



Discusiones

Técnicas



Tema 35 del programa

CSP21/DT/4 ES

27 septiembre 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

DISCUSIONES TECNICAS

ANALISIS GERENCIAL DE LOS SISTEMAS DE SALUD INFORME FINAL

I. INTRODUCCION

Las Discusiones Técnicas celebradas durante la XXI Conferencia Sanitaria Panamericana tuvo lugar el 24 y 25 de septiembre de 1982 en Washington, D.C., y versaron sobre el tema: Análisis Gerencial de los Sistemas de Salud.

El Dr. H. Rodríguez Castells (Ministro de Salud de Argentina) actuó como Director de Debates de las Discusiones; el Dr. Gustavo Corrales (Director General de Salud, Honduras) como Relator, y el Sr. Peter R. Carr (Asesor Regional en Administración) como Secretario Técnico.

En la sesión plenaria, al principio de las discusiones técnicas, el tema fue presentado por el Dr. Paulo R. Motta, Prof. y Director de la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas de Río de Janeiro, Brasil. En su presentación el Dr. Motta describió los problemas de la administración pública en las Américas. Mencionó la escasez existente de administradores adecuadamente formados en el campo de la administración estratégica; destacó la importancia de dicho proceso como un elemento importante de la respuesta gerencial a los problemas de la administración de salud que determina el logro de la meta SPT/2000. A continuación el Secretario Técnico, explicó el reglamento de las Discusiones Técnicas y presentó la agenda y la guía para las discusiones.

La Organización Panamericana de la Salud elaboró un documento de trabajo para orientar el debate el cual fue analizado por los participantes reunidos en dos grupos de trabajo.

Los moderadores de discusión en cada grupo fueron Dr. Kenneth Baugh, Ministro de Salud, Jamaica y Dr. Tulio López Ramírez, Director de la División de Atención Médica Urbana, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Venezuela. Los relatores, en el mismo orden, fueron el Dr. Gustavo Corrales, Director General de Salud, Honduras y la Sra. Carol Lewis, Vicepresidenta de la Federación Internacional de Organizaciones de Registros Médicos.

Las preguntas hechas a continuación sirvieron de guías para la discusión de los grupos:

1. ¿Hasta qué punto tienen importancia para el personal responsable de las decisiones estratégicas los desafíos clave y los tópicos críticos incluidos en el documento, en relación con la meta de salud para todos en el año 2000?
2. ¿En qué medida la acción gerencial y el proceso de planificación son adecuados para hacer frente a las cuestiones más importantes que se plantean en el documento?
3. ¿Cuáles son los cambios más importantes que se han de introducir para perfeccionar la acción gerencial y el proceso de planificación a fin de promover la meta de salud para todos en el año 2000?
4. ¿Cuáles son las principales recomendaciones que se han de hacer, incluidas las de cooperación técnica, con el fin de prestar apoyo al fortalecimiento de la administración estratégica y del proceso de planificación?

Este Informe, resume los puntos importantes del debate destacando los elementos principales de una respuesta gerencial que permita alcanzar la meta SPT/2000 e incluye recomendaciones específicas dirigidas a los Gobiernos Miembros y a la Organización Panamericana de la Salud.

II. DESAFIOS CLAVES Y TOPICOS CRITICOS RELEVANTES

Desafíos claves

Equidad: La equidad fue expresada como una participación justa en los recursos disponibles en un momento dado, en una sociedad. Tiene una dimensión moral, social, política y económica de las cuales surge su misma esencia. No existen grandes diferencias en cuanto a los criterios de que constituye la equidad; las diferencias están en la dificultad de como lograrla.

En este punto se insistió la necesidad de un manejo y uso apropiado de los fondos y recursos destinados al funcionamiento del sector salud. La equidad debe fundamentarse en la honestidad, en la utilización y destino de los recursos disponibles.

Eficiencia y efectividad (eficacia): No hubo diferencias importantes con el entendimiento de estos puntos claves de acuerdo con sus definiciones conocidas. Se señaló la necesidad de que los sistemas gerenciales se readecúen en función de estos dos principios básicos, procurando el máximo rendimiento de los recursos disponibles y el impacto mayor posible de los mismos de acuerdo con los objetivos propuestos.

Se identificó como un desafío adicional la necesidad de contar con la flexibilidad requerida para satisfacer necesidades locales y en hacer frente a los factores que se presentan después de la definición de los objetivos. Los sistemas gerenciales deben procurar lograr esta flexibilidad necesaria.

Tópicos críticos

Desconcentración: Se consideró fundamental fortalecer el proceso de desconcentración de la acción gerencial en base a una reasignación de responsabilidades y delegación de autoridad que permita una efectiva toma de decisiones en el nivel regional y local. Se hizo énfasis en evitar la atomización del sector.

Participación comunitaria: Se destacó la necesidad de la participación comunitaria en la definición y realización de los objetivos sanitarios. Se considera esta participación dentro de un proceso crítico y evaluador hacia el sistema de salud, involucrando a la comunidad en el sistema de prestación de servicios y la decisión sobre su curso y comportamiento. La readecuación de los sistemas gerenciales en salud debe responder a esta situación.

Se insistió en evitar una acción paternalista y conducente a la dependencia en la comunidad; las acciones deben encaminarse a la autosuficiencia comunitaria y a generar un sentido de responsabilidad sobre su propia salud y bienestar.

Es muy importante el cambio de actitud en la población a través de la acción educativa. La participación de la comunidad no debe interpretarse asociada únicamente hacia los grupos de población que disponen de menores recursos económicos; debe involucrarse a toda la población y desarrollar con amplio sentido de participación y responsabilidad en la salud.

Se señaló que se realizan acciones identificables de participación comunitaria a nivel periférico; la falta de definición por los niveles superiores de qué se entiende por participación comunitaria en su contexto político global y cuál es la responsabilidad de los distintos sectores, produce cierta desorientación en este campo.

Organización de sistemas y estructuras administrativas

La meta SPT/2000, y el ambiente externo al sector que se transforma con suma rapidez, indica la necesidad de reorganizar los sistemas administrativos de manera que ofrezcan una marcada flexibilidad para responder a la variedad de problemas y situaciones a resolver. La acción gerencial debe orientarse hacia la consecución de objetivos, y no basar su desarrollo en función de los procesos internos (métodos, reglas y procedimientos) de la institución en su diaria acción administrativa.

La planificación puntual y periódica debe transformarse en una acción gerencial permanente y continua, como un proceso de reflexión y ajuste diario a la administración de acuerdo con las situaciones nuevas y circunstanciales y el cumplimiento de los objetivos.

Formación y utilización de personal

La meta SPT/2000, además que exige personal formado con una nueva actitud gerencial, también demanda nuevos tipos de personal con nuevas habilidades y destrezas. Es importante reanalizar constantemente las funciones de este personal, de manera que se readecúen a las situaciones cambiantes de la realidad sanitaria.

Hay que reconocer que el desconcierto creado entre el personal por los cambios, puede llegar a producir una actitud negativa y de rechazo a los mismos.

Administración de recursos

Una de las dificultades en cuanto a la administración de recursos, es la fragmentación de los servicios de salud en diversas instituciones que compiten entre sí por dichos recursos.

Es necesario diferenciar entre la escasez de recursos y la baja capacidad de administración o gerencia. Algunas veces los recursos que no llegan en su totalidad a su destino, o no son utilizados eficazmente, se debe más a que no existe, muchas veces, la habilidad necesaria para manejarlos adecuadamente.

Información

Es necesario la continua readecuación del sistema de información, mejorando la calidad de los datos, estableciendo adecuados sistemas de procesamiento, y facilitando el uso de la información para la decisión y apoyo gerencial.

Tecnología apropiada

Se consideró que la tecnología puede dividirse en dos grandes rubros: la tecnología relacionada con los equipos (hardware) y aquella que tiene que ver con procedimientos y paquetes de programación (software). La tecnología, particularmente la de equipos, debe estar acorde con los recursos disponibles en el país para mantenerla, para lo cual es necesario evaluar la tecnología dentro del contexto del sistema de salud, tomando en cuenta las limitantes de esta última. Se señaló la necesidad de investigar tecnologías apropiadas para la gerencia y para los sistemas de información.

III. LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE GERENCIA Y EL PROCESO DE PLANIFICACION DE ACUERDO CON LOS TOPICOS CRITICOS

Se destacó que el proceso gerencial actual está orientado más hacia los procesos internos, que al cumplimiento de objetivos. La rutinización y su inflexibilidad la impiden responder adecuadamente a la demanda que implica el cumplimiento de los objetivos de la meta SPT/2000.

El proceso de planificación es realizado como un acto puntual y no como un factor de actividad permanente. Esta situación limita su utilización como elemento de racionalización diaria de la acción gerencial.

Usualmente ambos elementos no consideran los factores externos que influyen en la utilidad de los productos de la institución; esta situación en buena medida es incompatible con la participación comunitaria.

IV. CAMBIOS FUNDAMENTALES QUE DEBERAN INTRODUCIRSE PARA MEJORAR EL SISTEMA GERENCIAL Y EL PROCESO DE PLANIFICACION

Es muy importante que la acción gerencial se oriente por medio de la fijación de objetivos precisos, cuya obtención será la medida adecuada de su éxito. Estos objetivos deberán difundirse a todos los niveles.

La acción planificadora debe adquirir un carácter predictivo en base a valores cualitativos y a incertidumbres relativamente identificadas. Los hechos pasados, si bien son importantes, y muchos de ellos cuantificados, ante la rapidez y cambio de los eventos actuales, no constituyen una fuente precisa para hacer proyecciones realistas únicamente en base a los mismos. La planificación estratégica sustituye a la planificación puntual y periódica.

La organización administrativa deberá adquirir una flexibilidad de estructura y fines. Bajo una ordenación de objetivos debe adquirir la capacidad de responder oportuna y apropiadamente a las condiciones nuevas y cambiantes.

La acción gerencial tendrá que ver hacia afuera; fundamentará la actuación institucional no en sí misma, sino en función y fines que la trasciende como sistema cerrado.

V. RECOMENDACIONES

- a) Que se orienten en forma adecuada los programas de extensión de cobertura aplicándose la estrategia de la atención primaria, y otras estrategias complementarias (tecnología apropiada, desarrollo institucional, etc.) procurando dar el mayor énfasis a las actividades de prevención dentro del contexto de la atención de salud integral.
- b) Que se fortalezcan e impulsen los procesos de planificación en salud elaborando planes a largo, mediano y corto plazo con el fin de alcanzar la meta de salud para todos en el año 2000.
- c) Que los Países Miembros den prioridad al desarrollo de recursos humanos como un elemento esencial para el logro de la meta de SPT/2000. Este desarrollo debe comprender al menos los siguientes aspectos:
 - formación masiva de personal en todos los niveles en aspectos gerenciales, a través de cursos académicos y mediante la educación continuada,
 - desarrollo de la planificación de los recursos humanos necesarios para cumplir con la meta,
 - introducción de aspectos gerenciales en los distintos programas de estudios para personal de salud,

- la colaboración estrecha con el servicio civil con el fin de que se analice y aplique una estructura de incentivos del sistema de salud de modo que se reoriente en apoyo del logro de la meta SPT/2000 y de los objetivos específicos que se formulen. Es muy importante enfatizar la necesidad de retención del personal en el sector,
 - la modificación de los programas de estudio de las facultades de ciencias de la salud con el fin de preparar a los futuros profesionales para asumir las responsabilidades para el logro de la meta SPT/2000.
- d) Que se facilite el análisis multidisciplinario de las restricciones de tipo institucional, financiero y administrativo que limitan el acceso de los distintos grupos humanos a los servicios y estudio de las alternativas para su solución.
- e) Que se promueva la utilización del método epidemiológico a todos los niveles del sistema, con énfasis en los servicios locales de salud, con el fin de lograr una mejor identificación de grupos de población, áreas prioritarias y la definición de las acciones a realizar por el sector.
- f) Que se realice un intenso esfuerzo para divulgar el contenido de las estrategias de la meta SPT/2000 a la opinión pública y del Plan de Acción Regional en todos los niveles de decisión y ejecución.
- g) Que se estimulen e intensifiquen las investigaciones operacionales sobre aspectos relevantes del funcionamiento de los servicios de salud y su administración en apoyo de decisiones que favorezcan al incremento de la eficiencia, efectividad y equidad.
- h) Que se incrementen los esfuerzos para lograr que las decisiones administrativas se tomen en el nivel más próximo a la ejecución de las acciones específicas de salud, y se estudien las experiencias innovativas dentro del marco de la tecnología apropiada, que se estén impulsando para lograr este propósito.
- i) Que se promuevan investigaciones para identificar las formas alternativas de participación de la comunidad en las decisiones y se desarrollen experiencias para demostrar la efectividad de diferentes modalidades.

- j) Que se fortalezca el proceso de fijación de objetivos a todos los niveles incluyendo la comunidad, a través de un proceso participativo que intensifique el compromiso de los equipos de salud y la comunidad hacia su logro y se desarrollen indicadores para evaluar resultados.
- k) Que se articulen los objetivos de las diferentes agencias gubernamentales a través de un esfuerzo intersectorial en torno a la meta SPT/2000.
- l) Que se readecúen los sistemas de información para apoyar el proceso de decisión estratégica dando énfasis a la monitoría y evaluación de resultados.
- m) Que se perfeccionen los procesos de programación gerencial y administrativa de proyectos infraestructura física para garantizar una eficiente inversión y mantenimiento de la capacidad física instalada.
- n) Que se estimule la activa contribución e interrelación de las instituciones de salud con las escuelas e institutos especializados en administración para apoyar programas educacionales, promover investigaciones y facilitar el intercambio de experiencias e información.
- o) Que se promuevan formas innovadoras de cooperación técnica entre los países en desarrollo para generar una respuesta gerencial adecuada a los desafíos claves que plantea la meta SPT/2000.
- p) Que el Relator de las Discusiones Técnicas elabore un borrador de resolución para ser puesta a consideración de la XXI Conferencia Sanitaria Panamericana.

PROYECTO DE RESOLUCION

DISCUSIONES TECNICAS, 1982

LA XXI CONFERENCIA SANITARIA PANAMERICANA,

Habiendo examinado el informe de las Discusiones Técnicas sobre análisis gerencial de los sistemas de salud (Documento CSP21/DT/1, Rev. 1);

Considerando que en su Resolución WHA32.30 la Asamblea Mundial de la Salud respalda la Declaración de Alma-Ata, en la que se subraya que la atención primaria de salud es la clave para alcanzar la salud para todos en el año 2000 y que ese objetivo tiene consecuencias importantes para el desarrollo del sistema de gestión de la salud;

Reconociendo que tanto las Estrategias Regionales de salud para todos en el año 2000, tal como fueron aprobadas por el Consejo Directivo en su XXVII Reunión en 1980, como el Plan de Acción para la implementación de esas Estrategias Regionales, tal como fue aprobado por el Consejo Directivo en su XXVIII Reunión en 1981, atribuyen gran importancia al fortalecimiento de la capacidad operativa de los sistemas de salud, inclusive los sistemas de planificación y gestión;

Consciente de las responsabilidades cada vez mayores que recaen sobre los Gobiernos Miembros y de las importantes repercusiones de esas responsabilidades sobre el mejoramiento del proceso gerencial de la salud, y

Preocupada por el carácter crítico y la amplitud de los problemas presentados por los Gobiernos Miembros en su análisis de los sistemas gestoriales de salud y por la necesidad de reforzar el proceso gestorial a fin de alcanzar la salud para todos en el año 2000,

RESUELVE:

1. Tomar nota del informe sobre las Discusiones Técnicas y expresar su conformidad con el mismo.

2. Recomendar a los Gobiernos Miembros que:

2.1 Incorporen al sector salud un proceso de formulación y aplicación de política conducente al desarrollo de estrategias y prácticas gerenciales que favorezcan a la vez el logro de resultados más eficaces y eficientes, y un compromiso más firme a la equidad social.

2.2 Enfoquen de manera creadora e innovadora sus procesos de desarrollo gerencial centrándose en la extensión de la cobertura por el método de atención primaria de salud, dando prioridad a las actividades de prevención y fomento e incorporando los conceptos de coordinación intersectorial, participación de la comunidad y tecnología apropiada.

2.3 Refuercen el proceso de gestión estratégica estableciendo planes a largo, medio y corto plazo, encaminados al logro de la meta de salud para todos en el año 2000.

2.4 Emprendan un análisis intensivo, objetivo y multidisciplinario de los obstáculos de tipo institucional, financiero y administrativo que se oponen al acceso de distintos grupos humanos a los servicios de salud, y que busquen otras soluciones.

2.5 Establezcan metas específicas y claras por un método de participación que destaque la adhesión de los equipos de personal de salud y de la comunidad al logro de las metas, y que mejoren los sistemas de información gerencial, destacando en particular los resultados en materia de vigilancia y evaluación.

2.6 Concedan prioridad al desarrollo de recursos humanos como elemento esencial del logro de la salud para todos, mediante programas académicos y de educación continua, reforzando la planificación de recursos de personal, reorientando los planes de estudios de las escuelas de ciencias de la salud y ofreciendo incentivos para retener al personal.

2.7 Promuevan y desarrollen investigaciones operativas sobre los aspectos principales de la gestión de servicios de salud con el fin de identificar los obstáculos existentes para la participación de la comunidad, y establezcan métodos apropiados para conseguir dicha participación y para apoyar decisiones que fomenten la eficiencia, la eficacia y la equidad.

2.8 Puntualicen el proceso de planificación funcional, programación y ejecución de proyectos de infraestructura física con el fin de asegurar una inversión eficaz en el mantenimiento de la capacidad instalada.

3. Recomendar al Director de la OSP/OMS que:

3.1 Refuerce y apoye las investigaciones destinadas a obtener conocimientos sobre otras posibilidades gerenciales mejores para hacer frente a los grandes problemas y cuestiones de salud que se mencionan en los documentos de la OPS.

3.2 Apoye la preparación y puesta en práctica de programas de enseñanza y formación profesional que refuercen la capacidad de la gestión estratégica del sector salud.

3.3 Fortalezca los programas de cooperación técnica en materia de gestión y planificación estratégicas con el fin de transferir y hacer demostración de nuevas ideas gestoriales.

3.4 Promocione el establecimiento de un mecanismo para compartir la información entre los Gobiernos Miembros sobre experiencias nacionales y enfoques en la gerencia estratégica.

3.5 Distribuya el documento de trabajo y el informe sobre las Discusiones Técnicas entre los Gobiernos Miembros, los organismos nacionales e internacionales y otras organizaciones.