

- Formación inicial del personal de los CNC.
- Producción regular de índices y de servicios en los momentos apropiados.
- Perfeccionamiento subsiguiente de los manuales.
- Evaluación de conjunto al cabo de unos dos años de funcionamiento experimental.

Independientemente de la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios, el CEPIS está dispuesto a realizar cierto número de servicios, incluidos la publicación de un boletín informativo periódico "REPIDISCA", el envío a las instituciones de la Región de un resumen actualizado del contenido de las revistas que se reciban regularmente en el CEPIS y la compilación de listas de existencias en el CEPIS y en otros centros de la Región, con el fin de preparar finalmente una lista completa para toda la Región.

La fase III, de plena ejecución, será posible cuando REPIDISCA haya conseguido consolidar la red gracias a la designación oficial de un número suficiente de centros nacionales colaboradores y cuando se haya asegurado la continuidad en la llegada de fondos. Las perspectivas actuales son de que el sistema empezará a funcionar plenamente en 1982 al designarse oficialmente en toda la Región por lo menos 12 a 15 CNC, organizarse un programa completo de formación y ampliarse los servicios tanto de entrada como de salida de información.

Para esa época, REPIDISCA habrá conseguido, en conformidad con los principios de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), una infraestructura nacional de información al servicio de los ingenieros del medio ambiente y de los científicos, investigadores, profesores, proyectistas, gestores, técnicos, usuarios y responsables del desarrollo de la comunidad que colaboran con los organismos de abastecimiento de agua y de salud pública en toda la región del Caribe y de América Latina.

NORMAS FUNDAMENTALES SOBRE LOS PROCESOS DE GESTION PARA EL DESARROLLO NACIONAL DE LA SALUD⁴

Los Estados Miembros de la OMS están preparando sus estrategias encaminadas a alcanzar para todos los ciudadanos del mundo en el año 2000 un grado de salud que les permita llevar una vida social y económicamente productiva, es decir, la meta comúnmente llamada salud para todos en el año 2000.

⁴Extractado por el Dr. Humberto de Moraes Novaes, Asesor Regional en Educación en Administración de Salud de la OPS y Coordinador del Programa de Educación en Administración de Salud OPS/Kellogg, de la publicación *Proceso de gestión para el desarrollo nacional de la salud—Normas fundamentales* (Serie Salud Para Todos, No. 4) y del documento "Global Strategy-A34/5", ambos publicados por la Organización Mundial de la Salud en 1981.

La Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, celebrada en Alma-Ata en 1978, declaró que la atención primaria de salud, como función central del sistema nacional de salud y parte integrante de su desarrollo social y económico, es la clave para alcanzar esa meta. Sin embargo, una vez determinadas la meta general y la clave para alcanzarla, es preciso que cada país aplique un proceso de gestión para formular y ejecutar la estrategia que ha de permitir alcanzar la meta, de manera adecuada a la situación y los recursos de salud, las condiciones sociales y económicas y los mecanismos políticos y administrativos propios del país.

En años recientes se ha puesto de relieve la importancia de descentralizar el proceso de gestión y de conseguir que las comunidades participen en la adopción de decisiones sobre su propia asistencia sanitaria.

En la mayoría de los países existe ya algún tipo de proceso de gestión para el desarrollo nacional de la salud. Aunque el proceso puede variar mucho en los diferentes países, cabe identificar algunos elementos comunes, a saber:

a) La formulación de políticas nacionales de salud, inclusive metas, prioridades y orientaciones generales para alcanzar las metas prioritarias que sean adecuadas a las necesidades sociales y las condiciones económicas del país y formen parte de las políticas nacionales de desarrollo económico y social.

b) La programación amplia: la conversión de esas políticas, mediante sucesivas fases de planificación, en estrategias para alcanzar objetivos claramente fijados y, en lo posible, metas específicas.

c) La preparación del presupuesto por programa: asignación preferente de recursos de salud para poner en práctica esas estrategias.

d) El plan general de acción que resulte de la programación amplia y de la preparación de los presupuestos para los programas, y que indique las estrategias que deberán aplicarse y las líneas generales de acción necesarias en el sector salud y en otros sectores para ejecutar esas estrategias.

e) La programación detallada: la conversión de las estrategias y los planes de acción en programas pormenorizados con especificación de los objetivos, las metas, la tecnología, el personal, la infraestructura, los recursos financieros y el tiempo necesarios para ejecutar los programas por medio de un sistema de salud integrado.

f) La traducción de los programas pormenorizados en acción, de modo que pasen a funcionar como parte integrante del sistema de salud; la gestión cotidiana de los programas y de los servicios y las instituciones que han de ejecutarlos, y la vigilancia permanente de las actividades para procurar que se desarrollen según los planes trazados y en los plazos previstos.

g) El fomento de la evaluación de las estrategias establecidas para la salud y de los programas operativos para ejecutarlas, con el fin de mejorar gradualmente su eficacia y sus efectos y de aumentar su eficiencia.

h) La reprogramación, en la medida en que sea necesaria, con miras a mejorar el plan general de acción o algunos de sus elementos, o a preparar otros nuevos si fuese necesario, como parte de un proceso permanente de gestión para el fomento de la salud en los países.

i) El apoyo, en forma de una información pertinente y sensible, para todos esos elementos en todas las fases.

El proceso de gestión para el desarrollo de la salud nacional requiere indispensablemente la continuidad. A fin de asegurarla, los ministerios de salud pueden

verse precisados a establecer o fortalecer mecanismos para prestar apoyo político y técnico, así como para lograr la coordinación eficaz dentro del sector de la salud y también entre este sector y los demás sectores y las comunidades. En general, los ministerios de salud son los principales responsables de definir las políticas de salud nacionales, formular los programas de salud y organizar, poner en marcha y controlar los sistemas de salud. La eficacia de los ministerios de salud aumentaría al máximo si formaran parte del mecanismo a través del cual se adoptan las políticas relativas al desarrollo socioeconómico en el más alto nivel gubernamental; al mismo tiempo, deberían mantener estrecho contacto con los demás ministerios y autoridades que se ocupan del desarrollo socioeconómico.

En el desarrollo de la salud nacional influyen diversos factores sociales, políticos, económicos, culturales, demográficos y de otra índole. En consecuencia, para organizar y controlar las políticas, las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de salud acaso sea útil establecer o fortalecer consejos nacionales de salud de carácter multisectorial u otros órganos análogos. En esos consejos u órganos equivalentes, los representantes del sector salud y de los demás sectores interesados podrían estudiar conjuntamente toda la serie de cuestiones de política general que influyen en el desarrollo de la salud y en el socioeconómico, con el fin de velar por que los sistemas de salud se organicen como parte integrante del conjunto del desarrollo social y económico. El ministerio de salud y su infraestructura en los diferentes escalones deberían estar dispuestos a prestar apoyo técnico a esos consejos u organismos tanto en el plano nacional como en el provincial o de distrito.

De esta manera, es esencial que los profesionales de salud aprendan principios y métodos básicos de gestión. Las enseñanzas deberán integrarse en los programas de las escuelas de medicina y otras áreas de salud y estar a cargo de profesores de centros de la especialidad. El personal profesional de salud necesita oportunidades para alcanzar un buen grado de eficiencia administrativa y aprender técnicas mediante educación continua, a medida que asume mayores responsabilidades en materia de administración. Las enseñanzas sobre administración de salud se orientarán hacia la competencia técnica y directiva. Las enfermeras, el personal paramédico y otros integrantes del equipo de salud habrán de recibir adiestramiento periódico en supervisión, programas de trabajo, administración de materiales, relaciones públicas y tratamiento de la información ordinaria.

Todos esos planes y acciones requerirán apoyo diverso, principalmente con objeto de complementar las estrategias y medidas nacionales.

Una vez terminada la programación en sentido amplio, inclusive la preparación de presupuestos por programas, normalmente se elabora un documento (el modelo de plan de acción) en el que se resumen los resultados de todo el proceso de programación. Ese documento, que se somete al gobierno para que lo acepte o revise, constituye un elemento de guía y dirección a largo plazo para el sistema de salud del país de que se trate.

El plan nacional de acción deberá especificar, como mínimo, lo siguiente:

- Las políticas nacionales de salud que se seguirán, los objetivos a alcanzar y las metas afines, dándoles expresión cuantitativa siempre que sea posible.
- Los procesos políticos, sociales, económicos y administrativos, y la tecnología adecuada, junto con la legislación y los mecanismos y procesos de gestión necesarios.
- Los problemas prioritarios de salud, las estrategias escogidas para resolverlos y los programas nacionales que se hayan formulado en consecuencia, junto con un calendario para su ejecución.
- Las principales acciones, establecidas de común acuerdo, que habrán de emprender todos los sectores interesados, inclusive el desarrollo de los servicios de salud que se necesiten para la ejecución de programas.
- Las necesidades de personal.
- Las asignaciones generales para la ejecución de programas, teniendo en cuenta los recursos existentes y los potencialmente disponibles, así como la medida en que estos habrán de aumentar cuando se desarrolle el plan.
- Las responsabilidades orgánicas en la ejecución del programa.

Otro inconveniente con que tropiezan los sistemas de atención de salud en muchos países es la planificación y gestión administrativa deficientes, inclusive la falta de una cooperación adecuada con otros sectores sociales y económicos. Con excesiva frecuencia hay múltiples sistemas de prestación de servicios que actúan paralelamente y atienden al mismo grupo de población de manera no coordinada. Ello, unido a un adiestramiento incompleto en materia de administración de salud y al insuficiente uso de buenas prácticas de gestión, acarrea un empleo ineficiente de los recursos en esos países.

Es importante usar los mismos términos técnicos, porque sin esto será difícil de asegurarse que se utilizan métodos uniformes o que los administradores se comprenden mutuamente.

Consecuentemente, se requieren tres características para que un proceso de administración sea integrado: un enfoque común utilizado por todos los administradores, decisiones del subsistema que corresponden a los objetivos del sistema completo, y la aplicación por los administradores de todas las fases de la administración en un orden correcto.

Proceso de administración. Con el fin de desarrollar y aplicar sus estrategias, los países que todavía no lo han hecho, deberán establecer un proceso de administración permanente y sistemático para el desarrollo nacional de la salud. Cualquiera que sea su naturaleza precisa, el proceso llevará a la definición de objetivos bien enunciados como parte de la estrategia nacional, y cuando sea posible a metas específicas. Asimismo, facilitará la asignación preferencial de recursos de salud para la ejecución de la estrategia y mostrará las líneas principales de las actividades a realizar en el sector salud y en otros para ponerla en marcha.

Además, detallará específicamente las medidas requeridas para establecer o fortalecer un sistema de salud basado en la atención primaria, secundaria y terciaria para la realización de los programas de salud. El proceso de administración también hará hincapié en las acciones que se deben tomar para que los programas lleguen a volverse operacionales, como partes integrales del sistema de salud, así como para la administración rutinaria de los programas y de las instituciones

y servicios que los ejecutan. Finalmente, definirá el mecanismo de evaluación que se deberá aplicar para mejorar la eficacia y aumentar la eficiencia, llegando a modificaciones y actualización de la estrategia, según lo requerido. La planificación y la administración de recursos humanos en salud formarán un aspecto inseparable del proceso. Por lo tanto, el apoyo de información pertinente y sensitiva se organizará como parte integral del sistema de salud.

Los ministerios de salud adoptarán mecanismos permanentes para el desarrollo y la aplicación del proceso de administración y proveerán una formación adecuada a cualquier persona que la necesita. Los mecanismos se establecerán dentro de los propios ministerios, así como en redes individuales e instituciones académicas para compartir la investigación en administración y el desarrollo de los esfuerzos de formación necesarios para el desarrollo de la salud.

Los países recibirán apoyo internacional de naturaleza material y técnica para aplicar sus procesos y mecanismos de administración. Cuando se termine la programación general, incluyendo el presupuesto de los programas relacionados descritos arriba, usualmente se prepara un documento o esquema de plan de acción en el que se resume el producto del proceso de programación y que se presenta al gobierno para que lo apruebe o modifique. El documento servirá de guía a largo plazo para el desarrollo del sistema de salud del país.

Se proveerá apoyo material a través de la asignación de recursos humanos y financieros para el establecimiento o el fortalecimiento de mecanismos nacionales a fin de desarrollar y adiestrar el personal requerido y aplicar el proceso de administración, incluyendo la organización de la información con él relacionada. También se dará impulso a la colaboración interpaíses para la aplicación de estos mecanismos nacionales.

El apoyo técnico comprenderá la preparación y amplia diseminación de principios orientados al proceso de administración basados en experiencias nacionales, las cuales serán adaptadas por los países según sus necesidades, así como materiales educacionales en este campo. La aplicación y la formación de personal en el proceso de administración en cada país se hará a través de la cooperación técnica. Se dará prioridad a la formación de supervisores y otros funcionarios de alto nivel en salud pública. Estas actividades tendrán lugar principalmente en instituciones nacionales de desarrollo de salud, especialmente a través del proceso de aprendizaje por medio de hechos.

Las actividades incluirán los siguientes aspectos:

1. Preparación y amplia diseminación de guías y material de adiestramiento orientado al proceso administrativo.
2. Cooperación con los países en el desarrollo, aplicación y provisión de capacitación apropiada en el proceso administrativo, particularmente el adiestramiento de capacitadores (o profesores) y de personal de salud pública de alto nivel.
3. Movilización internacional de recursos para reforzar la infraestructura responsable del desarrollo, aplicación y provisión de adiestramiento en el proceso administrativo.