



La salud  
es de todos

Minsalud

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**Generación de una herramienta metodológica de  
priorización de problemáticas en salud que  
fortalezca la gestión territorial contribuyendo a la  
implementación de la Política de Atención Integral  
en Salud-PAIS**

**Diciembre 2020**



Instituto de Evaluación  
Tecnológica en Salud®



## RESUMEN EJECUTIVO

### Introducción

En cumplimiento de las funciones y competencias asignadas al MinSalud, mediante el Decreto 4107 de 2011 (8) y a partir de los resultados obtenidos en el proceso de implementación del MAITE, se identificó como necesidad, contar con herramientas e instrumentos para fortalecer la gestión territorial y apoyar la implementación tanto de la política como del modelo, en el marco de las acciones de asistencia y acompañamiento técnico que desarrolla el Ministerio a las entidades territoriales y demás agentes del sistema de salud.

El presente informe recoge los resultados del proceso de construcción de una herramienta de identificación y priorización de problemas en salud que fortalezca la gestión territorial contribuyendo a la implementación de la Política de Atención Integral en Salud-PAIS, el cual tuvo como insumo las siguientes estrategias metodológicas; 1. Revisión de documentos técnicos y normativos relacionados con las responsabilidades y competencias de las entidades territoriales y otros actores del sistema en el marco de la implementación de la política y del modelo de salud actual (9), 2. Revisión de alcance con búsqueda sistemática de la literatura, se definieron criterios y algoritmos para priorizar según lo encontrado 3. Diálogos deliberativos con actores involucrados de diferentes territorios de Colombia.

### Metodología

Para la generación de la herramienta y su validación se utilizaron los siguientes métodos:

- **Revisión sistemática de alcance:**

Revisión sistemática de la literatura. Se elaboró una matriz de extracción de información para hacer la síntesis incluyendo las variables autor, año, país de publicación, objetivo, tipo de documento, resumen, categorías de priorización y herramienta de priorización. A partir de esta matriz se hizo una síntesis de los principales criterios usados en los ejercicios de priorización y de los métodos y algoritmos empleados para combinar esos criterios y generar una valoración final.

- **Diálogos deliberativos con actores involucrados**

Se realizó una convocatoria de los actores entre el 9 y 13 de noviembre a través de correo electrónico y llamadas telefónicas. Los diálogos se desarrollaron el día 19, con los líderes del MSPS, y entre 25 y 26 de noviembre con los Entes Territoriales, a través de la plataforma



Zoom. Las transcripciones de los encuentros fueron analizadas siguiendo la técnica de codificación de la investigación cualitativa.

## Resultados

### 1. Revisión de la literatura

Se identificaron 5756 documentos; luego de la tamización de referencias y revisión de textos completos se seleccionaron 33 para extraer información. Estos estudios permitieron identificar dos insumos claves para la construcción de la herramienta de priorización, a saber, criterios y métodos de priorización:

- Criterios: magnitud; costo; efectividad; equidad; factibilidad; tendencia en los últimos años; impacto, y priorizar actividades relacionadas con la promoción y prevención.
- Métodos: método de Hanlon; análisis de decisión multi-criterio; proceso de análisis jerárquico – AHP; método point of truth calibration (POTCal); PASE, y estándares de Acreditación.

### 2. Diálogos con territorios

La experiencia de implementación de PAIS, en su componente operacional MAITE y las necesidades/dificultades que los territorios experimentan se sintetiza en las siguientes categorías producto del análisis de los datos cualitativos obtenidos a partir de los 4 grupos de territorios:

- Experiencias previas y estrategias territoriales para la gestión de la salud pública.
- Aspectos críticos para el desarrollo de la PAIS.
- Excesiva Reglamentación asociada y su interpretación.
- Dificultades en Articulación de actores y procesos.
- Desafíos del marco metodológico.

### 3. Desarrollo y validación de la herramienta

Se construyó una herramienta con distintos módulos:

- **Definición de problemáticas:** su objetivo es guiar en la definición y estructuración de las problemáticas que se van a analizar. Incluye y remite al KIT del plan de acción territorial.
- **Priorización de problemáticas:** su objetivo es generar un orden de las problemáticas identificadas en el paso anterior. Se analiza su magnitud, cronicidad, tendencia, impacto, costo, repercusión negativa, inequidad, ingobernabilidad, reforzadores, liberadores, disponibilidad y factibilidad de soluciones. Se genera un puntaje final hasta de 100 puntos y una categoría de priorización: alta, media o baja.
- **Selección de líneas de acción:** por medio de preguntas orientadoras se sugieren las líneas de acción de la normatividad vigente que deben ser consideradas al analizar esa problemática.



- **Resolución de preguntas orientadoras:** para cada una de las acciones de la normatividad vigente presenta preguntas orientadoras que le permiten al territorio determinar si el problema corresponde al incumplimiento de metas o se debe a las fallas en la gestión o proceso. Este análisis servirá como insumo para el desarrollo de la planeación o gestión.

Esta herramienta de acompaña de un instructivo con ejemplos.

El proceso inicial de validación consistió en la aplicación de la herramienta a un grupo de problemas identificados por los territorios para comparar los resultados con la priorización reportada por los territorios siguiendo el PASE y determinar los elementos adicionales que reporta esta herramienta. Este análisis permitió concluir que incluir varios criterios permite hacer una mejor discriminación entre las problemáticas, que identificar las líneas de acción de la normatividad permite integrarlas y que las preguntas orientadoras pueden usarse como base para proponer las acciones a seguir.

## Conclusiones

La herramienta presentada en este documento se propone para ayudar a los territorios a conceptualizar sus problemas, priorizarlos e integrarlos al modelo operacional de la Política de Atención Integral en Salud – PAIS. Su alcance no consiste en proponer cómo se debe llevar a cabo la gestión. Para esto se requiere y se sugiere el desarrollo de una herramienta que incluya acciones a realizar, actores, tiempos, compromisos, niveles y sectores involucrados y que facilite el seguimiento y evaluación de la ejecución de estas acciones. A esta herramienta deben poder acceder todos los actores del sistema involucrados.

La herramienta propuesta no pretende constituirse en una actividad adicional a los procesos de planeación que desarrollan los territorios. Al contrario, se propone como un instrumento de ayuda, en el que la información requerida es la que ellos usan, por ejemplo, al construir la planeación territorial. De hecho, la herramienta remite a esa información y al uso de metodologías como el KIT de planeación territorial de DNP.

Teniendo en cuenta que los territorios tienen una alta variabilidad en el proceso de implementación del MAITE, los módulos presentados en ese documento pueden usar de manera independiente, atendiendo a las necesidades de planeación que estén enfrentando los territorios.

El módulo de priorización puede utilizarse como una herramienta transversal para realizar otros procesos de priorización. También pueden usarse sus criterios como insumo para emplear otros algoritmos de decisión, tales como procesos de decisión multicriterio.