

CARACTERIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DE
**ATENCIÓN
PRIMARIA DE
SALUD (APS)**

*EN LA ACTUAL CRISIS SANITARIA
DERIVADA DE LA PANDEMIA DEL
COVID-19*

*Dirección de Estudios
Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)*

Julio 2020



ÍNDICE

3	PRESENTACIÓN
5	METODOLOGÍA
6	PRINCIPALES RESULTADOS
12	Nuevo Enfoque de la Red de Salud Pública
12	Nueva institucionalidad en ejes programáticos
13	Autorización de emitir licencias médicas por los servicios de atención primaria de salud
15	SÍNTESIS DE RESULTADOS

PRESENTACIÓN

Mediante el presente informe la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) se ha propuesto a caracterizar, en líneas generales, la Atención Primaria de Salud (APS) en el actual contexto de la crisis sanitaria derivado de la pandemia, debido que es el primer nivel de atención que tiene la ciudadanía con el sistema público de salud nacional, asimismo se caracteriza por ser un organismo descentralizado y de dependencia municipal (en la mayor parte de los casos). Por tanto, el estudio tiene por objetivo vislumbrar la actual gestión, complicaciones y desafíos de APS en un contexto de crisis, para cumplir aquello, se realizó encuestas y grupos focales a encargados y encargadas de la salud a nivel local.

La Organización Mundial para la Salud (OMS) describió que la atención primaria de salud es fundamental, puesto que permite organizar el conjunto de la atención de salud, desde los hogares hasta los hospitales, cuya base se centra en la prevención la cual es tan relevante como la cura, por tanto se aconseja una creciente inversión en los servicios primarios (2008). La Organización Panamericana de Salud (OPS) expresa en su página web que, el sistema sanitario basado en la atención primaria, orienta su estructura y funciones considerando la equidad en el acceso garantizado a la salud y la solidaridad social. Es así que se complementa con el Art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así, como su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)", siendo estos los principios orientadores enmarcado en un enfoque de derecho, cuya aplicación se relaciona directamente con las condiciones materiales y económicas de los estados para brindar adecuada cobertura a la población, situación que se complejiza en los estados en subdesarrollo o en vías de desarrollo, puesto que el despliegue de la salud pública, en contextos históricos con una compleja escasez de recursos de distinto tipo, repercute finalmente en distintos servicios que se ofrecen desde las entidades nacionales.

La relevancia de los servicios de atención primaria radica en su enfoque centrado en las personas y las comunidades donde se encuentran, abordando la salud, bienestar físico y mental de una forma interrelacionada y global, el cual puede integrar enfo-

ques -complementarios- de atención ambulatoria y conjunto de intervenciones sanitarias focalizadas. El Servicio de Salud Metropolitano Norte lo define (2020) como "el eje del modelo de atención de Salud Integral con enfoque familiar y comunitario. Una puerta de entrada resolutiva, permanente y responsable de entregar a la población a cargo los servicios de salud de primer contacto, de tipo promocional, preventivo, curativos y de rehabilitación".

Es así que el presente informe se estructura de la siguiente manera, a continuación se presenta la metodología aplicada, pasa luego abordar los principales resultado de la encuesta y grupos focales, finalmente se presenta la síntesis de resultados.

METODOLOGÍA

El presente informe de caracterización de la gestión de la Atención Primaria de Salud (APS) se realizó a partir de técnicas de recolección de información de:

- **Encuesta cerradas y dirigidas a Directores(as) de Salud Comunal**

La encuesta consistió en ocho preguntas cerradas, las cuales fueron contestadas por 115 encargados de salud de las comunas, el 44,3% se aplicó en comunas urbana y semiurbana de alto, medio y bajo desarrollo. El 55,7% se aplicó a comunas con características rurales de alto y medio y bajo desarrollo.

La encuesta se aplicó durante el 22 de junio al 2 de julio 2020.

- **Grupos focales online**

Se realizó un grupo focal online el día 22 de junio 2020 en el cual participaron 130 encargados de salud en las comunas del país.

La información recolectada permitió desarrollar un diagnóstico en función de lo expresado por los funcionarios municipales.

A través de ambas técnicas se logró obtener información relevante respecto al funcionamiento de la gestión de la Atención Primaria de Salud (APS) en la actual crisis sanitaria. Los resultados se presentarán de manera combinada, en formato relato respecto a la información cualitativa del grupo focal virtual y aquella cuantitativa de la encuesta aplicada.

PRINCIPALES RESULTADOS

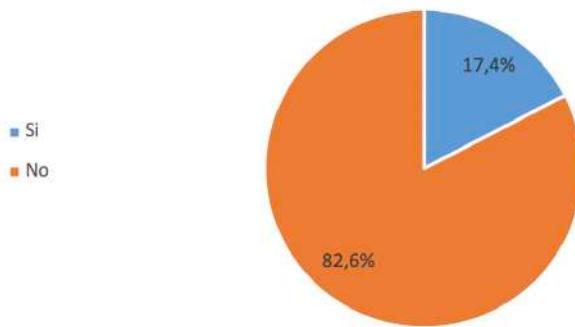
Trazabilidad en Servicios de Atención Primaria de Salud

En consideración de la trazabilidad, desde el grupo focal se pudo concluir que existe incertidumbre sobre la capacidad de todos los municipios para realizar la trazabilidad de contactos estrechos y casos probables, por lo que se requiere información por parte del gobierno central sobre los protocolos y los estándares esperados en el cumplimiento de esta, un lineamiento claro que se solicita hace tres semanas (al 24 de junio 2020). La Atención Primaria de Salud en su mayoría se encontraba realizando esta acción de forma previa y casi iniciada la pandemia, pero era un seguimiento libre y se realizaba según las capacidades.

Sin embargo, resulta fundamental destacar la necesidad de desarrollar procesos de gestión enmarcados en la coordinación entre toda la red de salud del país, porque actualmente desde la atención primaria han tenido información distinta en función de quién sea el interlocutor, produciendo descoordinación de los servicios. Asimismo, requiere como un factor clave el traspaso de recursos para realizar esta acción, se requiere capital humano y tecnología que no todos los municipios cuentan, pero que aquellos que han tenido la capacidad de realizar trazabilidad han manifestado la poca sustentabilidad a mediano y largo plazo de dicha tarea sin apoyo del Estado central. La situación da cuenta de la heterogeneidad de la gestión en los servicios de salud.

La pregunta realizada en la encuesta sobre éste punto, complementa los resultados del grupo focal, puesto que el 82,6% manifestó no contar con los recursos humanos y financieros necesarios para realizar una efectiva trazabilidad en sus comunas y solo el 17,4% manifestó que sí tiene las condiciones adecuadas. Esta punto además da cuenta los distintos recursos que tiene los municipios en el 82,6% vinculado a un “seguimiento libre y se realizaba según las capacidades”.

¿La Atención Primaria de Salud (APS) cuenta con recursos humanos y financieros suficientes para realizar una efectiva trazabilidad de casos de Covid-19?

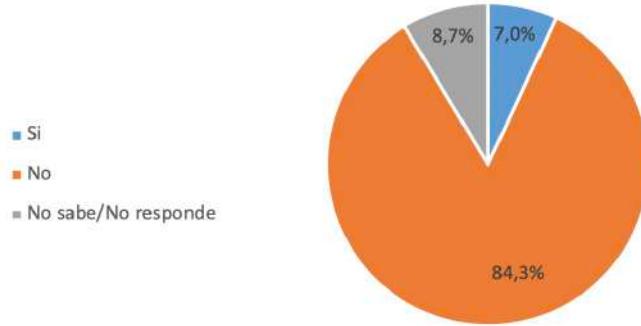


Fuente: Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) 2020

La centralización del país es un tema indiscutible, existiendo amplia literatura respecto, situación que además ha sido expresada en el grupo focal, considerando las atribuciones emanadas desde el Estado hacia los servicios locales sin considerar la heterogeneidad de éstos, el cual a juicio de encargados de salud merma la efectividad de su gestión, perjudicando a la población que atienden regularmente y no logrando obtener eficientemente los resultados encomendados en la gestión de la crisis sanitaria. A través de la encuesta, se consultó sobre si consideran que el Gobierno está sopesando las particularidades de los Servicios de Atención Primaria de las comunas cuando plantea estrategias compartidas en la gestión de la crisis sanitaria, el 84,3% opina que no se está considerando las particularidades de la gestión territorial en salud y solo el 7% considera que sí lo está haciendo. El restante 8,7% no sabe o no responde la pregunta.

La información da cuenta que la mirada de quienes dirigen la salud local no coincide con aquella del Estado central, vinculado a la descoordinación, la falta de recursos y nuevas atribuciones sin considerar la aplicabilidad de los territorios para lograr los resultados deseados, evidencia la desconexión de los servicios descentralizados frente a aquellos de carácter central.

¿Cree que el gobierno está considerando las particularidades de los Servicios de Atención Primaria (APS) de las comunas al plantear estrategias compartidas de gestión de la crisis sanitaria?



Fuente: Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) 2020

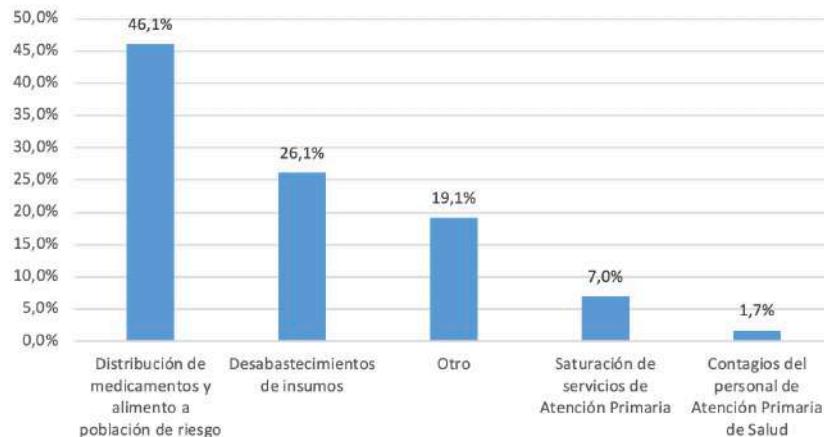
Impacto en la gestión local de la salud y dificultades de coordinación de entidades subnacionales

La actual crisis sanitaria, ha conllevado a un gran trabajo articulado respecto a los servicios de salud en distintas áreas administrativas subnacionales (nacional, regional, provincial y local), considerando aquella dinámica, Directores y Directoras de atención primaria de la salud declararon que existe deficiencia de coordinación entre Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y los distintos servicios de salud territoriales, la cual se cristalizada a través de la información dispar que disponen las instituciones de la red de salud pública en función de cada responsabilidad transferida a los Servicios de Atención Primaria, dinámica que afecta el trabajo que realizan en los territorios puesto que, como manifiestan encargados, puede producir inamovilidad ante la dispersión de información o el incumplimiento de las medidas de manera involuntaria puesto que no tienen claridad respecto a sus tareas.

Es por ello que se reitera desde los servicios locales la necesidad de coordinar los distintos servicios de salud para focalizar los esfuerzos. Las nuevas atribuciones enmarcadas en un contexto de escasa holgura de recursos, ha impactado en la gestión local, es por ésta razón que se consultó mediante la encuesta en qué área ha impactado particularmente este nuevo escenario.

El 46,1% manifestó que el mayor impacto de la gestión se ha sentido en la distribución de medicamentos y alimentos a la población de riesgos, puesto que ha sido una tarea que ha ido en aumento en la medida que la crisis sanitaria se ha mantenido; en segundo lugar el desabastecimiento de insumos, el cual se enmarca en la intención de acceder a la compra de insumos que no estaban contemplados en el año presupuestario y asimismo en el mercado han subido de precios, reduciendo la capacidad de compra, sobre todo de aquellos servicios con menor capacidad financiera. El 19,1% que manifestó otro tipo de impacto, se relaciona con el impacto de la gestión general de Atención Primaria, como son aquellos controles programados que no se han podido efectuar, el aumento de horas de trabajo de funcionarios(as), en las zonas rurales la dificultad de movilización ante de la dispersión geográfica y la readecuación de funciones del personal acorde a la gestión de la pandemia. El 7% ha visto saturado los servicios de atención primaria producto de la crisis sanitaria y el 1,7% se ha visto principalmente afectado por el contagio de su personal.

¿Cuál de estas problemáticas ha tenido en la Atención Primaria de Salud (APS)?



Fuente: Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) 2020

Medidas de apoyo a la gestión a los servicios locales de salud

En esta línea se consultó a encargados de salud, qué medidas se pueden implementar en sus territorios, que facilitaría la gestión de la Atención Primaria de Salud para cumplir con las funciones propias de su naturaleza y aquellas asumidas coyunturalmente por la pandemia. En el gráfico se presenta por orden, aquellas medidas que consideran encargados(as) de salud más relevantes a aplicar, en primer lugar con 100% consideran necesario el aumento de recursos en atención primaria, seguidos por el 94,8% que solicita aumento de personal para tareas de trazabilidad, el 93,9% considera una buena medida el traspaso de recursos de programas de salud que no se pueden aplicar en el actual contexto a la gestión de la crisis sanitaria, finalmente el 90,4% creen necesaria la georreferenciación de los casos en su comuna.

La utilidad de éste gráfico es que permite dotar de contenido al 82,6% que manifestó no tener los recursos humanos y financieros para desarrollar una adecuada trazabilidad en su comuna.

¿Está de acuerdo con la implementación de las siguientes medidas para la gestión de la crisis sanitaria? (respuestas sí)

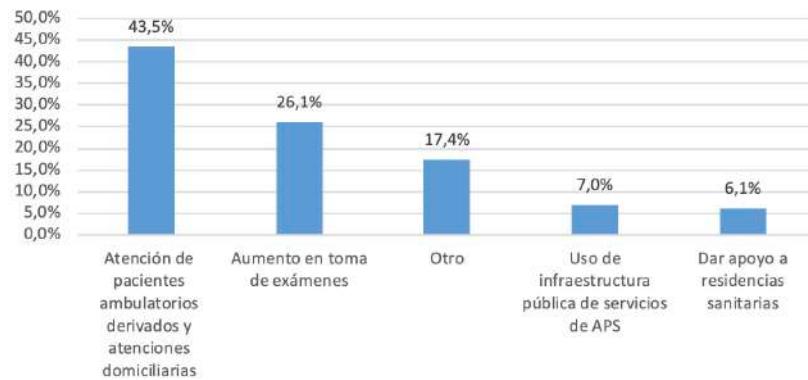


Fuente: Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) 2020

En consideración de qué medidas adicionales se pueden aplicar para mejorar la gestión de las comunas en función de sus necesidades territoriales, se consultó a encargados(as) de salud respecto a qué acciones necesarias a aplicar en función del diagnóstico que tienen de su territorio.

El 43,5% consideró que los servicios de atención primaria necesitan desarrollar la atención de pacientes ambulatorios derivados y atenciones domiciliarias como primera prioridad. El 26,1% considera necesario el aumento de toma de exámenes en los servicios locales. En consideración del 17,4%, se relaciona en primer lugar con el aumento en la capacidad de las residencias sanitarias y creación de residencias en zonas rurales en las mismas comunas para evitar largos traslados que afectan a los pacientes, en un tercer punto se aborda la necesidad de disponer personal con libertad de movilización, puesto que funcionarios en convenio tienen estructuradas sus horas siendo definidas por acciones a realizar, las cuales no necesariamente se ajustan a las necesidades locales y por tanto tienen menor impacto de lo esperado en la gestión sanitaria local. El 7% considera que se debe aumentar la infraestructura pública disponible en los servicios de salud locales. Finalmente el 6,1% considera que es necesario dotar con mayor apoyo – en función de sus necesidades – a las residencias sanitarias.

En consideración de la crisis sanitaria, ¿qué medidas de apoyo adicional se podrían implementar en su comuna desde la atención primaria de salud (APS)?



Fuente: Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) 2020

En relación a otros resultados relevantes desde los grupos focales se presentan los siguientes apartados temáticos.

Nuevo Enfoque de la Red de Salud Pública

La actual pandemia ha dejado a la vista las dificultades de coordinación entre las distintas instancias subnacionales, afectando en distinta intensidad a la gestión de los servicios de salud pública local a nivel nacional, ante esta situación los encargados de los servicios locales visualizan éste problema como una oportunidad de mejora en la vinculación entre distintos organismos. Los servicios de atención local, han puesto especial énfasis en la relevancia de la planificación estructural en sus distintos niveles en el abordaje de políticas públicas de prevención en los territorios, enmarcado en brindar atención de calidad a las personas independiente de la comuna en la que se encuentren.

En esta línea se propone la elaboración de un plan de trabajo que permite generar una nueva gestión de los servicios de salud en miras de la continuidad de los brotes pandémicos en los próximos años, estas medidas de planificación deben abordarse desde el foco territorial y sus desigualdades, potenciando los aspectos primarios preventivos en los servicios de salud local.

La actual pandemia ha permitido que los servicios primarios se visualicen como actores relevantes en la gestión territorial a nivel primario, situación que a juicio de encargados de salud también ha sido reconocido por el nivel central, es por ello que la experiencia acumulada en el quehacer cotidiano previo a la pandemia y ahora en situación de crisis sanitaria, otorga mayor importancia el fortalecimiento de las redes de salud primaria del país.

Nueva institucionalidad en ejes programáticos

La pandemia que ha afectado al país ha dado cuenta de la relevancia de las políticas públicas de salud en el área de prevención, rol asumido por la atención primaria, sistema que en el actual contexto se ha volcado también en la contención del virus en los territorios. En este escenario, existe incertidumbre sobre las metas establecidas por el Estado central en atención primaria para el presente año, puesto que la pandemia ha conllevado una reorganización coyuntural en los centros de salud pública quedando marginados de la agenda las metas de un año normal. La relevancia de

éste punto consiste que, el incumplimientos de metas previamente establecidas está relacionado con malas evaluaciones de los distintos establecimientos comunales, cuando la realidad ante la crisis sanitaria ha cambiado los lineamientos de los servicios de salud a nivel nacional, es por esto que desde el nivel central debe comunicar cómo se abordaran las evaluaciones administrativas a los servicios de salud para no causar perjuicios a funcionarios y no afectar la gestión de salud en los territorios en la actual pandemia.

Autorización de emitir licencias médicas por los servicios de atención primaria de salud

En la actualidad los Servicios de Atención Primaria no cuentan con atribuciones para emitir licencias médicas, situación que en la actual crisis conduce a un problema de gestión de personas positivas en Covid-19 y contactos estrechos, escenario que complejiza el cumplimiento de las medidas de confinamiento declaradas por las autoridades sanitarias, teniendo que recurrir las personas a otros centros para poder obtener las licencias correspondiente, situación que abre una brecha desde el diagnóstico hasta la aplicación de las medidas de confinamiento sanitaria con el debido cumplimiento de los derechos y obligaciones de los individuos.

La posibilidad de otorgar licencias médicas desde los centros primarios radica en la necesidad de maximizar el uso de los recursos en los territorios, en la medida que se establezca la positividad y los contactos estrechos, emitir licencias facilita el cumplimiento de las medidas y agiliza la atención de los pacientes, garantizando la contención del virus de manera más efectiva.

AMUCH
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE



SÍNTESIS DE RESULTADOS

- La Atención Primaria de Salud en su mayoría se encontraba realizando trazabilidad de forma previa y casi iniciada la pandemia, pero era un seguimiento libre y se realizaba según las capacidades. Sin embargo, el 82,6% de los servicios de atención primaria manifestaron no contar con las capacidades en recursos humanos y financieros para realizar una efectiva trazabilidad en función de lo establecido por las autoridades sanitarias.
- El 84,3% considera que el Estado no está considerando las particularidades de los territorios y los servicios de atención primaria cuando se plantean estrategias de gestión compartidas en la crisis sanitaria. Situación que da cuenta que, a la mirada de quienes dirigen la salud local no coincide con aquella del Estado central, vinculado a la descoordinación, la falta de recursos y las nuevas atribuciones sin considerar la aplicabilidad de los territorios para lograr los resultados deseados, evidencia la desconexión de los servicios desconcentrados frente aquellos de carácter central.
- La articulación de las distintas áreas administrativas subnacionales (nacional, regional, provincial y local) a opinión de encargados de salud local, ha presentado deficiencias en su coordinación en la gestión de la crisis sanitaria, lo cual ha afectado en particular a la atención primaria, situación que exemplifica la dependencia de los servicios comunales con aquellos de nivel central.
- En consideración de cómo ha afectado la crisis sanitaria a la gestión de Atención Primaria, el 46,1% considera que ha tenido un impacto en la distribución de medicamentos y alimentos a la población de riesgo, puesto que han tenido que aumentar la dotación de personal en aquel ítem. El 26,1% ha visto afectado el desabastecimiento de insumos debido a la necesidad de adquirir nuevos productos no contemplados en el presupuesto anual ante la pandemia. El 7% ha tenido saturación de los servicios de atención primaria y el 1,7%

manifiesta problemas relacionados con los contagios de personal de salud. El 19,1% que manifestó otro tipo de impacto, se relaciona con la gestión general de atención primaria, como son aquellos controles programados que no se han podido efectuar, el aumento de horas de trabajo de funcionarios(as), en las zonas rurales la dificultad de movilización ante de la dispersión geográfica y la readecuación de funciones del personal acorde a la gestión de la pandemia.

- En relación a qué medidas son necesarias a implementar en Atención Primaria, el 100% considera que es fundamental aumentar los recursos para la gestión de la crisis sanitaria en las comunas en función de sus necesidades; el 94,8% aumentar personal para trazabilidad en atención primaria; 93,9% traspasar recursos financieros de programas que no se pueden aplicar en el actual contexto a la gestión de la crisis; el 90,4% en la georreferenciación de los casos de Covid-19 en la comuna.
- En las medidas adicionales que solicitan desde el sector primario, con el 43,5% está aumentar la atención de pacientes ambulatorios y derivados y atenciones domiciliarias. El 26,1% solicita aumento de toma de exámenes; el 7% aumentar la infraestructura pública disponible en los servicios de salud. El 6,1% considera aumentar el apoyo de las residencias sanitarias en las comunas en función de su déficit.
- Encargados de salud estiman que la actual situación pone en relieve los servicios locales y sus esenciales servicios preventivos otorgados a la comunidad, siendo una oportunidad para desarrollar nuevos enfoques en la red de salud pública en miras del fortalecimiento de dichos servicios.
- Finalmente, desde los encargados de los servicios primarios, comentan la urgente necesidad de la posibilidad de otorgar licencias médicas desde la instancia primaria, puesto que en la actualidad no cuentan con dicha atribución, produciendo una brecha de tiempo respecto la notificación de la persona y sus contactos estrechos hasta la entrega de documentación que permita realizar el confinamiento solicitado por las autoridades sanitarias.

AMUCH

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

www.amuch.cl |    

