

SILOS: PRESENTACIÓN DEL NUMERO ESPECIAL

*José María Paganini¹ y Adolfo H. Chorny,¹
editores invitados*

En el marco de las transformaciones que se están produciendo en la Región de las Américas para promover el bienestar de sus habitantes, destaca el proceso de desarrollo de los sistemas locales de salud (SILOS) como forma de organizar la estrategia de atención primaria para lograr la meta de salud para todos en el año 2000. Este proceso de descentralización y democratización de los servicios de salud, que acompaña a los movimientos sociales en la búsqueda de la equidad, es el resultado de una amplia gama de experiencias de gran riqueza conceptual. La realidad regional constituye un incentivo para extraer los elementos que permitan reunir un acervo de conocimientos que alimente nuevas experiencias y sienten las bases de la reflexión teórica para favorecer la organización de los servicios de salud.

Este número especial del *Boletín* se ha realizado con el fin de contribuir a la construcción de ese camino y ofrecer un panorama de la situación actual del desarrollo de los SILOS.

En la medida de lo posible, se ha intentado preservar la originalidad y diversidad que aportan las diferentes culturas y experiencias de aquellos que trabajan en los

servicios de salud, prefiriendo sacrificar la precisión a perder la posibilidad de transmitir el mensaje deseado. También se ha elegido la diversidad frente a la homogeneidad, aunque solo sea para intentar reflejar una pequeña fracción de las experiencias y razonamientos que se están acumulando sobre la creación y el desarrollo de los SILOS.

La sección de artículos se ha dividido en dos grandes áreas temáticas. La primera, "Conceptualización", agrupa trabajos de índole expositiva e interpretativa que reflejan preocupaciones e ideas sobre los SILOS. La segunda parte, denominada "Aplicación", incluye artículos que son fruto de las consideraciones de protagonistas del proceso experimental de SILOS específicos en países de la Región. Bajo el título de "Relatos nacionales", se encuentran resúmenes de varios trabajos publicados en los países, en los que se presentan distintas imágenes del proceso desde una perspectiva nacional o institucional que permite realizar un corte analítico diferente al que surge de la visión de los autores comprometidos en una realidad particular. En el apartado "Preguntas y respuestas" se ha intentado responder a algunas de las interrogantes planteadas con mayor frecuencia en discusiones sobre los SILOS. En las "Notas técnicas" se aborda una diversidad de aspectos prácticos e ideológicos complementarios relacionados con los SILOS, incluso algunos enunciados de alcance internacional.

En esta presentación no es nuestra pretensión resumir los artículos, sino ofrecer un panorama general de los temas tratados. Así, en la primera parte, se abordan los

¹ Organización Panamericana de la Salud, Desarrollo de los Sistemas de Salud. Dirección postal: 525 Twenty-third Street NW, Washington, DC 20037, Estados Unidos de América.

desafíos que plantea la década de los noventa para el desarrollo de los SILOS y se intenta recuperar en una mirada prospectiva todo lo construido en este ámbito. A continuación, se analiza el significado de la desconcentración administrativa en relación con las prestaciones sociales y se comentan algunos de los posibles enfoques de la descentralización del Estado y sus efectos en las áreas sociales. La participación social en la organización y gerencia de los SILOS también es objeto de evaluación, tanto desde un punto de vista teórico como desde la perspectiva de un SILOS concreto. No podría omitirse en una visión de este tipo la reflexión sobre las relaciones entre la bioética y los SILOS, lo que se refleja en el análisis de la racionalidad moral de las decisiones comunitarias.

En otro orden de cosas sobresalen dos aspectos operativos de fundamental importancia para el desarrollo de los SILOS: los sistemas de información y de financiamiento en el nivel local. El de la información se analiza modelando las grandes directrices que deberían contemplarse en este terreno. El financiamiento de los SILOS se trata teniendo en cuenta tanto los aspectos más generales como las experiencias que surgen al estudiar un caso concreto.

La segunda parte, dedicada a la "Aplicación", presenta diversas experiencias y reflexiones, fruto de las vivencias de los protagonistas del proceso. En este caso, se ha procurado mantener un enfoque ecléctico tanto en la selección de los trabajos como en la realidad de los SILOS. Así, se han incluido artículos en los que los SILOS se conciben, por un lado, como una estrategia para consolidar el sistema nacional de salud en un país y, por otro, como una forma de municipalización de los servicios de salud en un estado o provincia. Esta parte también contiene un análisis a nivel de distintas zonas de una región junto con estudios referentes al funcionamiento de ciertos programas específicos en el ámbito de los SILOS.

Los "Relatos de países" presentan los resúmenes de tres trabajos sobre experiencias realizadas a nivel nacional o regional que permiten inferir los avances logrados

en la implantación de los SILOS en la Región. El cuarto trabajo expone los temas y contenidos de las guías metodológicas elaboradas por un país de la región para el desarrollo de los SILOS.

Las "Notas técnicas" recogen dos declaraciones de ámbito internacional en las que se reafirman los principios de la histórica reunión de Alma-Ata y la necesidad de fortalecer los sistemas de salud locales basados en la atención primaria; trabajos derivados de seminarios y conferencias sobre temas tan puntuales como los laboratorios, la enfermería y los medicamentos en los SILOS; y otras notas que esbozan conceptos metodológicos sobre gerencia y administración estratégica de los SILOS.

Con objeto de que este número especial sirva de referencia para quienes trabajan o están interesados en los SILOS, se ha confeccionado una extensa bibliografía comentada que permite profundizar en los aspectos generales y particulares de este tema complejo y desafiante.

Lo que aquí se expone no ha de ser entendido como un intento normativo o prescriptivo de señalar un camino, sino, por el contrario, como una muestra del "estado del arte" en este campo. El pensamiento que preside el movimiento hacia la descentralización y democratización de los sistemas de salud se fundamenta en el apoyo a la heterogeneidad, más que en la búsqueda de la homogeneidad, la rutina y la reiteración. La diversidad y la solidaridad, el liderazgo consentido y no la verdad impuesta, las personas y no las poblaciones anónimas, el papel protagonista en la propia historia y no el mero acompañamiento de la historia de los otros, son algunos de los retos que deberán afrontar nuestras sociedades y, en consecuencia, los sistemas de salud.

El reconocimiento de la complejidad y diversidad debe estimular la búsqueda de vías alternativas para superar la variedad de problemas que se deben afrontar. La construcción de esas alternativas demandará una participación social cada vez más creativa e innovadora. Los responsables del sector de la salud solo podrán darse cuenta de los desafíos que todavía deben afrontar si tienen en cuenta los conocimientos y experiencias de las poblaciones que constituyen la razón de ser de los sistemas de salud. En este sentido, los SILOS representan la propuesta idónea para que puedan manifestarse las enormes potencialidades de los conjuntos sociales y, muy particularmente, las de aquellos que fueron dejados de lado por una tradición que les negó el privilegio de conducir su propio destino.

Dentro del espíritu de la propuesta, si el contenido de este número sirve para suscitar la discusión y la participación de los lectores en el proceso de la transformación eficaz y eficiente de los sistemas de salud —a través de la participación social necesaria para alcanzar la equidad y la justicia social—, se habrá contribuido a fortalecer un movimiento sobre el cual recaen, creemos que justificadamente, las esperanzas de llegar al año 2000 con los niveles de desarrollo y bienestar que hoy son patrimonio de unos pocos elegidos.