

comité ejecutivo del  
consejo directivo



ORGANIZACION  
PANAMERICANA  
DE LA SALUD

grupo de trabajo del  
comité regional

ORGANIZACION  
MUNDIAL  
DE LA SALUD



70a Reunión  
Washington, D.C.  
Julio-Agosto 1973

INDEXED

Tema 17 del proyecto de programa

CE70/7 (Esp.)  
5 julio 1973  
ORIGINAL: ESPAÑOL

INFORME SOBRE LA III REUNION ESPECIAL DE MINISTROS DE SALUD Y MEDIDAS  
NECESARIAS PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS DECISIONES ADOPTADAS

La Resolución XIII aprobada por la XXI Reunión del Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud, quedó concebida en los siguientes términos:

EL CONSEJO DIRECTIVO,

Habiendo escuchado la exposición del Director de la OSP sobre la Tercera Reunión de Ministros de Salud de las Américas, que tuvo lugar en Santiago, Chile, del 2 al 9 de octubre de 1972; y

Considerando que las recomendaciones de esa Tercera Reunión de Ministros de Salud de las Américas constituyen una valiosa guía para dirigir y orientar los programas de los países durante la próxima década,

RESUELVE:

1. Incorporar a la política de la Organización las recomendaciones de la III Reunión de Ministros de Salud de las Américas celebrada en Santiago del 2 al 9 de octubre de 1972.
2. Pedir al Director de la OSP que estudie las repercusiones de las recomendaciones formuladas por la III Reunión de Ministros de Salud y las consiguientes modificaciones de los objetivos y prioridades del programa de la Organización, y que informe sobre la cuestión en la XXII Reunión del Consejo Directivo.

3. Recomendar a los países que dentro de su proceso de planificación identifiquen sus problemas de salud prioritarios y fijen objetivos para cada uno de ellos compatibles con sus recursos humanos, físicos y financieros teniendo presente las metas regionales de salud.
4. Solicitar al Director de la OSP que a la brevedad posible convoque a un grupo de trabajo formado de responsables de planificación, información y de economistas en salud para que diseñen un sistema de evaluación que pueda adaptarse a las propias condiciones de los países y que tenga la flexibilidad suficiente para proporcionar resultados comparables que permitan a su vez hacer una evaluación continental de los logros alcanzados durante la década.
5. Recomendar a la OPS que, en consulta con los expertos de los países, elaboren normas generales para determinar el financiamiento actual de las inversiones en salud y los cambios necesarios para llevar a cabo los planes y programas previstos en el Plan Decenal de Salud de las Américas 1971-1980.
6. Sugerir a las autoridades de salud de los países que inicien estudios de costos de sus servicios de salud y, cuando sea posible, estudios de costo-beneficio, particularmente de aquellas áreas con mayor volumen de inversión.
7. Recomendar a la OPS que prepare los diseños necesarios para permitir que los estudios de costo resulten comparables entre sí.
8. Recomendar a la Oficina Sanitaria Panamericana que asesore a los países que lo soliciten en todos los aspectos relacionados con el financiamiento del sector salud, tales como: análisis financiero del sector, análisis del gasto en salud, programación de inversiones, manejo y financiamiento de proyectos específicos y de los créditos externos, con el fin de que los países en forma progresiva conozcan los recursos monetarios destinados a salud y su relación con los beneficios logrados.

Aun cuando el Consejo Directivo instruyó al Director para que informara sobre el particular en la XXII Reunión del Consejo Directivo, la importancia de las decisiones adoptadas destacan la necesidad de mantener al tanto al Honorable Comité Ejecutivo sobre las acciones que se están promoviendo y desarrollando en esta empresa.

Cabe señalar que la Resolución XIII incorpora a la política de la Organización las recomendaciones de la III Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas. Al hacerlo, el Consejo Directivo estableció el

marco de referencia hasta 1980, vale decir, la guía de todas las actividades de la OPS/OMS en la Región. Este planteamiento significa, de acuerdo con nuestra interpretación, que le corresponde a los Gobiernos determinar, con base a su política, planes y programas de salud, lo que esperan de la colaboración internacional. Esta resulta así complementaria del esfuerzo nacional y está orientada por este en aquellos aspectos en que su contribución permite alcanzar las metas trazadas por cada país.

Con este propósito parece adecuado hacer referencia al Programa General de Trabajo de la OPS para 1973-77, aprobado por la XVIII Conferencia Sanitaria Panamericana. Es grato señalar que su formulación, la nomenclatura en uso y las normas que contiene coinciden, en términos de la Región, con los fundamentos del Plan Decenal de Salud para el período 1971-80.

Por otra parte, los "Documentos Básicos" que se sometieron a la consideración de los Gobiernos para la preparación de dicho Plan fueron redactados tomando en cuenta la evaluación de lo realizado en la década anterior, la información contenida en las Proyecciones Cuadrienes de 22 países y en los antecedentes que entregaron a los Gobiernos que aún no aplican este sistema.

Mientras los Gobiernos hacen explícita su política de salud, identifican los problemas de mayor importancia para el bienestar y el desarrollo, determinan las prioridades y las metas específicas y enuncian las estrategias para cumplirlas, la OSP continuará colaborando como lo establece el Programa General de Trabajo para 1973-77. Lo anterior incluye el incorporar todo método y técnica modernos que surjan de los progresos de la ciencia, en la medida que sean aplicables a las realidades del Continente. El reflejo de este esfuerzo se puede observar hoy y en el futuro inmediato en el Programa y Presupuesto que se somete a la consideración de los Cuerpos Directivos.

En lo que respecta al punto 2 de la Resolución XIII, es evidente que los objetivos y prioridades del programa de la Organización son los que los Gobiernos decidan para cada país, incluyendo la cooperación de la OPS/OMS. En cuanto a las modificaciones de la labor de la Organización derivadas del Plan Decenal de Salud, se propone examinarlas tanto en los que respecta a la infraestructura del sistema de salud como a los servicios a las personas. Como es natural, se tendrá que hacer alusión a la década pasada, lo que ha de permitir demostrar, como se espera, que este es un proceso evolutivo. Se concentrará en las áreas prioritarias del Plan que fueron objeto de una documentación especial y de un examen de profundidad por la Reunión de Ministros.

Todo este análisis, se cree, revelará cómo han variado y lo harán en el futuro el Programa General de la Organización, los problemas de mayor importancia y las inversiones correspondientes. El todo, como es natural, se ha de mostrar en proyectos y presupuestos.

Si este enfoque cuenta con la aprobación del Comité Ejecutivo, se desarrollará para la XXII Reunión del Consejo Directivo, como lo establece la Resolución XIII mencionada. Entre tanto, en la información que sigue se da cuenta de lo realizado respecto a los otros ítems de dicha Resolución.

Políticas nacionales de salud. En el punto 3 de la Resolución XIII, el Consejo Directivo recomendó a los Gobiernos de los países hacer una revisión del orden de prioridades de los problemas nacionales de salud e introducir a sus respectivos programas las adaptaciones convenientes para hacerlos coincidir, de acuerdo con sus recursos, con los propósitos hemisféricos del Plan Decenal de Salud. Esto significa la ratificación de las políticas nacionales en vigencia o su reformulación y ajuste, lo cual se traducirá en una consolidación o redefinición de programas con objetivos viables y estrategias factibles en planes nacionales de salud, que juntos contribuirán al desarrollo exitoso del Plan Decenal de Salud para las Américas. Varios son los países que han tomado ya providencias para ello y son de citarse los casos de Brasil y México.

El Gobierno de Brasil ha analizado las áreas-problema comunes a todo el país y su diversificación en las diferentes áreas geopolíticas que lo componen. Se han establecido metas y estrategias específicas, así como los requerimientos legales que en un país federalizado son necesarios para hacer efectiva su aplicación. Las autoridades de salud han formulado un documento que en breve será presentado al Poder Ejecutivo nacional para su aprobación y efectos.

En México, el Gobierno ha convocado a una Convención Nacional de Salud en la que participan instituciones públicas y privadas que prestan servicios de salud, las universidades, los gremios sindicales y autoridades y líderes de la comunidad. Su propósito es el de revisar su política nacional de salud y diseñar un plan nacional basado en planes de salud estatales y municipales. La contribución de los subsectores públicos y privados de los sectores de salud y otros económicos y sociales afines en una empresa de esta magnitud constituye una experiencia única y a la vez práctica en la que, desde su etapa de planificación, se está comprometiendo la colaboración de las varias instituciones y autoridades responsables e interesadas en el sector salud. Esto permitirá sentar sólidas bases para una coordinación armónica y la mejor utilización de los recursos disponibles y la exploración y desarrollo de nuevos recursos.

Iniciativas semejantes se esperan en los demás países, con lo que en breve el Plan Decenal de Salud, apoyado por planes nacionales, estará efectivamente en marcha.

De acuerdo con lo dispuesto por los Cuerpos Directivos, la OPS continuará atenta a proporcionar la colaboración técnica que los países requieren en este campo, para lo que se ha preparado una guía simplificada cuyo propósito es el de facilitar el análisis de las metas del Plan Decenal

de Salud para las Américas, hacer las adaptaciones necesarias en las políticas nacionales, estimar la contribución que cada país hará para el cumplimiento del plan hemisférico y establecer las bases de un sistema uniforme que permita la comparación y la evaluación, tanto de las restricciones como de las realizaciones.

Grupo de Trabajo sobre Evaluación. Para dar cumplimiento al punto 4 de la Resolución XIII, el Director convocó a un Grupo de Trabajo sobre Evaluación que se reunió en Washington entre el 4 y el 8 de junio de 1973. Formaron parte del Grupo ocho especialistas en planificación, economía, información y evaluación de distintos países de la Región.

El Grupo examinó en primer término los propósitos y características de la evaluación del Plan Decenal, recomendando que el sistema se enfoque en la estimación de los esfuerzos y de los cambios obtenidos en cada país. La evaluación del plan continental se realizará como una consolidación de los resultados de la evaluación de los países. Se destacó la conveniencia de iniciar el proceso utilizando la información ya disponible y promoviendo al mismo tiempo el desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas que la producen. Se dará debida atención al análisis de las estrategias nacionales diseñadas para el cumplimiento de las metas. También se recomendó la utilización de la evaluación como realimentadora de los procesos de decisión de políticas de planificación, presupuesto y control de la ejecución.

En cuanto a las recomendaciones para la elaboración del método de evaluación, el Grupo definió los lineamientos generales, encargando a la OSP la elaboración del método y de los procedimientos, que deben ser simples y permitir su fácil e inmediata aplicación por los países. Debe ser un proceso continuo que permita comparar anualmente las actividades programadas con las realizadas para el logro de aquellas metas que el país adoptó dentro del espíritu del Plan Decenal. Para ello se sugiere el uso del esquema de análisis aceptado por el Grupo. La explicación de las discrepancias entre lo programado y lo ejecutado permitiría introducir los ajustes necesarios a los programas, a los objetivos y a las estrategias.

Se estima conveniente que los países definan en cada área problema aquellos programas críticos prioritarios, en el logro de cuyos objetivos concentrarían sus esfuerzos y definirían con más precisión sus sistemas de información y de evaluación.

Al nivel continental, la evaluación tendría tres momentos. El primero, en 1974, que trataría de determinar cuántos países fijaron su línea de base, o sea la situación en 1971; cuántos adoptaron metas en los campos que el Plan Decenal contempla y las incorporaron en sus políticas, y cuántos formularon las estrategias respectivas. El método utilizado para tal propósito sería el de una simple exposición descriptiva de la manera como

los países tomaron el Plan Decenal y sus metas como referencia para configurar sus propios programas. Se analizaría la distancia entre las metas continentales y las fijadas por cada país, así como la distancia entre estas últimas y la situación inicial para estimar el esfuerzo que se propone realizar el país en cada área.

El segundo momento, en 1977, consistiría en la comparación entre las metas intermedias fijadas por los países para ese año con los logros obtenidos.

Para el momento final, en 1981, el método consistiría en la comparación de las metas fijadas por los países y sus logros. La explicación de las discrepancias sería la resultante del análisis efectuado por cada país y estaría encaminada a brindar las bases para la eventual formulación de un nuevo plan decenal, con la experiencia lograda por el estudio de la manera como operaron las estrategias nacionales en el decenio.

El Grupo recomendó particularmente el uso del sistema de las Proyecciones Cuadrienes de las actividades conjuntas del país/OSP como elemento importante para la evaluación.

En lo referente a la organización del sistema de evaluación, el Grupo recomendó que esta actividad se realice en cada país con la orientación y coordinación de las unidades de planificación y evaluación ya existentes. Estos sistemas nacionales estarían coordinados con el sistema continental de cuya organización se hallaría a cargo la OSP. El sistema continental centralizaría la información de los países, brindaría su colaboración y asesoría para la implantación y operación de los sistemas nacionales, prepararía manuales de instrucciones, glosarios de términos, modelos de cálculo, etc. y divulgaría los resultados obtenidos.

Se dio particular énfasis a la capacitación de personal, recomendándose la organización de cursos de corta duración de tipo netamente operativo, así como la investigación de aspectos importantes del proceso de evaluación y su divulgación a través de seminarios y cursos de mayor profundidad.

Estudios sobre ingresos, costos y sistemas de financiamiento. Para llevar a la práctica lo dispuesto en los puntos 5, 6 y 7 de la Resolución XIII sobre las inversiones en salud, costos y sistemas de financiamiento sectoriales, se ha preparado un esquema que servirá de base para iniciar estudios en áreas específicas en países interesados en esta materia.

Los estudios sobre ingresos pretenden identificar el origen de los mismos y su tendencia histórica, en tanto que en el del costo se tratará de conocer la magnitud del mismo de acuerdo a las áreas de aplicación. Tanto para los propósitos nacionales como regionales, estos estudios deberán abarcar la mayor cobertura posible a fin de obtener conclusiones válidas.

Los estudios sobre costos se enfocan hacia el análisis de funciones de producción. Se seleccionarán tipos de producción de servicios o bienes en uno o dos países interesados y, con base en la experiencia obtenida, se diseñarán esquemas de investigación que puedan aplicarse a países similares. En este sentido se ha elegido una primera área de estudio - la de laboratorios de producción de biológicos - que será desarrollada en Colombia como una etapa preliminar.

En lo referente a sistemas de financiamiento, se propone el estudio de los procesos de captación, asignación, distribución y utilización de recursos; de los métodos y procedimientos respectivos; de las disposiciones legales o requerimientos que los establecen y continúan, y de las estructuras formales e informales en las que operen.

Los planteamientos anteriores están ya siendo traducidos en proyectos específicos que se irán sometiendo, en forma paulatina, como proposiciones a los países.

A medida que los países decidan llevar adelante estudios en los campos anteriormente citados con la colaboración de la OPS, se darán los pasos necesarios a fin de asegurar el apoyo necesario por parte de la OPS/OMS.