

además la revisión de opciones para establecimiento de un fuero especializado de salud en el organismo judicial, que permita un manejo más adecuado de los procesos judiciales donde la salud pública está en juego.

- c) **Reformar y separar la administración de fondos de previsión social y de seguro de salud**, actualizando el marco jurídico de la seguridad social y preparando así las condiciones para la integración de los distintos mecanismos financieros en un pool integrado de regulaciones, recursos y riesgos.
- d) **Establecer un fondo nacional de salud** que integre los distintos planes y programas, tanto contributivos como subsidiados y que sirva como instrumento orientado a abolir la fragmentación y segmentación del sistema, a garantizar el acceso a servicios de salud integrados, efectivos y asequibles, sin discriminación alguna;
- e) **Devolver las redes de establecimientos de servicios públicos de salud** a las administraciones departamentales y municipales, según el caso, con el propósito de que bajo una regulación centralizada, financiamiento compartido y gestión descentralizada, se cumplan los objetivos de salud pública y sean cubiertas las necesidades de la población en sus respectivas demarcaciones territoriales con rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

## 6 Estrategia de Implementación de la Reforma

### 6.1 Conducción Política

Con la finalidad de facilitar el avance en las distintas etapas de la reforma, es importante asegurar el respaldo de los organismos del Estado, al más alto nivel. La reforma de la salud es un proceso político que necesita el ejercicio de la autoridad en la convocatoria, en la demarcación de las consultas, en la adopción y el seguimiento a las decisiones.

Bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, y con el concurso del gabinete social, la comisión de salud del Legislativo, la representación de la Asociación Nacional de Municipalidades y el representante de gobierno ante la Junta Directiva del IGSS, se puede acumular la capacidad política de conducir el proceso e involucrar a los distintos estamentos de las organizaciones en la formulación e implementación de planes de trabajo alineados a la reforma de salud.

La estrategia de reforma parte de la presentación a ese conjunto de actores políticos de las orientaciones estratégicas de reforma, la preparación de una normativa que sirva de fundamento al proceso, y la calendarización de sesiones de información, coordinación y seguimiento de los avances.

### 6.2 Investigación y Análisis

En las distintas áreas de la reforma son requeridos estudios específicos para precisar la situación y facilitar el diseño de soluciones. De forma inmediata, y sin perjuicio de otros estudios y análisis que se identifiquen durante el proceso, parece relevante obtener respaldo técnico y financiero para los estudios siguientes:

- a) Análisis de las prioridades de la salud, considerando aspectos epidemiológicos, tecnologías de la salud y espacio presupuestario;

- b) Inventario de los recursos humanos de la salud, en primera instancia a nivel del MSPAS, para luego considerar los servicios públicos y el sector en su conjunto;
- c) Análisis del marco legal y reglamentario en salud, desde el punto de vista de su vigencia, consistencia, positividad y capacidad de las entidades para garantizar su aplicación;
- d) Análisis del espacio fiscal en salud, como base para la generación de propuestas encaminadas a elevar la prioridad fiscal del sector, reducir el gasto improductivo, mejorar la asignación de recursos y generar fuentes específicas de financiamiento.
- e) Análisis de cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas dirigidas hacia las municipalidades en materia de salud, agua, saneamiento básico, prevención de accidentes, prevención y mitigación de desastres, seguridad alimentaria y otras que impactan sobre el estado de salud de los ciudadanos;

### **6.3 Desarrollo de Propuestas**

El proceso de reforma se propone cuatro etapas de cumplimiento de resultados, y en cada una se han formulado propuestas de acción. En un primer momento, y a partir de los resultados de los análisis, es necesario realizar un diseño específico de cada una de las propuestas.

En este diseño se requiere la participación de los expertos temáticos de las instituciones y el apoyo de la cooperación técnica, pero puede también requerirse la contratación de servicios específicos. Las propuestas diseñadas deberán pasar tres grados de validación:

- a) Validación de expertos, para garantizar la pertinencia y la efectividad de las intervenciones, considerando los costos involucrados;
- b) Validación de usuarios, para medir la aceptabilidad y viabilidad de la solución propuesta desde la perspectiva de quienes serán directamente involucrados, afectados o beneficiados por su implementación;
- c) Prueba de concepto; siempre que sea posible, la implementación en pequeña escala para observar la aplicabilidad de la solución, su incorporación y sus efectos, deben preceder las grandes inversiones de una aplicación a escala nacional.

En este apartado cabe mencionar que actualmente existen diversas iniciativas y proyectos desarrollando intervenciones de salud innovadoras pero focalizadas, y que una parte de las propuestas a desarrollar consiste en identificar el balance de resultados de las aplicaciones piloto y sus implicaciones de beneficios y costos de su expansión departamental, regional o nacional.

### **6.4 Participación social**

El balance de viabilidad del proceso de reforma depende tanto de una efectiva conducción política como de una amplia participación social. La creación de espacios de diálogo en el marco de las instituciones del sector es importante, pero puede enfrentar las naturales resistencias que encuentran estos procesos. La participación social es un medio para forjar alianzas con las organizaciones de la sociedad civil que desde el análisis, la observación ciudadana, la defensa de derechos o incluso la prestación de servicios, se involucran en la realidad sanitaria del país y guardan una actitud vigilante respecto al funcionamiento del sector. Desde la posición actual el MSPAS, tal alianza es más un punto de llegada que un acuerdo inicial, y se requerirá apertura de ambas partes para abrir el proceso de consulta.

Los consejos de desarrollo urbano y rural, en todos los niveles, constituyen un espacio legítimo para el debate de diversas cuestiones que afectan el bienestar de las poblaciones, y por tanto pueden ser un aliado en la convocatoria a la población para imaginar futuros alternativos de la organización, la gestión y el financiamiento del sistema de salud.

Las sesiones de consulta con grupos expertos, tanques de pensamiento, centros de investigación en salud y sectores académicos pueden contribuir a dotar el proceso de rigor, respaldo y legitimidad. Este diálogo, sea presencial o por medio de una plataforma de consulta web, deberá estar abierto en forma permanente, y sus mecanismos de representación deberán tender a formalizarse para garantizar la continuidad del diálogo.

## **6.5 Desarrollo de competencias**

Tanto en las acciones de corto plazo (18 meses) como en las reformas de mediano y largo plazo, se plantea la necesidad de reforzar o redefinir las competencias de los recursos humanos para la adopción de las innovaciones.

En principio, puede ser necesario poner en marcha un proceso de formación que cubra los diversos componentes conceptuales, metodológicos y de experiencias de reforma, con actividad práctica y de naturaleza semipresencial, a fin de formar una masa crítica de funcionarios que comprendan los alcances de la reforma, los puntos moduladores del cambio estratégico, las condiciones que son prerequisite para cada modalidad de reforma y las técnicas específicas para evaluar y diseñar instrumentos de reforma.

Este proceso de formación debiera además involucrar el contacto telemático con expertos sobre la implementación de reformas de salud trabajando en distintos países del continente. De esa manera, se puede garantizar el intercambio directo entre funcionarios que comparten similares preocupaciones pero cuya experiencia con el proceso rebasa lo que generalmente logra documentarse en un artículo de publicación indexada.

Más adelante, se requerirá un programa detallado de programas de capacitación en las distintas áreas de la reforma, en correspondencia con las propuestas diseñadas y aprobadas, que cuentan con recursos y respaldo para su implementación.

## **6.6 Red de Equipos de Implementación**

En el medio entre la conducción política y la participación social, el tercer ingrediente de la viabilidad de la reforma está dado por la capacidad de las instituciones para reorganizarse y redirigir su actividad mientras a la vez continúan entregando resultados y atendiendo las demandas del día-a-día.

En el marco de esta estrategia, un primer elemento es la conformación de una red de delegados de dependencias e instituciones para cada componente de la reforma, que puedan aportar datos sobre la situación actual y las perspectivas en su área, recibir información, capacitación y oportunidades de intercambio, y que participen en el diseño y la validación de propuestas.

## **6.7 Marco de Resultados de la Reforma**

Es importante establecer la coherencia lógica de los propósitos, objetivos, resultados esperados, productos y actividades del plan de trabajo, identificar indicadores verificables objetivamente y medios para verificarlos; preparar un plan de amenazas y contingencias que permita enfrentar los escenarios pesimistas con planes alternativos, y operacionalizar dicho

plan en programas y presupuestos para cada componente de la reforma. Este marco de resultados contribuirá a ordenar y dividir el trabajo, a gestionar recursos humanos y financieros para su ejecución y a verificar los avances en la ejecución del plan.

## 6.8 Estrategia de Comunicación

- a) **Lanzamiento de la iniciativa.** Para ofrecer con claridad y sin espacio a interpretaciones erróneas, una visión del ámbito y contenido del proceso de reforma, es necesario presentar públicamente la iniciativa, mostrando el respaldo político con que cuenta y abriendo la convocatoria en esa oportunidad a las organizaciones que harán parte del marco de conducción, implementación o consulta.
- b) **Hitos de la reforma.** El plan de trabajo debe incluir los momentos en que se alcancen logros importantes en cada una de las etapas de la reforma para hacerlos públicos y establecer sin ambigüedades su relación con el proceso de reforma, a fin de ganar visibilidad y credibilidad hacia el proceso con cada avance en la implementación.
- c) **Redes sociales.** Una estrategia de comunicación debe incluir, en el medio actual, el uso de redes sociales para compartir noticias, abrir a consulta documentos, y anunciar adhesiones y alianzas en el proceso; con frecuencia cada vez mayor, el espacio de las redes sociales sirve como fuente de información a los medios masivos, y también como incentivo para buscar noticias a profundidad.
- d) **Medios masivos.** La reforma necesita una estrategia de medios, aunque con foco específico en los servicios noticiosos del periodismo investigativo. Es importante poner en manos de los analistas la información necesaria para dar cobertura adecuada a la necesidad de la reforma, las cosas que deben reformarse y las opciones disponibles para un país como Guatemala. De esa manera, los medios pueden contribuir a la densidad del debate, y se evita el riesgo de trivializar un proceso trascendente para el país.