

Ministerio de Salud

Dirección de Planificación Estratégica y Evaluación de las Acciones en Salud

Unidad de Evaluación del Impacto de las Acciones Estratégicas en Salud

**HOLISTICO DE LAS FUNCIONES RECTORAS Y SUS PROCESOS RELACIONADOS
CON LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS ACCIONES EN SALUD**

Elaborado por: MSc Miguel Hernández Garbanzo

Junio del 2011

2) MARCO CONCEPTUAL DEL MODELO

2.1 Rectoría de la evaluación de impacto en el Sistema de Producción Social de la Salud

Una manera de considerar la rectoría en materia de evaluación del impacto de las acciones en salud, es estableciendo su naturaleza holística, es decir, definiéndola como un todo que, en el contexto del sistema de producción social de la salud, vincula de manera integral la función de evaluación de impacto con los conceptos de acciones en salud, producción social de la salud, de determinantes y estado de salud de la población.

En el contexto global del sistema de producción social de la salud, la salud, concebida como el proceso salud/enfermedad, se encuentra determinada por múltiples factores de condición salutogénica y patogénica. Estos determinantes son aglutinados en cuatro grandes factores: a) Biológicos, b) Socio-económicos y culturales, c) Ambientales, y d) los referentes a los servicios de salud de atención a las personas.

Fuera de los determinantes de índole estrictamente biológicos (genético), los demás determinantes son el efecto o la expresión directa de las acciones en salud que las originan; acciones que a su vez son de índole salutogénica o patogénica.¹

Estas acciones en salud son ejecutadas por los más diversos actores del sistema de producción social de la salud. Por consiguiente, estos determinantes -al ser un efecto, una expresión de estas acciones- son de carácter antrópico, o sea, son originados por la actividad de los actores sociales asentados en este sistema. Así, por ejemplo, el determinante llamado “ingesta excesiva de alimentos ricos en grasas saturadas -deter-

¹ Hay que tener presente que en la actualidad lo genético está siendo intervenido a través de sus acciones por el ser humano. Así, uno de los grandes propósitos científicos en la comprensión y explicación del genoma humano, es el de intervenir los genes patogénicos para resolver los problemas de salud congénitos que afectan a una parte de la población.

minante de índole patogénico- se le relaciona con la aparición de males cardiacos. Esta ingesta no es un determinante natural sino antrópico, ya que es la expresión de una acción en salud patogénica que realiza el ser humano².

Así, de las acciones en salud que ejecutan estos actores en el sistema de producción social de la salud, las salutogénicas, entendidas como el esfuerzo positivo que ellos despliegan, constituyen el vehículo primordial dirigido a instituir determinantes orientados a mantener y mejorar el estado de la salud de la población. Por el contrario, las acciones en salud patogénicas, origina determinantes que inciden causando peligros, riesgos o daños a la salud.³

El resultado o síntesis final de la interacción dinámica y dialéctica de los efectos e impactos de estas *acciones en salud que ejecutan los actores sociales del sistema de producción social de la salud*, positivas y negativas, salutogénicas o patogénicas, es lo que entendemos como producción social de la salud, y lo que nos permite establecer, en determinados momentos históricos, con el apoyo de recursos metodológicos precisos, estados de salud/enfermedad de la población y sus determinantes,

El análisis de estas acciones en salud es precisamente el objeto de la función rectora de la evaluación de impacto, ya que por medio de su respectivo proceso se busca establecer, evidenciar o medir los cambios en los determinantes y estado de la salud atribuibles a estas acciones, con el propósito, entre otros, de contribuir en el mejoramiento continuo de la rectoría de la producción social de la salud y retroalimentar

² El concepto de lo “antrópico” se opone al concepto de lo “natural” (así como el concepto de naturaleza se utiliza en oposición a los conceptos de hombre o cultura).

³ Las acciones salutogénicas se refieren a vivienda, agua potable, electricidad, educación, vivienda, deporte, recreación, nutrición, atención médica, saneamiento básico, transporte, protección y mejoramiento del ambiente humano, inocuidad alimentaria, recolección, disposición y tratamiento de basura, aguas residuales, alcantarillado sanitario, disposición y tratamiento aguas residuales, mitigación de desastres, vacunación, cierre de establecimientos insalubres, producción, comercio y expendio de alimentos, entre otras. En tanto, las acciones patogénicas se expresan, por ejemplo, en contaminación atmosférica (ruido, radiaciones, aire, vibraciones), contaminación química (óxido de sulfuro, plaguicidas, fertilizantes, metales pesados), contaminación psico-social y sociocultural (estrés) y estilos de vida no saludables (consumo de drogas, sedentarismo, consumo excesivo de alimentos ricos en grasas y en hidratos de carbono, conducción peligrosa o temeraria, mala utilización de los servicios de asistencia sanitaria, entre otros).

los procesos relacionados con la formulación de la Política Nacional y la formulación e implementación del plan Nacional de Salud y su correspondiente Plan Estratégico.

2.2 Articulación de cuatro funciones rectoras

Una parte muy importante de las acciones en salud que ejecutan los actores del sistema de producción social de la salud, están formuladas y consignadas en planes integrales de salud.

En esta formulación y consignación se articulan cuatro funciones rectoras con sus respectivos procesos productivos: a) Vigilancia de la Salud, b) Dirección Política de la Salud, c) Planificación Estratégica en Salud y d) Evaluación de Impacto de las Acciones en Salud.

En la práctica, esta articulación da origen, entre otros productos, a la Política Nacional de Salud (PNS), el Plan Nacional en Salud (PLANS), los planes de salud regionales y locales, y el componente del Sector Salud del Plan Nacional de Desarrollo; así como a la respectiva evaluación de impacto de las acciones en salud contenidas en esos productos, permitiendo la participación en estos procesos del mayor número posible de personas relacionadas con las otras funciones rectoras y a los principales actores sociales del sistema de producción social de la salud.

La función rectora de Vigilancia de la Salud, realiza el análisis de la situación integral de la salud (ASIS), cuyo resultado, a manera de informe, pone a disposición de las otras funciones rectoras, constituyéndose en el principal insumo a partir del cual se definen y se formulan, de manera precisa, las políticas y los planes supradichos y la correspondiente evaluación de impacto de los mismos.

La función de dirección política de la salud es una facultad que realiza el Ministro(a) Salud y sus representantes (Viceministro(a) de Salud, Director(a) General, directores(as) de regiones de salud y de áreas rectoras de salud) y que contiene, entre

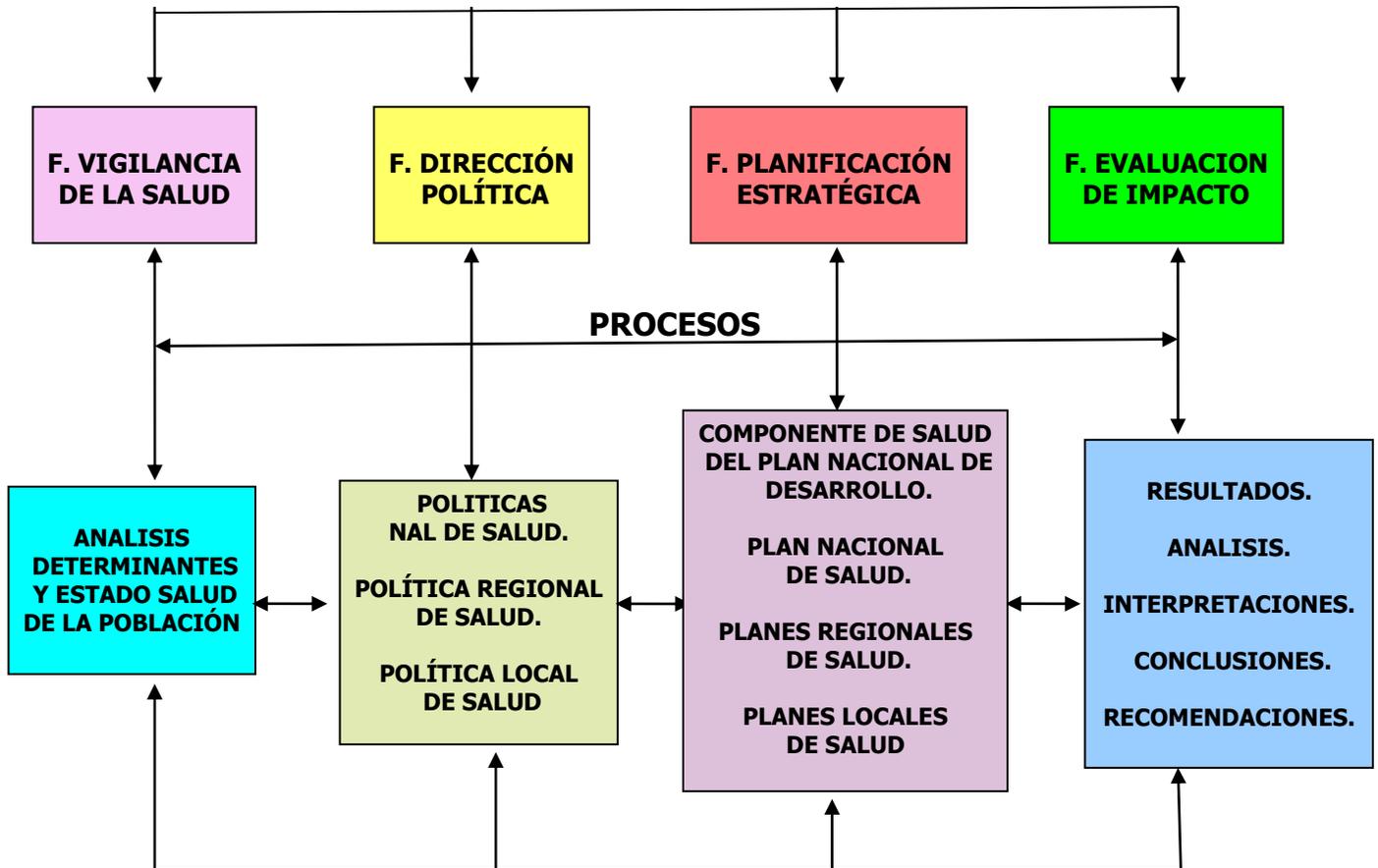
otras competencias, la de definir y emitir de manera oficial los principales lineamientos de políticas en salud a nivel nacional, regional y local, apoyándose principalmente en la información del ASIS sobre los determinantes y el estado de salud de la población

Por su lado, la planificación estratégica de la salud es una función rectora que consiste en conducir la definición técnica de las políticas en salud (nacional, regional y local) y la formulación de los respectivos planes de salud arriba mencionados, fundamentándose en los lineamientos que emiten las autoridades de dirección política y en el informe de ASIS, entre otros.

La función de evaluación de impacto de las acciones en salud, por su parte, consiste en determinar o medir el grado o nivel de cambio en los determinantes y estado de salud de la población provocado por las acciones en salud contenidas en estos planes, retroalimentando a la vez, con la información generada, los procesos productivos de estas funciones, con el claro propósito de fortalecer y potenciar el rol rector de las mismas en el sistema de producción social de la salud, reiniciándose así nuevamente el proceso general que involucra en sus etapas o momentos a la funciones ya citadas. (Esquema N° 1)

Esquema 1

ARTICULACION DE CUATRO FUNCIONES RECTORAS Y SUS PROCESOS SEGÚN SUS PRINCIPALES PRODUCTOS



Elaborado por: MSc Miguel Hernández G.

2.3 Principales conceptos que sustentan el modelo

El Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud define la evaluación del impacto de las acciones en salud, como una *función* clave para el ejercicio de la rectoría, en los siguientes términos:

“función rectora que realiza el Ministerio de Salud que consiste en, con la participación de los actores del Sistema de Producción Social de la

Salud, evaluar el impacto de las acciones, sectoriales e intersectoriales, dirigidas a proteger y mejorar la salud de la población”⁴

Con fundamento en la anterior definición, y como una forma de establecer el alineamiento o coincidencia necesaria entre los diferentes elementos del modelo de evaluación de impacto, esta función se ejecuta en la práctica por medio de su respectivo proceso productivo *que es definido como el:*

Proceso participativo mediante el cual se determina y se valora el grado o nivel de cambio producido en la salud y en sus determinantes, originado por una acción en salud, contenida en el Plan Nacional de Salud, el componente del Sector Salud del Plan Nacional de Desarrollo, los planes de salud regionales y locales, entre otros.

En este último sentido, la evaluación de impacto es un proceso científico que se realiza en el mediano y largo plazos, y se apoya en el uso riguroso de métodos cuantitativos y cualitativos a la hora de generar información pertinente y oportuna; insumo que es el cimiento o soporte a partir de la cual se emiten los juicios evaluativos. Así, la evaluación de impacto propiamente dicha es un:

Juicio de valor que resulta del análisis de la información obtenida, acerca del grado o nivel de cambio observado en los determinantes y en el estado de la salud, atribuible a una acción en salud, en el mediano y largo plazos.

Por otro lado, es importante establecer la diferencia que existe entre el proceso de evaluación de impacto de las acciones en salud y el proceso de evaluación de gestión de estas acciones, esto con el fin de evitar confusiones a la hora de delimitar y establecer competencias y responsabilidades

El proceso de evaluación de gestión:

⁴ Ministerio de Salud. Marco Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud. 2da edición, octubre del 2008, pag. 29

Es un proceso objetivo y sistemático, orientado a medir en el corto o mediano plazos, la situación de los indicadores de insumos, actividades o productos de una acción en salud en ejecución, con el propósito de determinar la eficiencia y la eficacia de la gestión, identificando sus fortalezas y debilidades.

En tanto, la evaluación de impacto se realiza, como se estableció, en el mediano o largo plazos y busca determinar o medir los impactos en los determinantes y estado de salud de la población, atribuibles a estas acciones.

Por último, en el marco del sistema de producción social de la salud, se entiende por acciones en salud los:

Planes, programas, proyectos o acciones específicas, de naturaleza económica, ambiental, entre otras, que en el campo de la Producción Social de la Salud, ejecutan los diversos actores sociales y que tienen efectos e impactos, directos o indirectos, negativos o positivos, sobre los determinantes y el estado de salud de la población.

Ligado a este concepto tenemos el de “acción estratégica” que es definido por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) de la siguiente manera:

“Es todo aquel programa o proyecto consistente con el Plan Nacional de Desarrollo...”⁵

El concepto de “acción en salud” y el concepto de “acción estratégica” se refieren y expresan esencialmente lo mismo: son planes, programas, proyectos y acciones específicas que ejecutan los actores en el contexto del sistema de producción social de la salud, y están ligados entre sí, ya que las acciones estratégicas son un subconjunto de las acciones en salud.

⁵ Fuente: MIDEPLAN, mayo 2007.

Esta última aseveración requiere de un preciso fundamento y para aclararla: El total de acciones en salud existentes son ejecutadas por los actores en el contexto del sistema de producción social de la salud. Una parte muy importante de éstas tienen su sustento y articulación principalmente en la Política Nacional de Salud, en las políticas regionales y locales y en su correspondiente Plan Nacional de Salud, planes de salud regionales y locales y en el Plan Nacional de Desarrollo, entre otros, y reciben el título oficial de “*acciones estratégicas*”, siendo congruentes en esto con las directrices emitidas por el Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN que definen la acción estratégica según los términos arriba ya apuntados.

Estas acciones en salud, o sea, estas acciones estratégicas que se sustentan en estas políticas y planes son ejecutadas principalmente y de manera prioritaria por las entidades públicas a nivel nacional, regional, local, en el contexto del sistema de producción social de la salud.

Así, la ejecución de *las acciones en salud* las realizan los actores del sistema de producción social de la salud en su conjunto, en tanto, las acciones estratégicas, como subconjunto de éstas, son ejecutadas principalmente por las instituciones públicas.

Entendido así, las acciones en salud constituyen el ámbito general de la evaluación de Impacto, en tanto, las *acciones estratégicas* constituyen su ámbito específico.

En la práctica, la evaluación de impacto centra su énfasis principalmente en el ámbito de las acciones estratégicas del Plan Nacional de Salud, en el componente del Sector Salud del Plan Nacional de Desarrollo, por ser el marco oficial con responsabilidad establecida política y legalmente -y según pronunciamientos de la Contraloría General de la República, disposiciones del Ministerio de Hacienda y requerimientos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)- ; así como en los planes regionales de salud y en los planes locales de salud, sin menosprecio de la evaluación de impacto de otras acciones en salud de interés político en el ámbito general, o sea, del sistema de producción social de la salud. En este sentido, las evaluaciones que se realizan en el ámbito específico de las acciones estratégicas

tendrán un alcance nacional, regional y local; evaluaciones que, como ha quedado expreso hasta aquí, trata de determinar o medir los cambios en el estado de salud y sus determinantes provocados por las acciones en salud, o sea, por las acciones estratégicas en el contexto del sistema de producción social de la salud. (esquema 2)

Esquema 2



Elaborado por: MSc. Miguel Hernández G.