrollo de los sistemas locales de salud (SILOS), también recomendaron que se realizara una evaluación de la puesta en práctica de esa experiencia. Para ello se emplearía una metodología innovadora, orientada a apoyar ciertas actividades llevadas a cabo en los países con objeto de brindar mejores condiciones de vida a las comunidades.

Cumpliendo con esa recomendación, de 1990 a 1993 la OPS y la Fundación W.K. Kellogg elaboraron un proyecto conjunto para evaluar los SILOS que se denominó "Evaluación para el cambio". El proyecto llevó a analizar a fondo la situación y las instituciones de diversas comunidades así como la actuación de los líderes de SILOS en Bolivia, Brasil, Colombia, Dominica, Haití, México, la República Dominicana y San Vicente y las Granadinas. Como resultado, se produjo una serie de textos de evaluaciones conjuntas.<sup>2</sup>

## Resultado de las investigaciones

Se encontró que las evaluaciones anteriores de los programas de salud solían estar dirigidas a actividades aisladas, apartadas del ámbito del proceso administrativo. En los estudios realizados bajo el proyecto OPS/Kellogg, por el contrario, lo que interesaba sobre todo era determinar qué procedimientos administrativos permitirían lograr cambios inmediatos o hacia la mitad del período designado para llevar a cabo las transformaciones.

En la recopilación y el análisis de datos para la evaluación se emplearon diferentes metodologías con el fin de determinar cuán pertinente era la planificación de los servicios de salud para los SILOS, qué progresos se habían alcanzado durante su ejecución y cuáles mecanismos se aplicaban para controlar la

<sup>1</sup> Editor general de la serie y coautor de los manuales núm. 9 y 14; Asesor Regional en Administración de Hospitales y Sistemas de Salud, Organización Panamericana de la Salud.

<sup>2</sup> *Acciones integradas en los sistemas locales de salud: análisis conceptual y apreciación de programas seleccionados en América Latina.* (Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud; 1990, Cuaderno Técnico No. 31.) La Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios-PROAHSA, de São Paulo, publicó una edición en portugués en 1990.

*Strengthening the Implementation of Local Health Systems—The English Speaking Caribbean Countries—Assessment for Change.* (Washington, DC: Pan American Health Organization/World Health Organization/W.K. Kellogg Foundation; 1992, Serie SILOS No. 16.) La Facultad de Salud Pública de la Universidad de São Paulo, Brasil, publicó una edición en portugués en 1995.

*Evaluación para el cambio: Bolivia, Haití y República Dominicana.* (Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud/Fundación W.K. Kellogg, 1993, Serie SILOS No. 25.) La Facultad de Salud Pública de la Universidad de São Paulo, Brasil, publicó una edición en portugués en 1995.

eficiencia y vencer cualquier dificultad. En todos los casos se pretendió establecer una estrecha relación entre el administrador local y el investigador. La aportación del administrador local fue especialmente importante en la observación de la pertinencia de los programas y otras fases iniciales de la evaluación, mientras que el investigador tuvo un papel más destacado en cuanto a analizar el impacto de las actividades sanitarias.

## Deficiencias encontradas

Independientemente de la región analizada, los SILOS evaluados presentaron deficiencias que se encuentran comúnmente en otros servicios de salud de América Latina y el Caribe. Los indicadores principales mostraron que es necesario capacitar a los líderes del sector de la salud en administración, epidemiología y metodología, y que estos se interesen más en la calidad de los servicios prestados, tanto en la atención ambulatoria como en la hospitalaria.

Se resumen a continuación los principales problemas definidos:

- Deficiencias en la coordinación intra y extrasectorial.
- Ineficiencia en los sistemas administrativos, clínicos y epidemiológicos.
- Escaso aprovechamiento de la información existente al tomar decisiones.
- Necesidad de contar con recursos humanos capacitados en determinadas áreas.
- Descuido en el mantenimiento de instalaciones y equipo.
- Resistencia a la descentralización de autoridad para que se tomen decisiones en el nivel local.
- Conocimientos técnicos limitados sobre programación y gestión estratégica locales.
- Administración inadecuada de material, medicamentos, vacunas y otros suministros.
- Falta de motivación y de preparación para actuar en equipo.
- Conocimiento limitado de la administración financiera en el nivel local.
- Falta de normas para enviar pacientes de un nivel de complejidad de servicios a otro.
- Desconocimiento de técnicas para evaluar la calidad.
- Uso nulo de indicadores epidemiológicos para apoyar la adopción de decisiones.
- Descuido en las técnicas básicas de saneamiento y desconocimiento de procedimientos para proteger el ambiente.

## Decisión de publicar una serie de manuales

En vista de los problemas detectados mediante el estudio de casos, la OPS y la Fundación Kellogg decidieron publicar una serie de manuales cuyo objetivo general comprendiera incrementar el desarrollo económico y social en los SILOS mediante una mejor administración del sector de la salud; mejorar la productividad de los servicios públicos y de las condiciones de saneamiento en el ámbito urbano (protección ambiental), y luchar contra las condiciones de vida insalubres.

Esta serie de publicaciones respondía al mandato del Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud de reforzar los SILOS, promover estudios para crear nuevos modelos operativos o sus componentes críticos y evaluar la equidad, eficiencia, calidad y cobertura obtenidas, así como la eficiencia en el uso de los recursos y el grado de participación comunitaria. También de acuerdo con este mandato, la investigación para las evaluaciones y publicaciones involucró básicamente a los proveedores de servicios y la comunidad, lo que facilitó la aplicación de los resultados para tomar medidas correctivas y mejorar la salud de la población.

## Temas que se tratan en los manuales

Los temas tratados en esta serie de manuales (HSP/UNI) se reflejan claramente en los títulos, tal como aparecen a continuación:<sup>3</sup>

1. Tendencias contemporáneas en la gestión de la salud
2. Conceptos sobre programación en los SILOS
3. Administración de recursos humanos en salud
4. Administración de recursos materiales en salud
5. Administración de los sistemas de suministro de medicamentos y vacunas
6. Mantenimiento de los servicios de salud: instalaciones y bienes de equipo
7. Enseñanza de administración financiera a los gerentes de salud
8. Pautas para establecer sistemas locales de información
9. Gerencia de la calidad
10. Vigilancia epidemiológica
11. Vigilancia sanitaria
12. Vigilancia ambiental
13. Prevención y control de infecciones hospitalarias
14. Prototipo de educación en administración hospitalaria.

## Destinatarios de los manuales

Los manuales fueron preparados por expertos (véase el anexo) para auxiliar a los responsables de alto nivel que administran los SILOS y sus componentes en las actividades diarias de gerencia. Los temas se tratan con amplitud suficiente para poder ser entendidos por personas no especializadas en ese campo, pero el objetivo no es el de enseñar técnicas o procedimientos básicos. Los manuales se han diseñado con un formato que facilita la revisión periódica y, finalmente, la actualización de los textos. Esperamos así haber contribuido, por lo menos en parte, a resolver los problemas revelados por medio de las evaluaciones realizadas.

<sup>3</sup> Los manuales pueden adquirirse en las oficinas de los representantes de la OPS/OMS en las capitales de los países miembros, mediante el Programa Ampliado de Libros de Texto (PALTEX).

## ANEXO. Autores que participaron en la elaboración de los manuales

**De la O, Alban.** Licenciado en administración de empresas y asesor del Ministerio de Salud de Costa Rica en el área de financiamiento, costos y presupuestación de los servicios de salud.

**Fonseca, Jorge.** Médico, director del Programa de Maestría en Salud Pública, Instituto Costarricense de Administración Pública, ICAP/PROASA y jefe de la División de Desarrollo Institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social.

**Gilmore, Carol.** Maestría en administración de empresas; ex administradora, analista de informes de encuestas, Comisión Conjunta de Certificación de Organizaciones de Atención de la Salud (JCAHO), Illinois, Estados Unidos de América.

**Gonzales Silva, Carlos.** Ingeniero naval, Universidad de Minnesota, Estados Unidos de América (ingeniería hospitalaria).

**Hederra, Raimundo.** Maestría en ingeniería sanitaria, Escuela de Salud Pública, Chapel Hill, Carolina del Norte, Estados Unidos de América; ex asesor de la OPS/OMS en ingeniería sanitaria, Ecuador.

**Lemus, Jorge Daniel.** Profesor de epidemiología y salud pública y director de estudios de posgrado en epidemiología; Departamento de Salud Pública, Escuela de Medicina, Universidad de Buenos Aires.

**Malik, Ana María.** Médica (medicina comunitaria) y doctora en ciencias; maestría en administración de empresas, Escuela de Administración de Empresas, Fundación Getulio Vargas, São Paulo, Brasil.

**Moreno, Carlos Enrique.** Químico farmacéutico; maestría en salud pública, Universidad de Antioquia, Medellín; profesor adjunto, Escuela Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia.

**Motta, Paulo Roberto M.** Doctor en ciencias políticas y administración pública, Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, Estados Unidos de América; profesor de administración pública, Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

**Perrone, Néstor.** Médico con maestría en salud pública; director y jefe de planificación de diversos servicios de salud pública y de seguridad social en la Argentina.

**Ponce de León, Samuel.** Jefe de la División de Epidemiología Hospitalaria, Instituto de Nutrición, México.

**Teixeira, Paulo Fernando P.** Ingeniero civil en saneamiento y el medio ambiente; ex jefe, División de Residuos Sólidos, Departamento Nacional de Saneamiento, Brasilia.

**Vecina Neto, Gonzalo.** Médico; maestría en administración de empresas, Escuela de Administración de Empresas, Fundación Getulio Vargas, São Paulo. □