

# MEDICION DEL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES ESENCIALES DE SALUD PUBLICA PROPIAS DE LA AUTORIDAD SANITARIA: LA EXPERIENCIA DE LAS AMERICAS

**Dr Daniel Lopez Acuña**

Dirección General de Salud Pública. Consejería de Salud. Gobierno del  
Principado de Asturias

Oviedo, 10 de enero del 2022

# LA PANDEMIA HA DISPARADO LAS ALARMAS DE LAS INSUFICIENCIAS EN SALUD PUBLICA

- La pandemia de COVID 19 ha puesto de manifiesto una debilidad estructural del Sistema de Salud que viene arrastrándose desde hace varios años y que se ha recrudecido durante la última década: la insuficiente capacidad central y autonómica en materia de Salud Pública.
- Ha mostrado la necesidad de disponer de un sistema solvente de vigilancia epidemiológica y de control de casos y rastreo y seguimiento de contactos para asegurar la menor transmisión posible de la infección a nivel comunitario.
- Pero la insuficiencia en materia de salud pública no está referida únicamente a la vigilancia epidemiológica y prevención y control de enfermedades infecciosas
- Esta también referida a ámbitos más amplios de la salud pública que incluyen la prevención y el control de enfermedades no transmisibles, la lucha contra factores de riesgo como la obesidad, el tabaquismo el uso de alcohol y drogas, las intervenciones sobre los determinantes ambientales y sociales de los problemas de salud que más nos afectan y por último, pero no en ultimo termino, el monitoreo y el diseño de políticas y programas para reducir las inequidades en el estado de salud y en el acceso a los servicios de salud.

# EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA DESEMPEÑAR LAS FUNCIONES ESENCIALES DE SALUD PÚBLICA

- Desde hace más de dos décadas la Organización Mundial de la Salud viene preconizando la importancia de que las autoridades sanitarias desarrollen sus capacidades para poder desempeñar un conjunto de funciones esenciales en materia de salud pública.
- A ello se suman las disposiciones del Reglamento Sanitario Internacional, aprobado por la Asamblea Mundial de la Salud de la OMS en 2005, en el que se estipuló un conjunto de capacidades básicas que los Estados Miembros de la Organización deberían garantizar para poder cumplir con las obligaciones a que da lugar dicho reglamento, especialmente en situaciones en las que la seguridad sanitaria mundial se ve amenazada como es el caso de una pandemia como la que estamos teniendo que enfrentar.

# MANDATOS MUNDIALES SOBRE FESP

- Se han adoptado varias resoluciones mundiales y regionales de la OMS sobre el fortalecimiento de las capacidades y los servicios de salud pública, como la WHA69.1, que pide que se fortalezcan las funciones esenciales de salud pública (FESP) como base para mejorar la práctica de la salud pública y crear sistemas de salud resilientes capaces de cumplir los objetivos de la cobertura sanitaria universal (CSU).
- Las FESP son fundamentales para la sostenibilidad de la seguridad sanitaria y la cobertura sanitaria universal, al tiempo que se alinean con otros esfuerzos de desarrollo complementarios.
- Es importante promover la importancia de las FESP, su naturaleza multisectorial y los vínculos conceptuales y operativos con la seguridad sanitaria, la resiliencia, la gobernanza y los determinantes sociales y ambientales, todos los cuales contribuyen al logro de la CSU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la salud.
- El apoyo a los países y regiones en materia de FESP incluye la elaboración de orientaciones técnicas sobre el fortalecimiento de las FESP; proporcionar apoyo técnico para el desarrollo de capacidades de FESP a nivel nacional; y promover los esfuerzos mundiales sobre la FESP en el contexto del fortalecimiento de los sistemas de salud para la resiliencia sostenida de los sistemas de salud

# LA LOGICA DE LA NECESIDAD DE IMPULSAR LAS FESP

- La pandemia de COVID-19 y otros nuevos desafíos sanitarios han puesto de manifiesto las lagunas y la fragmentación de los sistemas de salud con capacidades y gobernanza limitadas en materia de salud pública.
- En este contexto, se han revitalizado las "funciones esenciales de salud pública" (FESP) para apoyar un enfoque integrado para el fortalecimiento sostenible de los sistemas de salud, complementario de la atención primaria de salud, diversos enfoques específicos de programas y de seguridad sanitaria.
- En la resolución WHA69.1 se determinó que "las funciones de salud pública son la forma más rentable, amplia y sostenible de mejorar la salud de las poblaciones y las personas y reducir la carga de morbilidad".
- El marco operativo para la atención primaria de salud destacó que las FESP son una consideración clave para proporcionar servicios de salud pública.
- El documento de posición de la OMS sobre el fomento de la resiliencia de los sistemas de salud hacia la cobertura sanitaria universal (CSU) y la seguridad sanitaria recomienda invertir en las FESP como un medio clave para la recuperación y transformación de los sistemas de salud de los países durante la COVID-19 y más allá.

# LA MEJORA EN EL EJERCICIO DE LA SALUD PÚBLICA

- Los cambios relacionados con el fortalecimiento de la función rectora de las autoridades sanitarias y con su mejora en el ejercicio de la salud pública han recibido poca atención.
- En gran medida, los aspectos relacionados con la salud pública han sido descuidados como si no fueran una responsabilidad social e institucional, justamente en el momento en que más requieren el apoyo por parte del Estado con el fin de modernizar la infraestructura necesaria para su ejercicio.
- La inclusión de la salud pública en el programa de transformación del sector exige una definición clara de su alcance y función, así como la necesidad de hacer operativos los conceptos en los que se basa.
- Por este motivo, es necesario el desarrollo conceptual y metodológico relacionado con las FESP, y es aquí donde estriba el gran potencial que tiene la medición de su desempeño para desplegar las voluntades y los recursos que apoyen el fortalecimiento de la infraestructura de salud pública y así fortalecer la función rectora de las autoridades sanitarias.

# Propósitos del Ejercicio de la Rectoría Sectorial

- Velar por la salud de población.
- Consolidar la autoridad sanitaria .
- Fortalecer el liderazgo del sector para abogar por la salud y negociar con otros sectores en pro de la salud.
- Reducir las inequidades en salud.

# La agenda de las autoridades sanitarias para la consolidación de su función rectora sectorial

- Necesidad de redimensionar y adecuar sus responsabilidades y su funcionamiento a las nuevas realidades.
- Importancia de definir las competencias sustantivas que les son propias e indelegables.
- Imperativo de efectuar la reingeniería necesaria para cumplir a cabalidad su nuevo papel.
- Necesidad de transitar de una dimensión de acción fundamentalmente ejecutora hacia una dimensión de acción sustancialmente ordenadora y articuladora de múltiples actores.

# Desarrollo de las Funciones Esenciales de Salud Pública propias de la Autoridad Sanitaria

- Ejercicio de las tareas sustantivas e indelegables del Estado para proteger y mejorar la salud de las personas .
- Desarrollo de funciones esenciales de salud pública que son responsabilidad del Estado en los niveles
  - central,
  - intermedio y
  - local

Para ello es crucial mejorar la práctica de la salud pública y los instrumentos para valorar su estado actual y las áreas en las que debe ser fortalecida

# AUTORIDAD SANITARIA

- Conjunto de órganos responsables del Estado de velar por el bien público en materia de salud.
- Diferencias estructurales en cada país
- Dependiente del carácter federal, autonómico o unitario y de la organización institucional del sector
- Su producto primario es la protección y promoción de la salud de la población.

# Desarrollo de las Funciones Esenciales de Salud Pública propias de la Autoridad Sanitaria (2)

- Las Funciones Esenciales de Salud Pública son las condiciones que permiten un mejor desempeño de la práctica de la salud pública.
- **El concepto de salud pública en el que se basa la definición de las Funciones Esenciales de Salud Pública es el de la acción colectiva, tanto del Estado como de la sociedad civil, encaminada a proteger y mejorar la salud de las personas.**
- Supone una noción que va más allá de las intervenciones poblacionales o comunitarias e incluye la responsabilidad de asegurar el acceso a la atención de salud y su calidad.
- No está referido a la salud pública como disciplina académica, sino como una práctica social de naturaleza interdisciplinaria.
- La salud pública no es sinónimo de responsabilidad del Estado en materia de salud, ya que su quehacer va más allá de las tareas propias del Estado y no abarca todo lo que el Estado puede hacer en materia de salud.

# INICIATIVA “ LA SALUD PUBLICA EN LAS AMERICAS” LLEVADA A CABO EN 2022

- Las reformas planteadas en el sector de la salud conllevaban (y conllevan) la necesidad de fortalecer la función rectora de la autoridad sanitaria y una parte importante de este papel consiste en hacer cumplir las **Funciones Esenciales de la Salud Pública (FESP)** que competen al Estado, en sus niveles central, intermedio y local.
- Para ello, fue imprescindible el desarrollo de instrumentos que ayudasen a llevar a cabo una valoración sobre la situación del ejercicio de esas funciones por parte de la autoridad sanitaria, con el fin de identificar sus fortalezas y debilidades y sentar de este modo las bases para la organización de acciones de desarrollo institucional que contribuyan a mejorar el ejercicio de la salud pública.

# INICIATIVA LA SALUD PUBLICA EN LAS AMERICAS (II)

- La Organización Panamericana de la Salud (OPS) puso en marcha una iniciativa continental denominada “La salud pública en las Américas”, dirigida a la definición y medición de las FESP como base para mejorar la práctica de la salud pública y fortalecer el liderazgo de las autoridades sanitarias en todos los niveles del Estado.
- El proyecto contempló diversas instancias de interacción con expertos procedentes del medio académico, sociedades científicas, servicios de salud y organismos internacionales, congregados en una red de retroalimentación continua a su desarrollo, y fue una valiosa oportunidad para revisar el estado actual de la práctica de la salud pública en la Región de las América

# INICIATIVA LA SALUD PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS (III)

El alcance de la iniciativa puede resumirse de la siguiente manera:

- promover un concepto común de la salud pública y de sus funciones esenciales en las Américas;
- crear un marco para la medición del desempeño de las FESP aplicable a todos los países americanos;
- apoyar la evaluación de la práctica de la salud pública en cada país, basándose en la medición del desempeño de las FESP;
- proponer un plan continental de acción para fortalecer la infraestructura y mejorar la práctica de la salud pública, basado en los hallazgos de la medición del desempeño de las FESP;
- publicar en 2002 *El estado de la salud pública en las Américas*, un libro en el que se reúnen los resultados del proyecto y se ofrece un panorama del grado de cumplimiento de las FESP en las Américas

# FUNCIONES ESENCIALES DE SALUD PÚBLICA (1)

1. Monitoreo, evaluación y análisis de la situación de salud
2. Vigilancia de salud pública, investigación y control de riesgos y daños en salud pública
3. Promoción de la salud
4. Participación de los ciudadanos en salud
5. Desarrollo de políticas y capacidad institucional para la planificación y gestión en salud pública
6. Fortalecimiento de la capacidad institucional de regulación y fiscalización en salud pública

# FUNCIONES ESENCIALES DE SALUD PÚBLICA (2)

7. Evaluación y promoción del acceso equitativo a los servicios de salud
8. Desarrollo de recursos humanos y capacitación en salud pública
9. Garantía y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud individuales y colectivos
10. Investigación en salud pública
11. Reducción del impacto de emergencias y desastres en salud

# LA IMPORTANCIA DE OPERACIONALIZAR Y MEDIR ESTAS CATEGORIAS

- Para la recuperación de las capacidades en materia de salud pública es importante que estas categorías operacionales puedan ser caracterizadas y medidas a fin de determinar su grado de cumplimiento.
- Esto permite promover un concepto común de la salud pública y de sus funciones esenciales, crear un marco para la medición de su desempeño; evaluar a través de ello la práctica de la salud pública en cada territorio y proponer un plan de acción para todo el Estado que fortalezca la infraestructura y mejore la práctica de la salud pública, basado en los hallazgos que arroje la medición del desempeño de las Funciones Esenciales de Salud Pública.
- Se trata de una tarea que puede ser acometida con relativa facilidad

# LA MEDICION DEL DESEMPEÑO DE LAS FESP

- La definición y medición del desempeño de las Funciones Esenciales de Salud Pública constituye una contribución al desarrollo institucional de la práctica de la salud pública, a la mejora en la calidad de los servicios y a definir con más precisión las responsabilidades institucionales.
- Una mejor medición de las Funciones Esenciales de Salud Pública debería permitir también una mejor cuantificación de los recursos necesarios para asegurar una infraestructura de salud pública adecuada, información que resulta esencial para gobiernos y parlamentarios responsables de tomar decisiones al respecto

# Función esencial No. 1: monitoreo y análisis de la situación de salud de la población

- Evaluación actualizada de la situación y tendencias de salud del país y de sus determinantes, con especial énfasis en la identificación de desigualdades en los riesgos, en los daños y en el acceso a los servicios.
- Identificación de las necesidades de salud de la población, incluyendo la evaluación de los riesgos de salud y la demanda de servicios de salud.
- Manejo de las estadísticas vitales y la situación específica de grupos de especial interés o mayor riesgo.
- Generación de información útil para la evaluación del desempeño de los servicios de salud.
- Identificación de recursos extra sectoriales que contribuyen a la promoción de la salud y al mejoramiento de la calidad de vida.
- Desarrollo de tecnología, experiencia y métodos para el manejo, interpretación y comunicación de la información a los responsables de la salud pública (incluyendo actores extrasectoriales, proveedores y ciudadanos).
- Definición y desarrollo de instancias de evaluación de la calidad de los datos recolectados y de su correcto análisis.

# Función esencial No. 2: vigilancia de salud pública, investigación y control de riesgos y daños en salud pública

- Capacidad para hacer investigación y vigilancia de brotes epidémicos y patrones de presentación de enfermedades transmisibles y no transmisibles, accidentes y exposición a sustancias tóxicas o agentes ambientales nocivos para la salud.
- Infraestructura de salud pública diseñada para conducir la realización de tamizajes poblacionales, detección de casos e investigación epidemiológica aplicada en general.
- Laboratorios de salud pública capaces de conducir tamizajes rápidos y de procesar el gran volumen de exámenes necesarios para la identificación y el control de amenazas emergentes para la salud.
- Desarrollo de programas activos de vigilancia epidemiológica y de control de enfermedades infecciosas.
- Capacidad de conectarse con redes internacionales que permitan un mejor enfrentamiento de los problemas de salud de interés.
- Preparación de las autoridades nacionales de salud para activar una respuesta rápida, dirigida al control de problemas de salud o riesgos específicos.

# El instrumento de medición de las FESP para la Región de las Américas

El instrumento diseñado para la medición de las FESP en la Región tuvo la estructura siguiente:

- Una breve introducción que contiene los fundamentos de la Iniciativa y las características del instrumento.
  - Las 11 funciones esenciales de la salud pública, cada una con su correspondiente definición, presentadas en un recuadro que contiene las prácticas que identifican la labor propia de cada FESP y los indicadores, de tres a cinco por función, cada uno de los cuales consta de:
    - Un estándar del indicador, que describe el óptimo de cumplimiento deseable.
    - Un conjunto de variables que identifican las características operativas del indicador que son objeto de medición y que se manifiesta en un porcentaje de cumplimiento en función de la respuesta dada a las mediciones.
    - Un conjunto de mediciones y sub-mediciones que sirven de verificadores del desempeño de cada variable dentro de cada indicador, que admiten respuestas dicotómicas: afirmativas o negativas.

Esta metodología está basada en la respuesta por consenso del grupo evaluador, o, en su caso, cuando las opiniones eran de importante controversia y no permitían llegar a un acuerdo, se sugería al país responder negativamente, con el fin de facilitar un análisis posterior más exhaustivo en cuanto a la identificación de desviaciones con respecto al nivel óptimo fijado

# El instrumento de medición de las FESP para la Región de las Américas (2)

- El instrumento se divide en 11 secciones, una para cada función esencial de la salud pública, y cada función va encabezada por una definición de un conjunto seleccionado de las capacidades necesarias para ejercer dicha función, a partir de las cuales se construyen los indicadores y sus respectivas variables y mediciones.
- A partir de esta definición, se establecen los indicadores para cada función, los que se usan para medir la infraestructura, las capacidades institucionales, los procesos clave y los resultados implicados, y el ejercicio descentralizado en el desempeño de la misma.
- En general todas las funciones comienzan con indicadores de resultados intermedios.

# El instrumento de medición de las FESP para la Región de las Américas (3)

- A continuación se incorporan indicadores de algunos procesos considerados decisivos para el buen desempeño de cada función esencial
- Todas las funciones incluyen indicadores que miden la capacidad institucional para el desempeño de las FESP, así como indicadores destinados a medir el apoyo técnico a los niveles subnacionales, lo que permite evaluar las labores realizadas a favor de la descentralización y que suelen ser los últimos indicadores de cada función.

# El instrumento de medición de las FESP para la Región de las Américas (4)

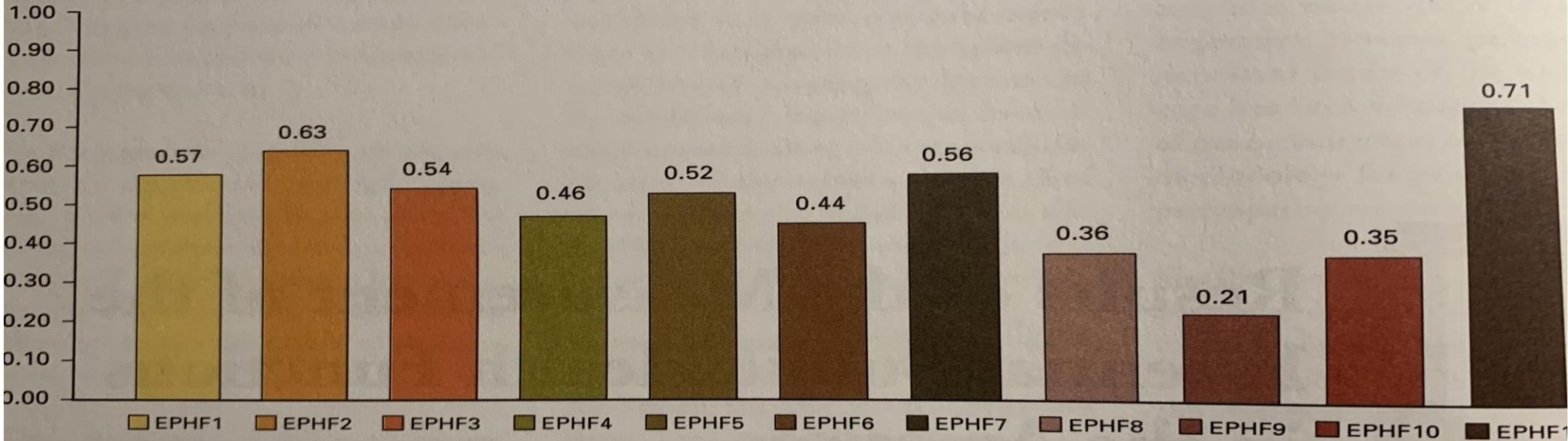
- Como criterio general se establecieron, para cada función, indicadores que cubrían las cinco áreas que determinaban el desempeño:
  - 1) los resultados del ejercicio de la función;
  - 2) los procesos principales para lograr tales resultados;
  - 3) las capacidades institucionales para llevar a cabo los procesos;
  - 4) la infraestructura básica necesaria, y
  - 5) las competencias delegadas a los niveles subnacionales para el ejercicio descentralizado de la función.

# El instrumento de medición de las FESP para la Región de las Américas (5)

- Por último, se identificaron las variables que debían ser medidas para cada uno de los indicadores y se diseñaron las mediciones y sub mediciones en forma de preguntas que detallan aún más las capacidades específicas descritas en el estándar específico para cada medición.
- Esas mediciones son las que en definitiva dan cuenta del grado de desarrollo o el nivel acercamiento al óptimo de desempeño idealmente esperado.

# DESEMPEÑO DE LAS 11 FESP EN LAS AMERICAS

**Figure 1** Performance of EPHF Regional of the Americas<sup>1</sup>



ng, evaluation, and analysis of health status (EPHF 1), evaluation and promotion of equitable access to necessary

capacity in order to address new health and management challenges.

solidating the experiences of countries which, within are performing

# PRINCIPALES RESULTADOS (1)

- En términos generales, se observa un perfil de desempeño intermedio y bajo para el conjunto de las FESP.
- El mejor desempeño relativo se observa en las funciones de reducción del impacto de emergencias y desastres (FESP 11) y de vigilancia de la salud pública (FESP 2), sin que ninguna de ellas supere el 70% de cumplimiento respecto del estándar utilizado para esta evaluación.
- Con un menor desempeño se presentan las funciones de garantía y mejoramiento de la calidad de los servicios (FESP 9), el desarrollo de recursos humanos para la salud pública (FESP 8) y la investigación en salud pública (FESP 10)

## PRINCIPALES RESULTADOS (2)

- Se encuentran en un nivel de desempeño intermedio superior las funciones de seguimiento, evaluación y análisis de la situación de salud (FESP 1), la evaluación y promoción del acceso equitativo a los servicios de salud necesarios (FESP 7), el desarrollo de políticas y capacidad institucional para la planificación y gestión en materia de la salud pública (FESP 5) y la promoción de la salud (FESP 3).
- Finalmente, en un nivel de desempeño intermedio inferior, se encuentran la participación de los ciudadanos en la salud (FESP 4) y el fortalecimiento de la capacidad institucional de reglamentación y fiscalización de la salud pública (FESP 6)

# EL USO DE LOS RESULTADOS DE LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO PARA GENERAR UN PLAN DE ACCIÓN PARA MEJORAR LA PRÁCTICA DE LA SALUD PÚBLICA

- La definición y medición de las FESP se concibe como una contribución al desarrollo institucional de la práctica de la salud pública y al mejoramiento del diálogo entre la salud pública y otras disciplinas involucradas en el quehacer de la salud.
- Una mejor definición de lo esencial debe contribuir a mejorar la calidad de los servicios y a obtener definiciones más precisas de las responsabilidades institucionales
- Una mejor medición de las FESP debería permitir también una mejor cuantificación de los recursos necesarios para asegurar una infraestructura de salud pública adecuada, información que resulta esencial para gobiernos, personas responsables de tomar decisiones y agencias de cooperación internacional.
- La definición y medición de las FESP son fundamentales para contribuir al fortalecimiento de la educación en salud pública en la Región.