

INVESTIGACION EN LOS PROGRAMAS DE EXTENSION DE LA COBERTURA DE SERVICIOS DE SALUD¹

Jorge Castellanos Robayo²

La investigación en servicios de salud es una herramienta básica en la formulación de nuevas políticas de atención de salud y en la adaptación de actividades y programas a esas nuevas políticas. Así, la gran importancia que tiene la extensión de la cobertura de servicios de salud en todos los pueblos de las Américas ha creado la necesidad de que se realicen investigaciones en diversos aspectos de la organización de los servicios de salud.

Elementos estratégicos

Se reconoce ampliamente y se ha señalado con insistencia que el problema de mayor significación que afrontan los servicios de salud de la mayoría de los países de la Región de las Américas es la presencia de grandes grupos de población subatendida o carente de acceso a toda atención.

La existencia de este inmenso volumen de población no cubierta, que constituye clara demostración de un déficit cuantitativo de enormes proporciones, exige de inmediato un incremento sustancial en la disponibilidad de servicios. Al mismo tiempo plantea la necesidad del establecimiento de bases sólidas de desarrollo de los sistemas de salud que permitan contar en un plazo—cuyos términos son apremiantes—con la capacidad indispensable para atender las demandas progresivamente mayores derivadas de una población en continuo crecimiento.

Esta problemática no se circunscribe, sin embargo, dentro de términos meramente cuantitativos. Las características del déficit general de atención tienden a agravarse cualitativamente por la presencia de deficiencias de contenido, estructurales y operativas de los servicios.

Se reconoce en estos una composición y contenidos eminentemente orientados hacia formas y áreas tradicionales de atención, que tocan apenas de lado o simplemente ignoran las relaciones de la salud con otros aspectos del desarrollo social y económico (vivienda, agricultura, transporte, educación, nutrición, etc.). Al par se señala en ellos una marcada inadecuación, resultado de una tendencia hacia la adopción y utilización indiscriminada de tecnologías elaboradas en situaciones de mayor disponibilidad de recursos, las cuales se incorporan sin la indispensable adaptación a las condiciones imperantes en el medio social y económico en que funcionan los servicios.

En el orden estructural y operativo, por otra parte, el hecho de que existan múltiples instituciones con objetivos distintos, unido a la inapropiada distribución geográfica de establecimientos y a la utilización de sistemas anacrónicos de

¹ Basado en el Trabajo sobre Investigación en Servicios de Salud presentado ante la XVII Reunión del Comité Asesor sobre Investigaciones Médicas de la OPS, llevada a cabo en Lima, Perú, del 2 al 6 de mayo de 1978. Aparece también en el *Bulletin of the Pan American Health Organization* Vol. 13, No. 3, 1979. Págs. 301-308.

² Asesor Regional en Atención de Salud y Administración Médica, División de Servicios Integrados de Salud, OPS.

organización y administración de los mismos, conduce inevitablemente a un funcionamiento ineficiente y a una baja productividad.

En este contexto, los gobiernos de la Región iniciaron durante la última década, un movimiento decidido para lograr en el menor plazo posible la ampliación del acceso de toda la población a los servicios de salud. Los lineamientos generales de este movimiento se han reafirmado recientemente, dando prioridad a las acciones destinadas a aquellos grupos aún no atendidos en especial los localizados en las zonas rurales y marginales de las ciudades.

Algunos de los elementos estratégicos básicos llamados a sustentar este movimiento hacia una mayor equidad en la distribución y la prestación de servicios podrían sintetizarse así:

- Reconocer y llevar a la práctica un enfoque de desarrollo que combine armónicamente el crecimiento económico, con el progreso social y el bienestar de los grupos humanos e institucionales involucrados en dicho proceso.

- Incorporar en la organización y en la prestación de los servicios el enfoque de atención primaria de salud basado en: a) reconocimiento y adecuación de las acciones del denominado sistema tradicional comunitario; b) reorientación de las acciones del sector salud para dar cabida a la atención prioritaria de necesidades básicas de la población, y a la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones y en el diseño de soluciones, y c) mecanismos de articulación que permitan una adecuada interrelación entre los sistemas tradicional e institucional, que por una parte asegure el acceso individual, según la necesidad correspondiente, a todos los niveles de atención de salud y que por la otra facilite el desarrollo de actividades intersectoriales para el mejoramiento del estado de salud de las comunidades.

- Estimular y desarrollar, según el contexto político, económico y sociocultural correspondiente, formas diversas de participación de la comunidad.³

- Rediseñar los sistemas nacionales de salud actuales. Esto significa fortalecer el proceso administrativo (especialmente la planificación y programación de inversiones y servicios), organizar esos servicios en forma estratificada según niveles de atención (programando en segundo lugar la ubicación de establecimientos de acuerdo con la distribución de los núcleos de población) y lograr el desarrollo de esquemas realmente operativos de regionalización funcional.

- Revisar los planes de desarrollo de recursos humanos y redefinir las funciones tradicionales de las distintas categorías de personal del sistema institucional de servicios, de acuerdo con las necesidades de atención, las tecnologías a utilizar, y los recursos disponibles, para lograr un uso eficiente y apropiado de los mismos.

Necesidad de nuevos enfoques

Lograr la vigencia del principio de equidad (hecho explícito en las formulaciones de política de extensión de servicios) y la aplicación y perfeccionamiento de los enfoques estratégicos antes señalados—que modifican a fondo el concepto tradicional de cobertura de atención de salud—implica profundas transformaciones de los servicios de salud cuya verdadera magnitud y variedad no son aún suficientemente conocidas.

Para que el enfoque de atención integral de la salud de toda la población sea una realidad y no simplemente la expresión de una concepción teórica de moda, estimulante en los medios académicos, recurrente en las esferas políticas pero estéril en resultados prácticos; y para que la atención de la salud no continúe siendo el privilegio de grupos selectos y la aspiración inalcanzable del resto, se requiere que los cambios y transformaciones necesarios en los servicios no sean meramente operativos e instrumentales, sino también y fundamentalmente conceptuales y filosóficos. La población solo estará cubierta con servicios de salud en la medida en que sus necesidades primordiales, individual y colectivamente estén recibiendo atención oportuna, eficaz

³ "Participación de la comunidad" según se usa aquí, es el proceso de autotransformación de los intereses, percepciones y valores de los individuos, en función de sus propias necesidades y las de su comunidad, con miras a capacitarlos para contribuir consciente y constructivamente en los programas de salud y bienestar.

y suficiente para garantizar condiciones básicas de bienestar. En este contexto, la motivación fundamental de la atención de la salud no puede ser solo la curación o la reducción de la vulnerabilidad de individuos y comunidades a la enfermedad, sino principal y primordialmente contribuir a lograr para unos y otras una vida más satisfactoria y productiva. Alcanzar esta meta requiere no solo la reorientación y acción decidida de los servicios de salud, sino que exige el establecimiento de interrelaciones efectivas de estos con otros sectores del desarrollo y la armonización hacia el objetivo común de su respectivo funcionamiento. Es esta un área cuya importancia se señala con insistencia pero cuya comprensión, verdadero sentido, alcances y modalidades aplicativas, apenas si han logrado en unos pocos casos alejarse del terreno de la especulación.

De acuerdo con lo expuesto, cobertura con servicios de salud significa acceso. Posibilidad para todos y cada uno de los integrantes de la población de demandar y recibir atención apropiada y de complejidad variable cuando las condiciones de su necesidad así lo indiquen. Acceso, a su vez, implica disponibilidad de servicios, distribución geográfica apropiada de los mismos y, por sobre todo, ausencia de limitaciones o barreras organizativas, culturales y financieras para su utilización oportuna. Claro está que estos atributos no pueden ser la resultante de la casualidad y el azar, o el fruto de presiones o privilegios, sino la expresión de un proceso cuidadoso de planificación y programación del uso de recursos con sujeción a un régimen estricto de prioridades.

Desde este punto de vista, los programas de extensión de servicios para ampliar la cobertura de atención de salud, constituyen un desafío sin precedentes para los niveles políticos y administrativos del sector salud correspondiente. Estos programas plantean la necesidad de nuevos y más amplios órdenes de decisión, los cuales, a

su vez, exigen una revisión y un refinamiento de los elementos que informan dicho proceso, o coadyuvan a él, particularmente de la función de planificación.

En algunos países la administración y la planificación de los servicios de salud, y particularmente sus esfuerzos de desarrollo están aún en un período de evolución caracterizado por decisiones sustentadas fundamentalmente en la experiencia de los funcionarios o ejecutivos de las instituciones del sector. Esta experiencia es la fuente primordial de las bases para innovar en algunas áreas y modificar en otras. Se dispone de muy poca información sistemática que permita decisiones en profundidad, y menos aún prever o seguir las implicaciones de las decisiones adoptadas.

En otros países, la mayoría quizá, en donde se han logrado avances importantes en la formulación de planes de salud, una falsa aura de sofisticación ha rodeado este proceso, el cual por otra parte ha estado circunscrito en un buen número de casos a solo algunas instituciones del sector salud.

Llevar a cabo una política de cobertura universal, con iguales oportunidades de acceso a los servicios para toda la población, requiere decisiones fundamentales en la asignación de recursos. Estas decisiones implican en primer término, una planificación genuinamente sectorial y, en segundo, una planificación que amplíe sus fronteras y vaya más allá del simple manejo o aplicación de métodos o técnicas y procedimientos a los elementos tradicionales de los servicios de salud. Se requiere una planificación mejor informada, que pueda avanzar en la consideración real de necesidades de salud y ofrezca medidas alternativas para atenderlas, a la luz de las políticas y evolución de otros sectores, para dar cabida de manera armónica en el proceso de decisiones a la consideración de los valores sociales, económicos, políticos y culturales de las respectivas comunidades.

En este sentido, la planificación está llamada a cumplir una función importante

como instrumento de definición de políticas, a dar forma a los sistemas de atención de salud y a imprimirles las reorientaciones operativas apropiadas para alcanzar el objetivo de cobertura universal.

Un nuevo enfoque de planificación como el que se plantea requiere un mejor y más amplio conocimiento tanto de los grupos de población para los cuales se diseñan los servicios, como de los múltiples factores que inciden en la utilización y aceptación de estos por las comunidades. Igualmente se necesita conocer más las características de organización y funcionamiento de los servicios mismos.

Los numerosos interrogantes que en estos sectores afrontan los programas de extensión de cobertura solo pueden encontrar respuestas en un esfuerzo sistemático de múltiples enfoques de investigación que abran la posibilidad de nuevas líneas de pensamiento acerca de los problemas de salud y formas de solucionarlos, y permitan por una parte, ampliar las bases conceptuales utilizadas en la planificación y, por la otra, mejorar las formas y contenidos de la información, así como los instrumentos y procedimientos utilizados para la planificación y evaluación de servicios de salud.

Enfoques y temas de investigación

Sobre la base de los planteamientos anteriores, se reconoce la necesidad de lograr para el sector salud en general, y para el desarrollo de los programas de extensión de cobertura en particular, el beneficio de tres grandes áreas de investigación:

La primera, o investigación epidemiológica, atañe a la definición de problemas de salud a través del diagnóstico de las comunidades y a la determinación de sus necesidades reales de atención, a la definición de los niveles de operación del sistema de servicios sobre la base del conocimiento de tales necesidades y a la proposición de soluciones prácticas para la conformación de

combinaciones tecnológicas apropiadas para constituir tales niveles.

La segunda, o investigación social, se relaciona con la formulación de decisiones en política pública, que afectan a los servicios de salud, así como con aspectos sociales y económicos de la salud y con factores que influyen en la utilización y aceptación social de los servicios.

La tercera, o investigación operativa de los servicios de salud, se orienta especialmente a los aspectos orgánicos y administrativos, y por consiguiente a la profundización en el conocimiento de los diversos factores que afectan el funcionamiento de los servicios, entre los cuales cuentan como elemento primordial las modalidades de organización, a su vez influenciadas por las características del financiamiento.

Resulta difícil establecer una clara separación o línea divisoria entre estos tres grandes campos de la actividad de investigación que no son mutuamente excluyentes, sino complementarios. En la práctica, sus enfoques y los métodos y técnicas utilizados se encuentran combinados o requieren que se los combinen, ya sea para la interpretación y análisis de situaciones existentes, el diseño de soluciones, la producción de guías destinadas a la formulación de estrategias y programas, o para el desarrollo de formas de evaluación que permitan derivar conocimiento aplicable en la adopción de decisiones hacia el mejoramiento del proceso administrativo y de planificación.

Este enfoque combinado se requiere en virtud de que las características de los problemas por resolver son de naturaleza múltiple y los diversos factores en ellos involucrados están íntimamente interrelacionados. Esto último implica además la necesidad de una aproximación multidisciplinaria al análisis de los problemas. La práctica de estos enfoques combinados multi e interdisciplinarios ha dado lugar a la identificación de la *investigación de servicios de salud* o *investigación de la práctica sanitaria*.

Planteada en estos términos la investigación de servicios de salud—normativa por naturaleza y multidisciplinaria en sus enfoques—está llamada a proveer información, generar el conocimiento necesario para corregir y subsanar restricciones en la organización existente, así como a analizar los factores que inciden en la formulación de los planes y programas de la atención de la salud. Su campo de acción tiene que ver con el mejor conocimiento de la planificación, organización, financiación, administración, operación y evaluación de la prestación de servicios, así como con su utilización, calidad y eficiencia.

Dentro de este enfoque, el campo general de investigación estará constituido por los sistemas nacionales de salud como un todo y, de manera más específica, por sus diferentes componentes. En este sentido, y en el contexto de los programas de extensión de cobertura, deberán ser prioritarios como áreas o temas específicos de la investigación de servicios de salud los siguientes: a) los diferentes grupos de población, para los cuales se diseñan los servicios, particularmente en cuanto atañe al mejor conocimiento de sus necesidades, el grado de la participación comunitaria en la prestación de tales servicios, la aceptación de los mismos y la utilización que la comunidad hace de ellos; b) la composición institucional del sector salud y las relaciones intra e intersectoriales, la coordinación interinstitucional, y la articulación de acciones intersectoriales; c) la organización y administración de los sistemas nacionales de salud, y d) el contenido y características, a nivel operativo, de la prestación de servicios.

Áreas específicas de investigación

En concordancia con los planteamientos anteriores, las respuestas a una solicitud de información enviada recientemente a algunos países de la Región coinciden en señalar los siguientes aspectos o áreas prioritarios para actividades de investigación de

servicios de salud, en relación con los programas de extensión de cobertura:

Actividades en relación con las comunidades y su participación en la atención de salud

1. Elaborar métodos sencillos para identificar y determinar indicadores de las necesidades básicas de salud de las comunidades rurales y urbanas marginales.

2. Determinar la amplitud y grado en el cual la autoatención puede desarrollarse en el nivel periférico de los servicios de salud.

3. Identificar las formas y características del subsistema administrativo propio de la comunidad rural, con objeto de elaborar esquemas o modelos de apoyo o articulación con el sistema institucional de salud.

4. Investigar formas de mantener vivo el entusiasmo e interés de los trabajadores voluntarios de la comunidad en sus actividades de participación en la atención de salud.

5. Evaluar las actitudes de la comunidad frente a servicios formales e informales.

6. Establecer la participación activa de las comunidades periurbanas en los programas de atención de salud y su relación con el sistema formal.

7. Investigar las barreras que interfieren en la utilización del sistema informal.

8. Analizar las prácticas tradicionales de atención de la salud, y analizar y evaluar su potencial en los programas de ampliación de cobertura.

9. Evaluar la eficacia de las prácticas tradicionales de atención de salud, y el papel de los agentes tradicionales de la comunidad en la prestación de servicios en diversas situaciones.

Actividades en relación con el desarrollo de los sistemas de salud

1. Factores que favorecen o dificultan la articulación de los planes de salud con los de desarrollo global.

2. Investigar aspectos económicos de la salud y la atención de salud, así como su relación con otros aspectos del desarrollo.

3. Examinar los costos de los servicios de salud y su financiamiento.

4. Trabajar sobre definición, organización y administración de los sistemas de servicios de salud, sobre todo en relación con: a) las funciones y principales limitaciones de la coordinación intersectorial; b) la coordinación intrasectorial; c) los tipos apropiados de organización de sistemas de salud, utilizando las estrategias de atención primaria y participación de la comunidad a fin de extender la cobertura de los servicios.

5. Conocer las políticas de salud y su compatibilidad con los programas destinados a la extensión de la cobertura.

6. Investigar el progreso de los sistemas de información orientados al fomento de la extensión de la cobertura sobre la base de las estrategias de atención primaria y participación de la comunidad.

Actividades en relación con la prestación de servicios

1. Elaborar métodos eficaces de promoción de la salud a nivel de las comunidades rurales y urbanomarginales.

2. Elaborar métodos simples para programar las actividades de salud a nivel local.

3. Definir el contenido de los programas de prestación de servicios básicos de salud en las áreas rurales y marginadas urbanas.

4. Identificar estrategias simples para asegurar el 100% de cobertura de atención de salud en sectores reducidos de la población, y evaluar posibilidades de extensión.

5. Formular y ensayar estrategias alternativas para alcanzar cobertura universal en los diferentes programas de atención de salud.

6. Diseñar modelos de subsistemas ad-

ministrativos capaces de apoyar en forma adecuada el desarrollo de la infraestructura de servicios del primer nivel de atención de salud.

7. Elaborar métodos simples, susceptibles de ser aplicados por el personal responsable de la programación de servicios, para la determinación del contenido tecnológico de los niveles de atención.

8. Evaluar los componentes y elementos críticos del sistema de referencia. Evaluar operativamente la regionalización de los servicios.

9. Caracterizar la utilización de servicios en los programas integrados de atención primaria de salud y analizar los factores que inciden en dicha utilización.

10. Combinar tareas de los diferentes programas de modo que permitan hacer eficaz el trabajo del auxiliar de salud, teniendo en cuenta su desempeño eficiente en el número y naturaleza de programas involucrados en la prestación de servicios en un área determinada.

11. Determinar el número de habitantes que un trabajador voluntario o auxiliar puede atender eficientemente, y cuáles son los factores que influyen en esta determinación.

12. Identificar los elementos a ser considerados en la reasignación de funciones al personal de salud para lograr la extensión de la cobertura de servicios.

13. Diseñar métodos eficaces para mantener actualizado el conocimiento y habilidades de los trabajadores de salud en los servicios periféricos.

14. Evaluar hasta qué grado la participación de la comunidad potencia la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos del sistema institucional.

Actividades en relación con aspectos de supervisión y evaluación

1. Elaborar métodos de evaluación de proyectos actualmente en ejecución, en los

cuales la estrategia de atención primaria se esté aplicando.

2. Elaborar métodos de evaluación de la eficacia de los programas de extensión de cobertura que incluyan la participación de la comunidad, la atención primaria y el enfoque intersectorial.

3. Diseñar instrumentos administrativos para llevar a cabo y evaluar las estrategias de atención primaria y participación de la comunidad.

4. Elaborar métodos para integrar el desarrollo de los servicios con el adiestramiento del personal, así como para evaluar y supervisar el proceso de integración.

5. Elaborar métodos apropiados para supervisión y control, y otros sistemas de apoyo en la extensión de la cobertura de servicios.

6. Desarrollar nuevos enfoques de supervisión de los trabajadores de salud en los niveles periféricos del sistema institucional, a fin de que la evaluación y ajustes de los servicios no dependan exclusivamente de las visitas episódicas del supervisor como ocurre en la actualidad.

7. Elaborar métodos de evaluación prácticos y de fácil manejo para el personal auxiliar y de nivel técnico medio.

Orientaciones de la investigación de servicios de salud en las Américas

Los enunciados anteriores deben ser entendidos como la expresión de una primera aproximación planteada al nivel operativo. Así, aunque en ocasiones son repetitivos, y se superponen, señalan necesidades sentidas de investigación, y destacan la urgencia de acometer estudios sistemáticos de los servicios de salud, para elaborar formas de organización y operación que permitan alcanzar el objetivo central de cobertura universal en atención de salud.

Desde este punto de vista, en la Región se requiere que la investigación de los servicios de salud se entienda como una fun-

ción de tales servicios, función que debe estar orientada a la solución de problemas específicos, relevantes en el desarrollo de los sistemas de salud y en la planificación, programación, ejecución y evaluación de los servicios respectivos, particularmente aquellos dirigidos hacia la protección de los grupos de población rural y urbano-marginal.

Cabe además destacar que la investigación de los servicios de salud tiene una íntima relación con la creación, selección y adaptación de tecnología. Por consiguiente, en la Región, las actividades de este tipo de investigación deben constituir la base, apoyo y complemento indispensables de los diferentes esfuerzos llevados a cabo para la selección y desarrollo de tecnologías.

Como aplicación del método científico, la investigación de los servicios de salud deberá orientarse a perfeccionar el conocimiento susceptible de ser aplicado en circunstancias similares a aquellas en las cuales se lleva a cabo la actividad investigadora. El diseño y métodos utilizados deberán fundamentarse científicamente y ser reproducibles.

Se ha señalado previamente que en los sistemas de salud de la mayoría de los países de las Américas se observan grandes vacíos de conocimiento, formas inadecuadas de organización, operación y carencia de técnicas y procedimientos eficientes. Todo estos factores, restrictivos para la creación y mejoramiento de los servicios, se beneficiarán sustancialmente de un análisis científicamente riguroso y de la difusión e intercambio de información resultante de dicho análisis. En este sentido la investigación de servicios de salud está llamada a cumplir una doble finalidad: por una parte, facilitar el análisis crítico de la situación existente y el diseño de soluciones apropiadas para problemas que requieren atención prioritaria y, por la otra, estimular la creatividad y la innovación necesarias para mejorar la prestación de ser-

vicios e incrementar su impacto potencial en las condiciones de salud de toda la población.

Sobre esta base, se requiere incorporar elementos de investigación en el mayor número posible de programas de desarrollo de servicios, y lograr la participación de los administradores de salud en tales actividades. Es necesario cerrar la brecha existente entre actividades de investigación y la toma de decisiones, así como crear y mejorar canales de comunicación entre investigadores y administradores de los servicios de salud. Al efecto se debe impartir a estos el adiestramiento necesario y motivarlos para participar en las actividades de investigación y, fundamentalmente, para favorecer su desarrollo, y utilizar apropiadamente sus resultados.

En el contexto de las consideraciones anteriores, la Organización Panamericana de la Salud, en cumplimiento de sus funciones de fomento y coordinación, deberá estimular en los países el desarrollo de la investigación de servicios de salud; asimismo, recomendar su orientación general y estrategias. En situaciones concretas, la definición de prioridades respecto a áreas de investigación es, sin embargo, función y responsabilidad del país respectivo. En el ámbito de la acción regional cabe además a la Organización la responsabilidad de acometer directamente actividades de investigación en áreas problema de ocurrencia común a todos los países, o en grupos de ellos, y divulgar los resultados para ampliar el impacto de sus beneficios en pro de la salud de toda la población.

Resumen

Se reconoce que el problema de mayor significación que afrontan los servicios de salud de la mayoría de los países de las Américas es la presencia de vastos sectores de población subatendidos o carentes de atención. La política de los gobiernos se ha

encaminado entonces a ampliar la cobertura de salud a aquellos sectores. Algunas estrategias de esa política consisten en llevar a la práctica un enfoque de desarrollo integral, incorporar en la organización y en la prestación de servicios el enfoque de atención primaria de salud y estimular y desarrollar formas diversas de participación de la comunidad.

El sector salud y el desarrollo de los programas de extensión de cobertura necesitan beneficiarse con la investigación, la cual debe dirigirse a tres áreas:

- Investigación epidemiológica (diagnóstico de comunidades, determinación de las necesidades para definir problemas de salud y adaptación de las mismas para definir los niveles de operación del sistema).
- Investigación social (formulación de problemas políticos, captación de aspectos sociales y económicos de la salud, así como de factores de aceptación y utilización de los servicios).
- Investigación operativa (aspectos orgánicos y administrativos, factores que afectan el funcionamiento de los servicios y modalidades de organización y financiamiento).

Estos tres campos de investigación no son excluyentes sino complementarios y necesitan que se los enfoque de manera combinada y multisectorial. Estos enfoques combinados de análisis de los problemas han dado origen a la investigación de servicios de salud o investigación de la práctica sanitaria.

El tema general de investigaciones será el de los sistemas nacionales de salud como un todo y sus diferentes componentes. En ese contexto general, a su vez, los temas prioritarios son: grupos de población, composición institucional del sector salud y sus interrelaciones, organización y administración de los sistemas nacionales de salud, y contenido y características a nivel operativo de la prestación de servicios. Dentro de esos temas hay actividades específicas de investigación que se relacionan con las comunidades y su participación en la atención de salud; con el desarrollo de

los sistemas de salud, con la prestación de servicios y con aspectos de supervisión y evaluación.

Las bases orientadoras para la investigación en servicios de salud son las siguientes: la investigación debe ser una función de los mismos servicios; debe tratar de producir conocimientos aplicables; debe

analizar críticamente la situación actual y el diseño de soluciones para problemas prioritarios; debe contribuir a la creatividad necesaria para mejorar los servicios y para incrementar el impacto potencial sobre las condiciones de salud de toda la población, y debe tender a reducir la brecha entre la investigación y la toma de decisiones. □

BIBLIOGRAFIA

- Austin, D. y S. B. Werner. *Epidemiology for the health sciences*. Springfield (Illinois): Charles G. Thomas Publisher, 1976.
- Fink, R., S. Shapiro y C. Rosenberg. Social research techniques problems in studies involving multiphasic health testing. *Health Ser Res* 7:314-321, 1972.
- Flook, E. F. y P. J. Sanazaro, (Eds.) *Health services research and R & D in perspective*. Ann Arbor (Michigan): Health Administration Press, 1973.
- Grundy, F. y W. A. Reinke. *Investigaciones de práctica sanitaria y métodos matemáticos de gestión*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, Cuadernos de Salud Pública 51, 1974.
- Kalimo, E. *Investigación sobre atención médica en la planificación de la seguridad social en Finlandia*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración Médica, Traducciones 50, 1976.
- Lalonde, M. El pensamiento de Canadá respecto de las estrategias epidemiológicas en salud. *Bol Of Sanit Panam* 34(3): 189-195, 1978.
- Organization for Economic Co-Operation and Development. *New directions in education for changing health care systems*. Paris, Centre for Educational Research and Innovation/OECD, 1975.
- Organización Mundial de la Salud. Nineteenth Session of the Advisory Committee on Medical Research. Health systems research. Documento Mimeografiado ACMR19/77. Inf. Doc./1. Ginebra, 1977.
- Organización Mundial de la Salud. Oficina para el Mediterráneo Oriental. Meeting of the Scientific Group on Health Services Research. Alejandría, 1977. Documento Mimeografiado EM/RÉR/4, EM/MTG. SCF. GRP.HS.RSR/5. Alejandría, 1977.
- Organización Panamericana de la Salud. Resolución XIV. En: *XXIV Reunión del Consejo Directivo. Informe Final*. Documento Oficial 146. Washington, D.C., 1977.
- Organización Panamericana de la Salud. Respuestas de los Representantes de la OPS/OMS en Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Perú a la solicitud de información sobre investigación en la prestación de servicios para facilitar la extensión de la cobertura a la población desprotegida. Washington, D.C., 1977.
- Organización Panamericana de la Salud. *IV Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas*. Documento Oficial 155, Washington, D.C., 1977.
- Spitzer, W. O. *¿Qué es una investigación en atención de la salud?* Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración Médica, Traducciones 51, 1976.
- Spitzer, W. O., A. R. Feinstein y D. L. Sackett. *Investigación sobre atención médica primaria con personal de enfermería en Burlington*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración Médica, Traducciones 51, 1976.
- White, K. L., (Ed.) *Medical care research*. Proceedings of the Symposium on Medical Care Research. Oxford: Pergamon Press, 1965.
- White, K. L., D. O. Anderson, E. Kalimo, B. M. Kleczkowski, T. Purola y C. Vukmanovic. *Fundamentación y práctica de la planificación y la gestión nacionales de los servicios de salud*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, Cuadernos de Salud Pública 67, 1977.

Research in the programs to extend health services coverage (Summary)

It is recognized that the most important problem facing the health services of a majority of the countries in the Americas is the presence of vast sectors of the population that receive little or no health service attention. Government policies tend therefore to broaden health coverage to those sectors. Some strategies under such policies call for putting into effect an integrated approach to development, for inclusion of the primary health care approach in the organization and in the rendering of services, and for the encouragement and development of various forms of community participation.

The health sector and the programs to extend coverage need the benefit of research, which should be directed to three areas:

- Epidemiologic research (diagnosis of communities, determination of needs in order to define health problems, and adaptation of these needs to define the operational levels of the system)
- Social research (formulation of political problems, comprehension of social and economic health aspects and of factors regarding acceptance and use of health services)
- Operational research (organizational and administrative aspects, factors which affect the operation of services, and forms of organization and financing)

These three fields of research are not mu-

tually exclusive; rather they complement each other, and they need to be studied jointly and multisectorally. Such an approach is precisely what has given rise to health services research and sanitary practices research.

The general research topic would be the national health systems on the whole and on their various components. Within this general context, the priority topics are: population groups, institutional makeup of the health sector and their interrelations, organization and administration of the national health systems, and content and characteristics, at the operational level, of health services delivery. Under these topics there are specific activities for study which are related to the communities and their participation in health care work, to the development of health systems, to the provision of services and to supervision and evaluation.

The following are guidelines for health services research: such research should be a function of the health services themselves; it should try to produce data that can be applied; it should analyze critically the existing situation and proposed solutions for priority problems; it should encourage creativity to improve the services and to increase the potential impact on health conditions throughout the population; and it should tend to bridge the gap between research and decision-making.

Investigação dos programas de extensão da cobertura de serviços de saúde (Resumo)

Já se reconhece que o problema de maior significação que confrontam os serviços de saúde da maioria dos países das Américas é a presença de vastos setores da população que sofrem de subatendimento ou de total carência de vigilância. A política dos governos encaminha-se, então, a ampliar a cobertura de saúde para esses setores. Algumas estratégias dessa política consistem de pôr em prática um enfoque de desenvolvimento integral; incorporar à organização e na prestação de serviços o enfoque da atenção primária de saúde, e estimular e dese volver várias formas de participação da comunidade.

O setor saúde e o desenvolvimento dos programas de extensão da cobertura precisam dos benefícios da pesquisa a qual deve ser dirigida a três áreas específicas:

- Pesquisa epidemiológica (diagnóstico de comunidades, determinação das necessidades

para poder definir problemas de saúde e adaptação com o fim de definir os níveis de operação do sistema).

- Pesquisa social (formulação de problemas políticos, captação de aspectos sociais e econômicos da saúde bem como de fatores de aceitação e aproveitamento dos serviços oferecidos).

- Pesquisa operacional (aspectos orgânicos e administrativos, fatores que afetam o funcionamento dos serviços e modalidades de organização e financiamento).

Esses três campos de pesquisa não são excludentes mas sim complementares e necessitam de um enfoque combinado e multisetorial. Esses enfoques, combinados, da análise dos problemas hão dado origem à pesquisa nos serviços de saúde ou à investigação na prática sanitária.

O tema geral de investigação ou pesquisa

será o dos sistemas nacionais de saúde como uma totalidade, e seus diversos componentes. Dentro desse contexto geral, por sua vez, os temas prioritários são: grupos de população, composição institucional do setor saúde e suas inter-relações, organização e administração dos sistemas nacionais de saúde e conteúdo e características ao nível operacional da prestação de serviços. Dentro desses temas existem atividades específicas de investigação que se relacionam com as comunidades e com a sua participação no atendimento de saúde; com o desenvolvimento dos sistemas de saúde, com a prestação de serviços e com aspectos de super-

visionamento e avaliação.

As bases orientadoras para a investigação e pesquisa em serviços de saúde são as seguintes: a pesquisa deve ser uma função dos próprios serviços; deve procurar produzir conhecimentos aplicáveis; deve analisar de maneira crítica tanto a situação atual como a estrutura planejada para soluções de problemas prioritários; deve dar ensejo à criatividade necessária para melhorar os serviços e para aumentar a força do impacto potencial sobre as condições de saúde da população inteira, e deve inclinar-se a diminuir a defasagem entre a pesquisa e a tomada de decisões.

Recherche sur les programmes d'élargissement de couverture des services de santé (Résumé)

L'existence de vastes secteurs de la population qui ne jouissent que de services médicaux insuffisants ou qui en sont même totalement dépourvus constitue l'un des plus graves problèmes auxquels s'affrontent les services de santé de la plupart des pays d'Amérique latine. Les différentes politiques gouvernementales cherchent à augmenter l'aire de couverture des services de santé pour ces secteurs. Dans certains cas il s'agit de mettre en pratique une vision de développement intégral, d'incorporer à l'organisation et dans les services prêtés la vigilance sanitaire à son premier stade, de stimuler et de développer diverses formes de participation de la communauté.

Le secteur santé et le développement des programmes d'augmentation de l'aire de couverture tireront de grands profits de la recherche qui se fera dans trois domaines:

- Recherche épidémiologique (diagnostic de communautés, détermination des nécessités afin de définir les problèmes de santé, ainsi que des facteurs d'acceptation et d'utilisation des services).

- Recherche sociale (énoncé de problèmes politiques, identification des aspects économiques et sociaux de la santé ainsi que des facteurs d'acceptation et d'utilisation des services).

- Recherche opérationnelle (aspects organiques et administratifs, facteurs qui affectent le fonctionnement des services et modalités d'organisation et de financement).

Ces trois domaines de recherche, non exclusifs, sont complémentaires et doivent être con-

sidérés comme une combinaison multisectorielle qui est elle-même à l'origine de la recherche des services de santé ou de celle de la pratique médicale.

Les recherches porteront sur les systèmes nationaux de santé dans leur ensemble et sur chacune de leurs composantes. Dans ce contexte général, sont considérés comme sujets prioritaires les groupes de population, la composition institutionnelle du service de santé et ses interrelations, l'organisation et l'administration des systèmes nationaux et enfin, le contenu et les caractéristiques, à un niveau opérationnel, de la prestation des services. Certaines activités de recherche sont en rapport avec la participation des communautés à l'attention médicale, avec le développement des systèmes de santé, avec les prestations de services et, avec certains aspects de vigilance et d'évaluation.

La recherche dans les services de santé s'oriente d'après certains paramètres: la recherche est une fonction de ces services, elle doit tendre à procurer des connaissances applicables, elle doit faire une analyse critique de la situation actuelle et proposer des solutions aux problèmes prioritaires. C'est à la recherche qu'il incombe de proposer les mesures nécessaires à l'amélioration des services et à l'augmentation de l'effet potentiel sur les conditions de santé de toute la population: elle doit tendre, au surplus, à réduire la brèche qui existe entre la recherche et la prise de décision.