LA AUTOEVALUACIÓN DE UN SISTEMA LOCAL DE SALUD

Las sociedades de todo el mundo están viviendo un momento de cambio acelerado que se manifiesta en todos los aspectos de la vida de sus poblaciones y repercute profundamente en su salud. La consecución de la meta de salud para todos en el año 2000 exige comprender ese cambio y ajustar la estructura y las actividades del sector salud. Entre las medidas propuestas por la Organización Panamericana de Salud (OPS) para hacer frente a esa situación y alcanzar dicho objetivo se destacan por su importancia dos resoluciones. En la primera (Resolución XXI), aprobada por la XXII Conferencia Panamericana de la Salud en 1986, se definieron las orientaciones estratégicas y prioridades programáticas de la Organización para el cuadrienio 1987–1990, basadas en la necesidad de fortalecer los procesos de transformación de los sistemas nacionales de salud. Por su parte, el XXXIII Consejo Directivo aprobó en 1988 la Resolución XV, en la que se expresó la necesidad de desarrollar y fortalecer los sistemas locales de salud (SILOS) para llevar a cabo aquella transformación.

La transformación del sistema nacional de salud y el concepto de SILOS

Los SILOS son los elementos básicos que componen la estructura superior articulada constituida por el sistema nacional de salud. En otras palabras, los primeros representan el punto focal de planificación y gestión periféricas del segundo. En este esquema, el sistema nacional de salud coordina la formulación de las políticas globales de salud y la definición de los sistemas de apoyo logístico, técnico y administrativo necesarios para ejecutar programas y prestar servicios a nivel local.

La organización de un SILOS depende, entre otros factores, de la estructura político-administrativa y de la distribución espacial de la población de un país. Es decir, por un lado, la unidad político-administrativa de un SILOS puede ser un municipio, un conjunto de municipios, la que resulte de una división administrativa de un municipio o de todo el país en su conjunto, y debe ajustarse a la estructura político-administrativa del país. Por otro lado, es preciso que el tamaño de su población no sea demasiado pequeño, pues se convertiría en una organización ineficiente. Tampoco debe ser demasiado grande, ya que impediría controlar y coordinar adecuadamente los recursos de dicha población. En este último caso, el tamaño del SILOS deberá adaptarse a la distribución geográfica de la población del país. La trascendencia de los principios mencionados estriba en que estos son los que rigen el proceso de transformación del sistema de salud de un país y, por ende, la reorganización de la atención de salud.

Ese proceso no se limita a la mera división del trabajo en un sistema descentralizado de gobierno, sino que conlleva cambios en las formas de prestación de los servicios de salud, en la utilización de los recursos y en la canalización de la participación social.

La complejidad y la heterogeneidad del desarrollo de los SILOS en los distintos países de la Región —e incluso dentro de un mismo país— crean, y justifican por sí mismas, la necesidad de definir métodos y normas para evaluar la

marcha del proceso. Los propósitos que se persiguen con dicha evaluación son orientar la organización de los SILOS, y definir sus prioridades y la forma en que pueden utilizar más eficazmente los recursos disponibles. Los métodos de evaluación más importantes son el análisis de la situación de la salud, la identificación de las necesidades de una comunidad, y la detección de las condiciones y factores de riesgo.

La evaluación de los SILOS

El desarrollo y la adaptación de modelos innovadores de prestación de servicios de salud implica evaluar desde su comienzo todos y cada uno de los procesos de reorganización y reorientación del sector que se emprendan. Para ello, se han de coordinar los usuarios, los prestadores de servicios y la comunidad en general. Además, es preciso que la recopilación y evaluación de las experiencias y el análisis de métodos evaluativos apoyen actividades concretas en los planos nacional y local de la prestación de servicios de salud.

A continuación, se enumeran los objetivos generales y específicos de la evaluación de los SILOS.

Objetivos generales

- ☐ Comprender la importancia de la evaluación como instrumento de cambio y como fundamento para la toma de decisiones.
- ☐ Estimular localmente el desarrollo de procedimientos prácticos para evaluar los SILOS.
- ☐ Desarrollar los elementos necesarios para medir, comparar y estandarizar la atención de la salud a nivel local.

Objetivos específicos

- ☐ Valorar la atención de la salud ofrecida por los SILOS.
- ☐ Conocer las variables más importantes de la administración, organización, participación social y toma de decisiones a nivel de los SILOS.
- ☐ Elaborar un método que permita comparar y evaluar constantemente los SILOS.
- ☐ Analizar comparativamente los SILOS.
- ☐ Promover la movilización de los recursos necesarios para que no cese el desarrollo de los SILOS.

Métodos

Se recomienda que la observación y evaluación de un SILOS se realice de forma permanente, mediante la participación activa de las personas responsables de cada SILOS y de las que trabajan en él. El fin por alcanzar es que dichas personas puedan compartir e intercambiar experiencias con las de otros SILOS de la misma zona, de otras zonas o, incluso, entre SILOS de distintos países.

El método de evaluación que se propone consta de cuatro fases. La primera está dedicada a la recopilación y análisis de información relativa a uno

o varios SILOS. A continuación, los resultados obtenidos se presentan en talleres en los que deberán participar representantes de la comunidad, y autoridades locales y regionales de salud. En esta misma fase, la OPS organiza reuniones subregionales con el mismo propósito. Seguidamente, las autoridades locales han de establecer sus propias normas para supervisar la forma y calidad de los servicios de salud prestados por el SILOS. En la última fase se intentará subsanar las deficiencias detectadas durante todo el proceso.

Guía de observación para iniciar la evaluación de un SILOS

La OPS ha elaborado una guía para obtener información y analizar el grado de desarrollo de un SILOS. El grupo de trabajo que la utilice deberá adaptar su contenido a las características del sistema de salud y a las necesidades de salud propias de cada SILOS. Por consiguiente, se debe contemplar la posibilidad de incorporar o eliminar algunas de las variables o apartados de la guía con el fin de adaptarla a cada circunstancia concreta.

Una de las características esenciales de esta propuesta es iniciar el proceso de autoevaluación de los SILOS. Los elementos fundamentales de este proceso son la propia autoevaluación, la flexibilidad, la adaptabilidad, el crecimiento continuo relacionado con las decisiones y, sobre todo, la apropiación de la gestión por parte de las personas que participan en el desarrollo de un SILOS.

Seguidamente se presenta un esquema de los apartados y subapartados que componen la guía.

PRIMERA PARTE. El contexto político-administrativo del SILOS

El contexto político
Instrumentos de las políticas
Desconcentración y descentralización
Proceso de planificación
La financiación nacional de la atención de la salud

SEGUNDA PARTE. La conducción del SILOS

Estructura organizativa
Definición de espacios políticos, administrativos, geográficos y de población
Procesos administrativos
Sistemas de financiamiento
Administración financiera y del personal
Suministros
Sistema de información
Formas y estilos de coordinación y articulación intra e intersectorial
Participación
Indicadores socioeconómicos

Programación local y enfoque de riesgo
Integración de los programas de prevención y control
Red de servicios
Servicios de apoyo al diagnóstico y tratamiento
Accesibilidad
Cobertura
Utilización y producción de servicios
Calidad y eficacia
Impacto
Satisfacción
Eficiencia
Capacitación
Investigación

La guía se cierra con dos apartados: uno para describir la forma en la que se llevó a cabo la evaluación, y otro, para formular propuestas y recomendaciones sobre cómo debe proseguir la evaluación. □

Las ONG y la intervención comunitaria en el desarrollo sanitario

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) han adquirido una experiencia considerable en materia de atención de salud y desarrollo sanitario. En lo que respecta al apoyo a la intervención de la comunidad en el desarrollo comunitario, las ONG poseen cierta ventaja sobre los gobiernos. Suelen estar menos atadas por la burocracia y en general cuentan con un personal más idóneo para apoyar ideológicamente dicha intervención; además, dado el creciente volumen de recursos que controlan, a menudo pueden contribuir notablemente a los programas de salud. Las ONG realizan casi siempre operaciones de pequeña escala y colaboran estrechamente con las localidades. Parece que en el sector sanitario las ONG son particularmente útiles como intermediarias que ayudan a las comunidades locales a planear y ejecutar programas de salud y establecen vínculos entre estos y los programas gubernamentales. (Oakley, P. *Intervención de la comunidad en el desarrollo sanitario,* Ginebra, OMS, 1990.)