

Estudio:

**“Evaluación ex post
de la inversión en infraestructura
en Redes de Salud”**

Mideplan 2010

División de Planificación, Estudios e Inversiones



GerenciaSalud Consultores

Objetivo del estudio

“Determinar cómo afecta la inversión en infraestructura, al funcionamiento de las redes de salud y sus resultados asociados, buscando aislar el efecto de ésta inversión, del resto de las variables que intervienen en el desarrollo de una red”

Punto central de la evaluación:

Determinar el impacto sanitario de las inversiones y establecer cómo ciertos factores asociados al funcionamiento de las redes de salud, pueden incidir en dichos resultados.

Hipótesis de trabajo: los factores sinérgicos

El impacto sanitario que tiene un proyecto de inversión en infraestructura de salud, está determinado por una serie de componentes relacionados con el funcionamiento del propio establecimiento y principalmente de la red en la cual se inserta, así como a factores económicos y de recursos humanos.

Las sinergias ocurren con:

- Una red asistencial que funciona en forma coordinada y complementaria, incluyendo los establecimientos de la Atención Primaria de Salud
- La adecuada organización y gestión de la Dirección del Servicio de Salud y la de sus establecimientos
- La suficiencia de recursos financieros y adecuada gestión de los mismos
- Recursos Humanos disponibles en calidad, cantidad y con un desempeño adecuado e incentivado a través de políticas correctamente orientadas

Directrices metodológicas:

estudio comparativo entre dos Servicios de Salud (SS)

1. Situación año base 2002 y año 2009:

- Caracterización de la población: Antecedentes socio-demográficos y epidemiológicos
- Descripción de ambas redes y sus inversiones (SS Talcahuano y SS Valparaíso - San Antonio)
- Producción asistencial y evaluación de impacto en salud
- Situación financiera durante el período en ambos SS y la APS
- Dotaciones y gasto en recursos humanos de ambos SS y APS

2. **Análisis de los factores sinérgicos:** Basado en una metodología cualitativa y cuantitativa (de los autores Cohen y Franco) que se realizó en terreno con entrevistas a actores relevantes de ambas redes de salud.

3. **Exhaustiva revisión documental** internacional y nacional: para enriquecer el estudio y facilitar el análisis de los resultados observados

Se concluye el estudio con:

1. Diagnóstico de la situación observada
2. Resumen y sistematización de la revisión documental
3. Conclusiones y observaciones a partir de los resultados observados
4. Propuesta metodológica para una evaluación ex post de las inversiones a mediano plazo
5. Sugerencias y recomendaciones de los consultores respecto de los elementos críticos a ser considerados en las políticas de inversión en salud

Principales ventajas y elementos facilitadores del estudio:

- Coordinación con la contraparte técnica del proyecto (Mideplan)
- Facilitación de información por parte del Minsal
- Destacada cooperación por parte de las Direcciones de Servicios y jefaturas de APS

Principales limitaciones del estudio:

- Falta de Información, su confiabilidad y /o
- Cambios de directivos (caso SSVSA)

Los principales entrevistados SSVSA:

SERVICIO DE SALUD VALPARAÍSO SAN ANTONIO: personas que respondieron las matrices			
Nº	Establecimiento	Ciudad	Cargo
1	Hospital Eduardo Pereira	Valparaíso	Director del Establecimiento
2	Hospital Eduardo Pereira	Valparaíso	Subdirectora del Establecimiento
3	Hospital Eduardo Pereira	Valparaíso	Subdirectora Administrativa del Establecimiento
4	Hospital Claudio Vicuña	San Antonio	Director del Establecimiento
5	Hospital Van Buren	Valparaíso	Director del Establecimiento
6	Hospital Van Buren	Valparaíso	Subdirector de Finanzas del Establecimiento
7	Hospital Van Buren	Valparaíso	Subdirector de Personas del Establecimiento
8	Hospital Van Buren	Valparaíso	Subdirector de Operaciones del Establecimiento
SERVICIO DE SALUD VALPARAÍSO SAN ANTONIO: personas que respondieron el ítem de notas			
Nº	Establecimiento	Ciudad	Cargo
1	Servicio de Salud Valparaíso San Antonio	Valparaíso	Director del Establecimiento
2	Servicio de Salud Valparaíso San Antonio	Valparaíso	Subdirector de Redes Asistenciales del Establecimiento
3	Servicio de Salud Valparaíso San Antonio	Valparaíso	Subdirector Administrativo del Establecimiento
4	Hospital Eduardo Pereira	Valparaíso	Director del Establecimiento
5	Hospital Eduardo Pereira	Valparaíso	Subdirectora del Establecimiento
6	Hospital Eduardo Pereira	Valparaíso	Subdirectora Administrativa del Establecimiento
7	Hospital Van Buren	Valparaíso	Subdirector de Operaciones del Establecimiento
8	Hospital Van Buren	Valparaíso	Director del Establecimiento
9	Hospital Van Buren	Valparaíso	Subdirector de Gestión de Personas del Establecimiento
10	Hospital Van Buren	Valparaíso	Subdirector de Finanzas del Establecimiento
11	Servicio de Salud Valparaíso	Valparaíso	Subdirectora APS del Establecimiento
12	Centro de Salud Familiar Reina Isabel II	Valparaíso	Directora del Establecimiento
13	Consultorio El Quisco	El Quisco	Directora del Establecimiento
14	Hospital Claudio Vicuña	San Antonio	Director del Establecimiento

Los principales entrevistados SST:

SERVICIO DE SALUD TALCAHUANO: personas que respondieron las matrices			
Nº	Establecimiento	Ciudad	Cargo
1	Servicio de Salud	Talcahuano	Director del Establecimiento
2	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Subdirector Atención Abierta del Establecimiento
3	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Subdirectora Enfermería del Establecimiento
4	Servicio de Salud	Talcahuano	Subdirector de Recursos Físicos del Establecimiento
5	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Subdirector Administrativo del Establecimiento
6	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Director Hospital Las Higueras del Establecimiento
7	Servicio de Salud	Talcahuano	Subdirectora Articulación Redes del Establecimiento
8	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Subdirector del Establecimiento
SERVICIO DE SALUD TALCAHUANO: personas que respondieron el ítem de notas			
Nº	Establecimiento	Ciudad	Cargo
1	Servicio Salud Talcahuano	Talcahuano	Director del Establecimiento
2	Servicio Salud Talcahuano	Talcahuano	Subdirectora de las Personas del Establecimiento
3	Servicio Salud Talcahuano	Talcahuano	Subdirectora de Gestión Sanitaria del Establecimiento
4	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Director del Establecimiento
5	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Subdirector del Establecimiento
6	Municipalidad Hualpén	Hualpén	Directora de Salud Municipal
7	Hospital de Tomé	Tomé	Director del Establecimiento
8	Municipalidad Tomé	Tomé	Director de Salud Municipal
9	Hospital de Lirquén	Tomé	Director del Establecimiento
10	Municipalidad de Penco	Penco	Director de Salud Municipal
11	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Jefe Pabellón del Establecimiento
12	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Director del Establecimiento
13	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Subdirector Administrativo del Establecimiento
14	Hospital Las Higueras	Talcahuano	Subdirectora Enfermería del Establecimiento
15	Servicio Salud Talcahuano	Talcahuano	Subdirector Articulación de Redes del Establecimiento
16	Servicio Salud Talcahuano	Talcahuano	Subdirector de Recursos Físicos y Financieros del Establecimiento

Pauta de entrevista:

Pauta para la entrevista y para la calificación con nota de los entrevistados

Nº	Aspectos evaluados: Nota mínima 1/nota máxima 7.	Nota asignada
1	Hay facilidad de compra de prestaciones a la red privada	
2	Se realizan actividades periódicas de coordinación interestablecimientos de la red	
3	Los sistemas de referencia y contrareferencia están normados	
4	Las de referencia y contrareferencia se cumplen	
5	Hay una alta priorización de APS dentro de la red	
6	Existe una alta autonomía de la gestión del establecimiento	
7	Se logra una coordinación efectiva con otros sectores sociales	
8	Hay una activa participación ciudadana considerada en las decisiones directivas	
9	Existe un proceso de planificación periódica	
10	Existe una planificación adecuadamente documentada	
11	Es difundido por todos los establecimientos de la red	
12	Hay un seguimiento de indicadores frente a metas propuestas, cuyos resultados modifican estrategias y acciones	
13	Considera que existe un liderazgo participativo de los directivos	
14	Hay acciones que se llevan a cabo orientadas a disminuir la resistencia al cambio	
15	Los medios de comunicación internos efectivos y regulares	
16	El modelo de financiamiento de los SS, establecimientos y APS es adecuado	
17	Los recursos financieros son suficientes para cumplir metas exigidas por el nivel central	
18	La remesas financieras son entregadas en forma oportuna	
19	El modelo de financiamiento permite una adecuada planificación financiera	
20	La flexibilidad en el uso de recursos financieros facilita la gestión	
21	Las inversiones en infraestructura tiene suficiente respaldo financiero para su funcionamiento	
22	Los programas de inducción al personal se llevan a cabo en forma regular y normada	
23	Existe una corta vacancia (menos de dos meses) en la mayor parte de los cargos profesionales ofrecidos	
24	Las políticas de incentivos a los RRHH son adecuadas porque llevan a una mayor productividad y mejor clima organizacional	
25	El modelo de calificación de los RRHH efectivamente da indicación de los funcionarios del establecimiento	
26	La buena gestión del equipo directivo redundando en una mejor calidad de trabajo y productividad de sus funcionarios	

Los Resultados del Estudio:

Se confirma la hipótesis planteada, en cuanto a que existen factores que pueden actuar en forma sinérgica y potenciar el impacto de las inversiones, medidos en términos de aumento de la producción y oferta de prestaciones en los diferentes niveles de atención y desarrollar el modelo de atención que se ha ido consolidando en el sector público de salud.

Esta afirmación está además respaldada por la revisión documental realizada y por los resultados del trabajo en terreno.

Elementos destacados para el buen funcionamiento de la red asistencial:

- La existencia de mecanismos suficientes y operativos de referencia y contra referencia de pacientes
- La capacidad resolutive de los establecimientos de la red en su conjunto
- La capacidad de reducir las brechas de oferta y demanda
- Sistemas informatizados en red, adecuados a los requerimientos actuales
- La integración de los SS con la Atención Primaria de Salud
- La adecuada gestión organizacional de los SS
- Competencias gerenciales y de liderazgo en los directivos, experiencia y conocimiento del sector salud
- Equilibrio entre las inversiones y los recursos financieros y humanos para su funcionamiento

Elementos destacados para el adecuado desempeño de los Servicios de Salud

- Liderazgo
- Planificación estratégica
- Seguimiento de indicadores de gestión
- Participación ciudadana

Elementos destacados en cuanto a financiamiento y Recursos Humanos:

- Insuficientes recursos financieros para la puesta en marcha y operación de las inversiones
- Estos aportes no tienen relación con la metas definidas y exigidas por el nivel central
- Modelos de incentivos para los RRHH y sistema de calificación mal evaluados por los directivos
- En ambos casos, se considera que existen factores estructurales determinantes de las debilidades observadas

Consideraciones y recomendaciones: Estrategia

En el ámbito de la estrategia queremos resaltar los siguientes aspectos:

Nos parece primordial negociar y acordar con todas las partes involucradas, la orientación estratégica de una intervención en el área de salud, para de esta forma poder entregar una dirección clara y plausible a los programas y proyectos de inversión.

El accionar estratégico implica siempre un manejo reflexivo de las relaciones entre objetivos y medios. Esto implica la necesidad de examinar la eficiencia y efectividad en el uso de los medios y recursos disponibles.

La orientación estratégica concentra las expectativas y las preferencias. Además sirve de incentivo para emprender resueltamente el rumbo fijado.

Consideraciones y recomendaciones: Cooperación

El punto de partida para nuestras observaciones en el ámbito de la cooperación se vincula con la siguiente afirmación: La toma de decisiones en un sistema de cooperación, como son las redes asistenciales, funciona con una lógica distinta a la gestión dentro de organizaciones cerradas. Reconociendo la importancia de una infraestructura adecuada, la falta de una cultura organizacional con una mirada sistémica y estratégica restringe la optimización del trabajo en red.

Se concluye que los mejores logros no sólo están determinados por las mayores inversiones realizadas, sino por la coexistencia de factores sinérgicos, particularmente respecto del funcionamiento de la red y organización del Servicio de Salud que contribuyen fuertemente a que el impacto de dichas inversiones se vea potenciado.

Consideraciones y recomendaciones: Cooperación

En ambos Servicios se resalta la importancia de contar con sistemas informatizados que apoyen la gestión para el funcionamiento en red. La exigencia de un sistema integrado, dado el entorno descentralizado que se da en el sistema de salud chileno, es claramente un factor crítico de éxito y de apoyo a la funcionalidad de la red.

El lograr una verdadera integración de la Atención Primaria de Salud con los niveles de mayor complejidad en la práctica diaria de los establecimientos, es un factor muy relevante para lograr un buen resultado sanitario. En tal sentido, son los directivos los que son responsables de fomentar y trabajar un cambio cultural en el cual deja de estar el tema sanitario centrado “en los hospitales y los doctores” para cambiarlo por temas desde la mirada de “somos parte de un sistema constituido por equipos de salud”

Consideraciones y recomendaciones: Estructura de conducción y gestión

Hay dos preguntas claves que debieran tener respuestas adecuadas :

¿En qué medidas cuantificables se basan las decisiones de conducción y gestión ?

¿Cómo debemos manejar los recursos escasos o variables?

A través de las entrevistas y a juicio de los consultores, se aprecia que los temas de *autonomía, liderazgo, planificación estratégica y su documentación, medios de comunicación y seguimiento de indicadores* están insuficientemente incorporados en la gestión de algunos SS. Esta apreciación también se refleja en la falta o escasez de informaciones relevantes para la toma de decisión y para los procesos de evaluación y monitoreo.

Se sugiere dar mayor énfasis en las competencias gerenciales de los directivos, con una mirada más integral y con mayor liderazgo, sobre todo en cuanto al tema de la gestión de los recursos humanos vinculado a un profundo conocimiento de las características del sector público de salud.

Consideraciones y recomendaciones: Innovación y desarrollo de capacidades

Para el desarrollo de capacidades es fundamental dedicarle especial atención a la innovación y el aprendizaje, a pesar que de todos los factores de éxito parece el menos evidente. El aprendizaje y la innovación van de la mano con una gestión eficiente del conocimiento. El gestionar conocimientos significa procesar y aprovechar los ya existentes, poner a disposición nuevas experiencias transformadas en conocimientos, e institucionalizar instrumentos y procesos para tales fines.

Para fomentar las capacidades de aprendizaje de las organizaciones, es fundamental lograr cambios en las propias organizaciones y redes de organizaciones, y que éstos sean independientes de la rapidez con que cambien las personas en los cargos pertinentes de la organización.

Esto se logra ante todo a través de:

- la creación de estructuras apropiadas
- el establecimiento de procesos optimizados, y
- la institucionalización de tales normas en las organizaciones y de cualidades en las redes que apoyen el aprendizaje continuo de adaptación.



GerenciaSalud Consultores

Fono: (56-2) 325 65 32

Móvil: (56-9) 7 495 66 48

e-mail: contacto@gerenciasalud.cl