

DOCUMENTO TÉCNICO

ORGANIZING AND MANAGING TROPICAL DISEASE CONTROL PROGRAM-LESSONS OF SUCCESS

B.H. Liese, P.S. Sachdeva and D.G. Cochrane

'...Existen relativamente pocos programas de control de enfermedades tropicales apoyados internacionalmente, a pesar del creciente reconocimiento del problema. Esto es parcialmente debido a que la desilusión con el programa global para erradicar malaria ha provocado desinterés en establecer programas especializados (tales como el control de malaria) para remediar situaciones particulares. Este desinterés está reforzado por la creencia continua -a menudo fuera de lugar- de que los servicios de salud basados en la comunidad podrían reducir significativamente el impacto de las enfermedades tropicales. Pocos programas identificables han puesto la mira o planean ponerla en enfermedades tropicales específicas...'

'...Desde un punto de vista operacional -para los grandes sistemas de servicios de salud- una cuestión política clave para todos los programas examinados fue si las actividades de control de las enfermedades debían ser agregadas a los servicios de salud existentes (esto es, integrados), o debían ser provistos por organizaciones de salud pública separadas.

Los servicios de salud tienden a tener dos componentes distintos - un brazo de servicios médicos básicos y un brazo de servicios en salud pública. el primero es una red jerárquica para la provisión de servicios curativos, terapéuticos a individuos. Puede involucrar organizaciones públicas y privadas, hospitales, clínicas de salud, oficinas locales y de distrito y frecuentemente alguna forma de atención primaria de salud. Esta red está fundamentalmente dirigida por la demanda de individuos, quienes se presentan con dolencias autoreconocidas.

El brazo del servicio de salud pública (SSP) tiende a estar dirigido por la política. La red de SSP está orientada a responder requerimientos de salud basados en la población, tales como

vigilancia epidemiológica y control de enfermedades en grandes áreas, y no a necesidades individuales. Este servicio de salud pública necesita experiencia técnica, interacción efectiva con las comunidades locales y una colección sistemática de información sobre salud.

Examinamos las principales características tecnológicas, organizacionales y de manejo de programas de control de enfermedades exitosos, preparando detallados estudios de casos basados en datos de campo y entrevistas (ver Volúmen II). El marco analítico para los estudios de casos fue ajustado a las peculiaridades de los programas de control de enfermedades tropicales. Se extrajeron nueve lecciones principales desde la experiencia.

Lecciones aprendidas

(1) *Los programas exitosos de control de enfermedades tropicales están dirigidos por la tecnología.* La provisión de un paquete coherente de tecnologías de control -tales como quimioterapia, control de vectores, vigilancia epidemiológica, y educación sanitaria- requiere programas, habilidades y actividades especializadas. La adaptación de tecnologías a situaciones diferentes requiere un entendimiento detallado de la enfermedad, de la población y las técnicas de control, así como un buen juzgamiento sobre qué es alcanzable dados las restricciones y recursos locales. Todos los programas exitosos de control de enfermedades identifican una estrategia y un paquete de tecnología apropiada y la adaptan adecuadamente a las circunstancias locales a través de investigación operacional.

(2) *Los programas exitosos están 'orientados hacia la campaña'.* Encajan cada detalle de organización y manejo a la aplicación de la tecnología en campo. El SUCAM de Brasil, por ejemplo, tiene una vigorosa campaña de

mentalización que dirige su programa durante todo el año tras año. Por supuesto, esta campaña está conducida en fases, cada una de las cuales dura varios meses. Pero cada fase está igualmente bien planeada e implementada y la organización va tras de su mira con el plan acción, el presupuesto, la capacidad laboral, el apoyo técnico y el compromiso administrativo necesario para ganar.

(3) *Los programas exitosos confían especialmente en grupos de expertos que tienen la autoridad para decidir sobre cuestiones técnicas.* La influencia de estos grupos influye todas las operaciones. Ellos ayudan a diseñar la estrategia del programa, desarrollan el paquete tecnológico, preparan los manuales de operación, respaldan la supervisión técnica y el control de calidad de operaciones de campo y ayudan en el entrenamiento de personal de línea a todos los niveles. La necesidad y el uso de tales grupos de expertos es independiente de la estructura organizacional. Es un requerimiento de la tecnología y mentalidad orientada hacia la campaña que son esenciales para el control efectivo de una enfermedad.

(4) *Los programas de control exitosos están fuertemente centralizados en la formulación de estrategias y descentralizados en operaciones (tácticas).* Ningún patrón estructural se aplica universalmente, pero la tendencia es hacia las organizaciones descentralizadas, especializadas y parcialmente integradas. Estando orientados por los resultados, descentralizan la autoridad por razones programáticas más que administrativas. Su principal preocupación es tener trabajos concluidos tan efectiva y eficientemente como sea posible. Formulan estrategias y desarrollan tecnologías centralmente, pero confían en las oficinas de campo para la implementación del programa y para la planificación de adaptaciones a las necesidades locales.

(6) *Los programas exitosos de control -conscientes de la compleja tarea tecnológica a ser realizada - ajustan la organización a la tarea y no viceversa.* La organización es adecuadamente -pero no radicalmente- adaptada a los requerimientos de la política nacional de salud y recursos disponibles. La estructura de gobierno del

programa les permite navegar el terreno político, adquirir legitimidad y recursos y balancear las necesidades del programa con las consideraciones administrativas. *Las diferencias estructurales no afectan fundamentalmente -por sí mismas- la performance del programa,* principalmente porque las diferencias son más administrativas que funcionales. Sobre aspectos tales como autonomía del programa y especialización de tareas, todos los programas exitosos son bastante similares. Las actividades relacionadas con el programa de las oficinas centrales y de campo son también similares, a pesar de las diferencias en sus configuraciones organizacionales, tamaño y naturaleza y extensión del control administrativo ejercido por el Ministerio de Salud Pública supervisante.

(7) *Los programas exitosos tienen una visión pragmática de las actividades de extensión.* Los sistemas de campo (para vigilancia, logística y entrega de drogas, por ejemplo) son confiables, eficientes y realísticos acerca de qué es posible en la periferia. La educación sanitaria es importante para cada programa, y los administradores son realistas acerca de cuánto se pueden cambiar las actitudes y comportamiento de la gente. El personal del programa desarrolla interacciones altamente focalizadas (relacionadas con su tarea) con los habitantes, más que con toda la comunidad en general, reduciendo así al mínimo las incertidumbres sobre las acciones de campo.

(8) *Los programas exitosos enfatizan una administración efectiva del personal.* Estos programas bien porque sus empleados, a todos los niveles, están entrenados, motivados y compensados por la tarea que realizan. Esto requiere políticas y procedimientos adecuadamente diseñados, incluyendo políticas de desarrollo de carrera y rotación de tareas. Aún en casos de administradores con poca inclinación para desarrollar políticas sobre personal -como en China- medios tanto informales como profesionales son usados para mantener la personal de programa motivado y productivo.

(9) *Los programas exitosos desarrollan concientemente una cultura organizacional única que combina la estandarización de procedimientos*

técnicos con flexibilidad para la aplicación de reglas y regulaciones, usan premios no monetarios para alentar la aplicación de paquetes tecnológicos basados en la experiencia (antes que en lo académico), y alientan un fuerte sentido de servicio público y un igualmente fuerte compromiso para el desarrollo personal y profesional. El resultado es una organización comprometida y capaz de obtener logros en forma sostenida.

En breve, encontramos que *la administración efectiva de enfermedades tropicales endémicas requiere una organización especializada focalizada en una o más enfermedades con una orientación hacia la campaña y la tecnología, y un enfoque flexible y adaptativo para la implementación del programa. Las funciones de este brazo del sistema de salud son esenciales y complementan, antes que compiten con los servicios orientados hacia las necesidades individuales.*

Conclusiones sobre políticas

Cuáles son las implicancias de estos hallazgos para la política?. Hemos concluido que *las actividades de control son más efectivas si los programas mantienen un foco claro; usan unidades organizacionales y personal especializados; enfatizan los resultados y los clientes; y mantienen una orientación hacia la tecnología y la gente.* Algunos de los hallazgos del estudio tienen implicancias no sólo para programas de control de enfermedades sino para todo el sector de salud en general.

La integración de un programa con el sistema nacional de servicio de salud debe ser determinado sobre la base de requerimiento de tareas, capacidades administrativas y recursos locales - no razones ideológicas. Programas especializados de control de enfermedades trabajan mejor que los programas integrados. Aún en China -que está considerado tradicionalmente como el modelo para la atención primaria de salud - el control de enfermedades está organizado como una actividad especializada, sólo parcialmente integrado con el resto del sistema de servicio de salud. Pero no todos los país (especialmente en

Africa) son suficientemente grandes (o con capacidad financiera) para apoyar muchas instituciones o personal especializado. Por lo tanto, ellos deben arregiar un programa localmente factible y *parcialmente integrado*, como ha hecho exitosamente Egipto.

Similarmente, *los programs deber ser pragmáticos acerca de la naturaleza y extensión de la participación comunitaria.* En programas exitosos de control de enfermedades (como en Brasil o Egipto) el involucramiento de la comunidad está limitado a la *interacción con habitantes individuales*, haciéndose pocos intentos para involucrar grandes grupos comunitarios en operaciones rutinarias de campaña. Manteniendo la interacción comunitaria en el mínimo requerido para completar la tarea tecnológica, la demanda de trabajo a niveles inferiores de personal permanece agudamente enfocado y manejable. Los trabajadores de campo mal entrenados o pobremente supervisados no se recargan con extrañas tareas que no tienen relación directa con la performance del programa. (En este sentido, el enfoque de extensión desarrollado por programas exitosos de control de enfermedades es comparable al bien conocido enfoque de entrenamiento y visita usado en extensión agrícola).

Los programas exitosos de control de enfermedades *no confían en administradores generalistas (servicios de salud).* En los programas exitosos el énfasis en la tecnología y entrenamiento dirige la operación entera y, más importante aún, *es dependiente de personal profesional.* Se pone un premio sobre personal reconocible, dándose más peso a su juicio profesional y larga experiencia en actividades de control antes que a su status administrativo o responsabilidades. Estos especialistas técnicos, así como cumplen funciones de personal de planta, son indispensables para la investigación operacional adaptativa (a través del aprendizaje por la acción).

Una clave para el éxito de los programas es el *balance entre actividades centralizadas y descentralizadas* - antes que la adopción de uno u otro extremo dirigido por la ideología. Esta lección es altamente relevante para los programas de salud

en general. Las oficinas centrales deben proveer un enfoque claro sobre objetivos, mientras que el personal local debe proveer una planificación e implementación lista para responder y flexible.

Finalmente, *los programas deben inculcar y nutrir un sentido de propósitos comunes, dedicación y compromiso y un modo de comportamiento colaborativo que refuerce los valores profesionales.* Los programas de control exitosos muestran que aún con programas llevados adelante por gobiernos o instituciones, se pueden obtener excelentes resultados si se alientan una

cultura y valores adecuados, en vez de confiar en procedimientos burocráticos y regulaciones administrativas. Este énfasis en el lado 'blando' de la organización, para suplementar el lado 'duro' (tecnológico), es inusual en organizaciones públicas. Los programas exitosos de control de enfermedades balancean juiciosamente las necesidades de la organización y las del individuo, asegurando así una productividad sostenida y alta motivación entre el personal. La relevancia de este enfoque para otros programas de salud pública e instituciones es obvia.