

Metodologías de la OPS/OMS para intercambio de información y gestión del conocimiento en salud

Tomar decisiones en salud pública

9

Metodologías de la OPS/OMS para intercambio de información y gestión del conocimiento en salud

Contenido: v.1: Desarrollo de comunidades de práctica - v.2: Lecciones aprendidas - v.3: Cómo conducir reuniones virtuales efectivas - v.4: Cómo empezar a escribir un artículo científico - v.5: Cómo desarrollar fotos virtuales de discusión de manera efectiva - v.6: Cómo mejorar la redacción científica en salud pública - v.7: Cómo organizar y preservar la memoria institucional – v.9: Cómo desarrollarse funcionalmente en la sociedad de la información.

OPS/KMP/18-016

© Organización Panamericana de la Salud 2018

Todos los derechos reservados. Las publicaciones de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) están disponibles en su sitio web en (www.paho.org). Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir, íntegramente o en parte, alguna de sus publicaciones, deberán dirigirse al Programa de Publicaciones a través de su sitio web (www.paho.org/permissions).


Forma de cita propuesta. Organización Panamericana de la Salud. *Metodologías de la OPS/OMS para intercambio de información y gestión del conocimiento en salud*. Washington, D.C.: OPS; 2018.

Las publicaciones de la Organización Panamericana de la Salud están acogidas a la protección prevista por las disposiciones sobre reproducción de originales del Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Secretaría de la Organización Panamericana de la Salud, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que la Organización Panamericana de la Salud los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan en las publicaciones de la OPS letra inicial mayúscula.

La Organización Panamericana de la Salud ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que figura en la presente publicación, no obstante lo cual, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de ese material, y en ningún caso la Organización Panamericana de la Salud podrá ser considerada responsable de daño alguno causado por su utilización.

A decorative graphic on the left side of the page consists of a grid of white squares. The squares are arranged in a pattern that is roughly rectangular but has some missing squares, particularly in the top-left and bottom-right corners, creating a sense of depth and movement. The squares are set against a solid teal background.

“La toma de decisiones en el área de la salud no sigue un curso lineal y absoluto, es un proceso tan complejo y dinámico como cada una de las situaciones que se presentan en el mundo real”



La presente metodología forma parte de una serie de documentos que sistematizan la experiencia y buenas prácticas de la Organización Panamericana de la Salud OPS/OMS en Gestión del Conocimiento y temas relacionados, con el objetivo de contribuir con los Estados Miembros con una hoja de ruta objetiva y concreta que permita su replicación y adaptación para el mejoramiento de sus mecanismos institucionales.

Título	Tomar decisiones en salud pública
Versión	2018
Destinatarios	Profesionales de gestión de la información y conocimiento, tomadores de decisión, gestores de contenido, investigadores y aquellos trabajadores del sistema de salud interesados en mejorar los procesos de trabajo a través de la gestión e intercambio del conocimiento.
Definición	La toma de decisiones en el área de la salud no sigue un curso lineal y es un proceso tan complejo y dinámico como cada una de las situaciones que se presentan en el mundo real.
Objetivo	Facilitar el entendimiento del contexto de la toma de decisiones, el uso de evidencia, fuentes de la misma y las implicaciones del proceso para la resolución de problemas de salud pública.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución de problemas • Mejorar la calidad de las decisiones en salud pública • Utilización de fuentes de información como apoyo a la toma de decisiones • Conocimiento del valor de la evidencia • Incorporación del análisis del contexto en la toma de decisiones • Estimular el conocimiento de las herramientas de apoyo para la toma de decisiones.
Premisas	<ul style="list-style-type: none"> • Complejidad: Las decisiones en el campo de la salud pública son complejas y requieren de acciones concretas dependiendo el tipo de problema. • Tiempo y situación: El tipo de situación y el tiempo disponible para tomar la decisión condicionan la profundidad de búsqueda de evidencia. • Contexto: Conocer los entornos internos y externos es importante para contextualizar la toma de decisiones. • Equilibrio: Las decisiones en salud requieren opciones para equilibrar de la mejor forma posible, la información científica con la relevancia, la pertinencia y oportunidad. • Riesgo: Toda decisión conlleva riesgos ya que los resultados pueden ser inciertos y se pueden ver afectadas personas o poblaciones.

Fase I Decisiones

Las consecuencias de una decisión tienen plazos diferentes y quizás no sea la correcta, pero sí la mejor con base en la información y la evidencia disponible en ese momento y la experiencia del tomador de decisiones.

¿Qué es la toma de decisiones?

“La toma de decisiones en el área de la salud no sigue un curso lineal y absoluto, es un proceso tan complejo y dinámico como cada una de las situaciones que se presentan en el mundo real”.¹

Un proceso que consiste en realizar una elección y en donde deben conjugarse la información, conocimientos, experiencia, análisis y juicio.^{2,3} La disponibilidad del tiempo y la identificación de las consecuencias que trae consigo una determinada decisión representan catalizadores en el tipo de alternativa seleccionada para dar respuesta a la necesidad o problema.

Si bien el plan o programa nacional de salud es la prioridad en la planificación y operación diaria que requieren la toma de decisiones para su implementación y ejecución, en el ámbito dinámico de la salud hay eventos o situaciones que pueden desviar la atención necesaria para la ejecución del plan. Es importante considerar ambos factores y no dejar que uno invalide o minimice al otro.

Situaciones y decisiones

En el campo de la salud pública se observa una amplia diversidad de situaciones que demandan diferentes formas de atención y solución. Los problemas habituales enfrentados por el tomador de decisión, provienen de la emergencia de riesgos y enfermedades de la población (epidemiología), del funcionamiento de los servicios de salud (sistema de salud) y de los determinantes sociales de la salud.

Independientemente del tipo de problema a resolver, una efectiva toma de decisión empieza con una delimitación clara y precisa del problema o situación que se espera atender o modificar. La precisión y claridad de la definición del problema es un requisito fundamental para emprender un camino asertivo en su solución. (Tabla 1)

Toda decisión es una oportunidad para desarrollar la creatividad e innovación por lo que se sugiere analizar todas las posibilidades e ideas y sus consecuencias favorables y perjudiciales.

1 - Igor Martín Ramos Herrera, Miguel Ernesto González Castañeda y Carolina Tetelboin H.. La toma de decisiones en salud pública: una revisión del procedimiento desde el enfoque racional, RESPYN Abr-Jun 2012.

2 - Klein, J. 2002. Prediction of success for school principal candidates by means of a decision-making test. J Educ Adm. Vol. 40 No. 2/3: 118-35.

3 - Wang, Y., D. Liu G. Ruhe 2005. Formal description of the cognitive process of decision making: Tercera Conferencia Internacional sobre Informática Cognitiva de la IEEE. Calgary: IEEE.

Sistematización de la evidencia

Pasos	Procedimiento
1. Formular la pregunta adecuada	<p>a) Utilizar el modelo PICO: Población o grupo de personas Intervención (¿prevención, control, tratamiento?) Comparación (¿cuáles son otras intervenciones efectivas de referencia?) Outcome (resultado(s) que me propongo obtener con la intervención)</p> <p>b) Desagregar el planteamiento del problema a través de preguntas específicas</p>
2. Localizar la evidencia en fuentes de información	<p>a) Definir las palabras clave utilizando el DeCS (Descriptor en Ciencias de la Salud) desarrollado por BIREME/OPS y MeSH (<i>Medical Subject Headings</i>), en idioma inglés, desarrollado por la Biblioteca Nacional de Medicina de Estados Unidos o términos clave en por lo menos 2 idiomas (español e inglés)</p> <p>b) Diseñar la estrategia de búsqueda con operadores booleanos, de acuerdo a los recursos y herramientas de búsqueda de cada uno de los sistemas de información que se va a buscar</p> <p>c) Seleccionar las fuentes de información adecuadas con el tipo de evidencia</p>
3. Sistematizar los resultados de la búsqueda	<p>a) Organizar la información obtenida, eliminando duplicados o información no pertinente</p> <p>b) Enumerar los estudios, considerando título y resumen y su relación con el problema o pregunta planteada</p> <p>c) Revisar el planteamiento del problema, metodología y resultado(s) de cada artículo</p> <p>d) Organizar los resultados de los estudios de acuerdo con la pertinencia de respuesta al problema o pregunta(s) que me propongo resolver</p> <p>e) Calificar la solidez de respuesta ofrecida por la información sistematizada de acuerdo con criterios predefinidos (herramientas CASPe para estudios originales experimentales y observacionales y GRADE; AMSTAR para revisiones sistematicas, etc.)</p>
4. Traducción de la información para proponer una nueva intervención	<p>a) Organizar los resultados de la búsqueda y sistematizar en un formato amigable que contenga:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) El problema o pregunta ii) Metodología de la búsqueda iii) Criterios de selección de la intervención iv) Beneficios y limitaciones de la intervención, en el contexto en la que se aplicará

Fuente: Elaborado por los autores

Niveles de decisión, decisiones propias y ajenas: Es importante tener claro que hay decisiones administrativas, financieras, operativas y técnicas que requieren ser solventadas en el nivel respectivo sin tener que llegar a un nivel superior. Los niveles de decisiones intermedios u operativos requieren el apoyo necesario a fin de ejecutar su función de toma de decisiones. El equipo institucional debe ser facilitador hacia la toma de buenas decisiones y su implementación. Si bien, llegar a una decisión se debe realizar de manera compartida por el equipo, la responsabilidad final de la decisión es del funcionario que la toma.

Comunicación de la decisión: Una vez tomada la decisión, es importante considerar que debe comunicarse a diferentes públicos, tanto internos como externos. Para la comunicación deben tenerse en cuenta que puede haber grupos a favor y en contra, cuyos intereses se sientan o se vean afectados. Es importante involucrar al equipo de comunicación social y al equipo técnico en la elaboración de la estrategia de comunicación adecuada para cada caso.

- **Escenarios posibles:** La estrategia de comunicación debe considerar las posibles reacciones internas y externas que una decisión puede suscitar. Deben considerarse acciones específicas para contrarrestar las respuestas que se pudieran dar y preparar con base en la evidencia y las circunstancias las acciones de mitigación necesarias para utilizarlas de ser necesario.
- **Vocero institucional:** La selección y capacitación de un vocero institucional es importante a fin de que la institución pueda pasar el mensaje adecuadamente a los medios de comunicación. Un equipo técnico con habilidades comunicacionales proporciona una mayor solidez a la hora de comunicar las decisiones y ayudaría a contrarrestar las respuestas negativas que la decisión pudiese generar.

Fase II Contexto

Pareciera que la toma de decisiones se hace en el vacío y no es así. No se puede dejar de tomar en cuenta los contextos internos y externos

Los tomadores de decisiones se enfrentan a realidades que no facilitan, en ocasiones, la toma de decisiones. Entre éstas tenemos los marcos normativos y administrativos rígidos, las presiones de la sociedad civil y de grupos de interés, así como cuestiones culturales o políticas que pueden facilitar o no la implementación.⁴

Contexto interno: El marco institucional se convierte en el elemento clave de éxito en la toma de decisiones y formulación de políticas y es el elemento fundamental para abrir curso a las decisiones e incorporarlas a los niveles de operación necesarias.⁵ Entre los recursos que dan permanencia y estandarización a los cambios provenientes de procesos de decisiones efectivas, están el liderazgo de los niveles directivos, la normatividad interna y el diseño y aplicación de herramientas o protocolos que apoyan la estandarización de los procesos.

El uso de evidencia para respaldar decisiones en salud pública demanda una comunidad institucional dispuesta a cultivar la reflexión crítica de las prácticas cotidianas, la comunicación e intercambio de conocimiento entre sus miembros, y la búsqueda de alternativas que ayuden a mejorar las condiciones de salud de las personas, así como un cierto nivel de autonomía o empoderamiento por parte de la persona que toma la decisión, así como para el responsable de su implementación.

Se deben considerar los aspectos técnicos, administrativos, financieros y legales, toda decisión debe ser:

- **Sólida técnicamente:** Avalada o basada desde la perspectiva técnica y que la institución cuente con las capacidades para su implementación
- **Factible administrativamente:** Ser acorde a los procesos administrativos de la institución.
- **Viable Financieramente:** Que cuente con los recursos necesarios para su implementación y de ser posible buscar estudios sobre algún tipo de análisis económico.
- **Posible Legalmente:** Cuidar que ninguna decisión vaya en contra de los marcos legales e institucionales.
- **Viable políticamente:** hay decisiones que cumplen con los cuatro elementos anteriores, pero no políticamente, por lo que no pueden ser una opción viable, ya que la decisión se torna en un tema político y conlleva otro tipo de riesgos.

Contexto externo: Los elementos que constituyen el sistema de salud, establecen múltiples relaciones y sus diversas modalidades de interacción son las que determinan el tipo de respuestas de los tomadores de decisiones.

4 - Igor Martín Ramos Herrera, Miguel Ernesto González Castañeda y Carolina Tetelboin H.. La toma de decisiones en salud pública: una revisión del procedimiento desde el enfoque racional, RESPYN Abr-Jun 2012.

5 - Rodríguez A. Factores determinantes políticos e institucionales en el proceso de formulación y toma de decisiones de Transantiago, período 2000-2004. (Tesis para optar el grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas).

Componentes del contexto a considerar.

Contexto	Componentes
Caracterización general de la política o programa	<ul style="list-style-type: none"> • Programa nacional o federal vs programas provinciales/estatales, municipales • Objetivos y alcance de la política o programa nacional • Articulación con otros programas sectoriales
Caracterización de la población beneficiaria de la nueva intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Perfil demográfico, epidemiológico, social, económico y cultural de la población • Niveles de vulnerabilidad (género, etnicidad, nivel socioeconómico, edad) • Población urbana vs rural • Creencias, usos y costumbres
Fortalezas del Sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza: disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y financieros • Liderazgo: confianza, credibilidad, capacidad resolutive • Normatividad vigente, marco legal institucional nacional
Procesos de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos legales, regulatorios, normativos • Políticas y programas establecidos en las instituciones • Alianzas y/o acuerdos formales con instituciones oficiales y con organizaciones civiles
Los actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"> • Los gestores de políticas y programas, niveles de toma de decisiones • Aliados, opositores o neutrales provenientes de otros sectores • Actores pares proveniente de organismos regionales o internacionales, a favor, en contra o neutrales • Grupos sociales/comunidades y posibles respuestas a la decisión
El tiempo disponible para la implementación (de acuerdo a las necesidades de información de los decisores)	<ul style="list-style-type: none"> • Menos de cinco días: desastres, brotes epidemiológicos • Hasta tres semanas: situaciones mas de índole política o tema de interés que requiere una pronta acción • Uno a tres meses: situaciones que requieren una decisión pero a la vez mas información, se puede iniciar con medias temporales para mitigar el problema • Más de tres meses: implementación de algún programa o definición de política en materia de salud que requiere de una amplia búsqueda de evidencia y de consulta

Fuente: Elaborado por los autores

Mapas de posiciones y reacciones: Es importante la elaboración de un mapeo de actores con identificación de las posiciones de las partes correspondientes a los ámbitos social, político, religioso, cultural y de otros sectores gubernamentales y sociales. Considerar sus intereses, su posición y la influencia que pueden ejercer en apoyar o no la decisión. El mapeo de actores se puede desarrollar con base a lo sugerido por Hansen, y Vedung.

Ante la adversidad: Si los análisis de los entornos internos y externos arrojan condiciones adversas hay que preguntarse qué acciones se deben o pueden realizar para lograr lo que se busca en la decisión, puede ir desde diálogos, reuniones de consenso o medidas de comunicación.

Apoyos institucionales: el tomador de decisión debe identificar y/o formar en la propia institución al:

- **Personal idóneo:** Con conocimiento Institucional de los programas ya que puede resultar muy útil para aportar información sobre la situación actual ante una decisión. Se recomienda identificar quién o quiénes son los expertos del tema en la institución ante cada situación que requiera una decisión. Y de manera importante, que además se apoyen en la evidencia generada localmente cuando esté disponible.
- **Gestores de información:** De igual manera es importante identificar al personal que tenga capacidades para la búsqueda y gestión de la información y/o evidencia que pueden convertirse en un recurso valioso.
- **Expertos:** Clínicos o en salud pública que pueden aportar evidencia reciente, local, nacional o internacional.
- **Externos:** En caso de no contar con personal idóneo, gestores de información o expertos en la casa se recomienda buscar en ámbito local y nacional:
 - En el ámbito nacional hay que considerar a la academia, instituciones de investigación, *think-tanks*, fundaciones u ONG's expertas en diferentes temas.
 - En el ámbito regional identificar mecanismos de concertación en los que el país participe, entre ellos, la OPS, por ejemplo.

Se sugiere crear una base de datos del recurso humano e institucional vinculado con el *expertise* específico para facilitar al o a los mejores expertos que apoyen las iniciativas. Esto facilitaría la localización de las personas en cualquier momento sin tener que iniciar el proceso cada vez.

Fase III

Monitoreo y evaluación

El aporte fundamental a la mejor toma de decisiones en salud pública está en la evaluación del proceso y los resultados de la decisión tomada, como fuente para que otros puedan tomar decisiones. Esto genera evidencia científica local.

Contemplar la realización de acciones de monitoreo y evaluación, tanto del proceso de toma de decisión, su implementación y puesta en marcha, así como de sus resultados, sistematizando formalmente los mismos a través del registro de buenas prácticas y lecciones aprendidas o de la publicación en revistas científicas. Esto permite a las instituciones sistematizar el proceso de toma de decisiones informadas y aportar al proceso de otras.

Proceso: Desde la perspectiva de cómo la decisión fue recibida, percibida o aceptada en los diferentes ámbitos de aplicación, se refiere de manera especial, a la esfera social. Permite la adecuación o diálogo específico con los grupos que tienen una visión diferente o reactiva a lo que se quiere lograr en el proceso de implementación. En cuanto al proceso se debe asegurar la correcta asunción de roles y responsabilidades a fin de que marche dentro de los tiempos estipulados y se logren los objetivos deseados. Es importante definir indicadores de monitoreo para medir los avances en el proceso de implementación y de operación.

El monitoreo del proceso de implementación y operacionalización de la decisión de basa en una clara identificación de:

- a. Objetivos
- b. Metas
- c. Indicadores

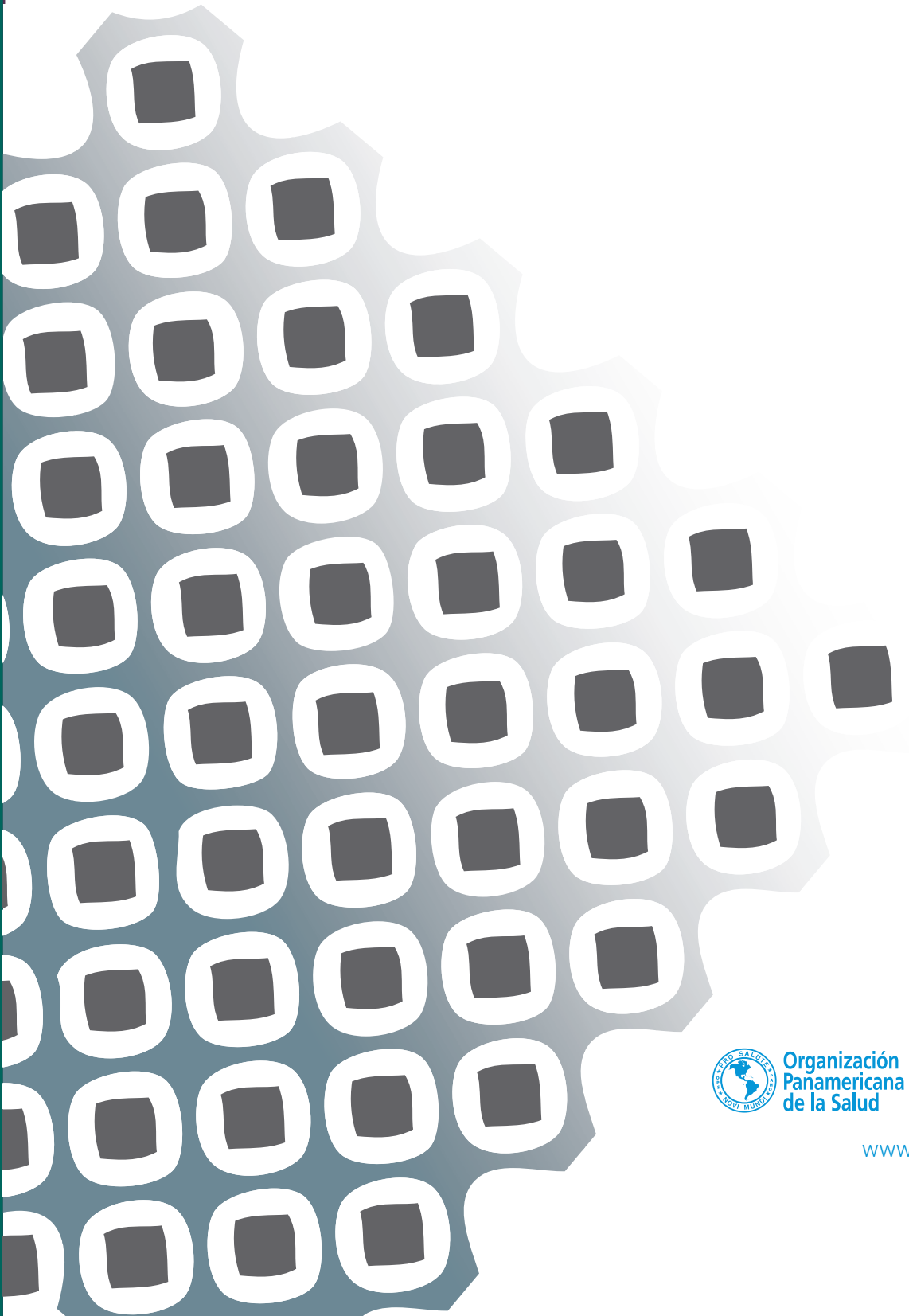
Resultados: Dependiendo del tipo de decisión y la situación, los resultados podrán ser de corto, mediano o largo plazo; por ejemplo, situaciones de emergencia se podrán medir en corto y mediano plazo; de política, en mediano a largo plazo.

La correcta evaluación de los resultados esperados requiere definir:

- a. Metodología de evaluación
- b. Alcances
- c. Indicadores

Próximos pasos: Con base en los resultados obtenidos, se deberán plantear los próximos pasos a seguir a fin de corregir de ser necesario, ajustar en su caso, ampliar la implementación o tomar decisiones relacionadas con acciones de continuidad o de suspensión de la intervención.

Sistematización de la experiencia: Es importante sistematizar la intervención a fin de poder extraer de ella lecciones aprendidas que permitan ajustar los procesos o el poder replicarlo en otras situaciones similares. Esto constituye, además, un aporte invaluable a la memoria institucional y a facilitar el análisis de casos y poder capacitar a funcionarios en la toma de decisiones y uso de evidencia.



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud
OFICINA REGIONAL PARA LAS Américas

www.paho.org