

Documento de sistematización

Guía para la elaboración de planes de respuesta ante emergencias y desastres en redes de salud local

Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)
2012

1. Introducción

En el marco del proyecto “Comunidades resilientes a través de redes de salud seguras” ejecutado entre abril de 2011 y noviembre de 2012, e implementado en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú por la Organización Panamericana de la Salud, con el objetivo de fortalecer la capacidad de respuesta de redes de salud local mediante el aumento del nivel de seguridad de las unidades de salud, el desarrollo de herramientas que faciliten la implementación de acciones desde una perspectiva de red, y la promoción de la estrategia de hospital seguro en el nivel local, sub-nacional o nacional.

Este proyecto contribuye al cumplimiento de los compromisos asumidos por los países en el Marco de Acción de Hyogo 2005 – 2015, mediante el cual se busca mejorar la seguridad de los establecimientos de salud y su capacidad de respuesta.

En el marco de la iniciativa **hospitales seguros frente a desastres** se han desarrollado varias herramientas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los establecimientos de salud, entre ellas podemos destacar el Índice de Seguridad Hospitalaria (ISH) que brinda un rápido diagnóstico de la situación de seguridad de las unidades de salud en los aspectos estructural, no estructural y funcional, y los elementos necesarios para desarrollar planes de mejoramiento. Para los aspectos funcionales que tienen que ver con la respuesta organizada y coordinada de todos los funcionarios de la unidad, existen varias herramientas como el planeamiento hospitalario para responder a desastres que promueve que cada unidad de salud cuente con un plan de emergencia, lo que mejora la capacidad de respuesta individual del establecimiento, sin embargo, se identificó la necesidad de contar con una herramienta que permita desarrollar las acciones de los establecimientos desde una perspectiva de red de modo que potencialice aun más la organización individual y permita una respuesta coordinada en una determinada zona geográfica.

Por ello el Área de Preparativos para Situaciones de Emergencias y Socorro en Caso de Desastres, desarrolla una guía para elaborar un plan de la red de salud, entendiéndose como red a todas las unidades de salud públicos, semipúblicos de un área geográfica, que comparten su objetivo de asistir a una comunidad, esta guía pretende que las unidades de salud se articulen entre sí, coordinen acciones y presten una mejor asistencia a la comunidad afectada por un evento adverso.

2. Concepción

La herramienta es una guía regional genérica que tiene como objetivo brindar una metodología para la elaboración de planes de respuesta a emergencias y desastres desde el enfoque de red local de servicios de salud. Está concebida para que se adapte a la realidad de los países y permita construir los planes frente a las amenazas más frecuentes que pueden generar un evento adverso, con los recursos disponibles al momento de su elaboración y en coordinación con los actores locales que intervienen en la atención pre-hospitalaria.

Existen avances importantes en América del Sur relacionados con la elaboración de planes hospitalarios para responder desastres, pero en caso de un evento adverso que genera víctimas en masa, se requiere articular esas capacidades individuales, de modo que en una zona determinada, se optimicen los recursos disponibles en las unidades de salud, las instituciones u organizaciones prehospitalarias y otras de apoyo como aquellas que manejan los servicios básicos. Sin embargo de esta necesidad identificada en los países, no se cuenta con una herramienta que permita la elaboración de planes de red de salud para responder a emergencias y desastres.

Tanto para la elaboración del plan de la red como para su implementación, es necesario contar al menos con los siguientes actores:

- Autoridad del sector salud de la localidad.
- Autoridades y personal de los hospitales que conforman la red.
- Autoridades y técnicos de los gobiernos locales.
- Las oficinas de gestión de riesgo local que son los responsables de dar una respuesta general a un evento adverso
- Organismos de atención prehospitalaria que dependiendo del país pueden pertenecer a los hospitales o a instituciones como la Cruz Roja, Policía Nacional o Cuerpos de Bomberos.

3. Elaboración

La guía fue elaborada con la participación de experiencias piloto en Bolivia, Ecuador y Perú, cada país sobre la base de un modelo genérico preliminar con los contenidos básicos de lo que debería tener una guía, se realizaron procesos con la participación de los Ministerios de Salud de cada uno de los países y los responsables locales de desastres en Moquegua/Perú, La Paz/ Bolivia y Tena/ Ecuador. Las oficinas de gestión del riesgo de cada una de las localidades, los directores de los hospitales de la red (públicos y mixtos) de salud, los organismos prehospitalarios.

- **Proceso de construcción**

En cada uno de los países se llevo un proceso particular pero en términos generales podemos afirmar que:

Paso 1: elaboración de un documento guía, con el contenido mínimo que debería tener un plan de la red de salud para la respuesta a emergencias y desastres

Paso 2: desarrollo de procesos de capacitación a los integrantes de la red de salud sobre la metodología propuesta, en tres países piloto.

Paso 3: facilitación de talleres en cada país para la elaboración del plan de la red

Paso 4: desarrollo de ejercicios de simulacro en cada país para probar los planes con escenario de víctimas en masa.

Paso 5: ajustes a los planes en función de los resultados del simulacro y elaboración del documento final en cada país

Paso 6: elaboración de un documento regional en el que se incorporan las experiencias de cada país.

Paso 7: revisión del documento en un taller regional con la participación de los responsables de la implementación de la herramienta en cada país.

Paso 8: elaboración de la primera versión de la guía regional para elaboración de planes para responder a desastres desde una perspectiva de red.

Paso 9: Revisión de la primera versión del documento entre las oficinas de Preparativos para emergencias y desastres de la OPS y los Ministerios de Salud relacionados con el tema.

Paso 10: elaboración y distribución del documento final con los aportes de los países e instituciones que participaron en el proceso.

- Validación: Los planes de la red de los países fueron validados en ejercicios de simulacro que fueron el insumo de base para la elaboración de la guía regional.

4. Uso

La herramienta fue usada para elaborar los planes de respuesta de la red de salud de la ciudad del Tena en Ecuador, de Moquegua en Perú y la Red de salud No. 4 de la ciudad de La Paz en Bolivia, conjuntamente con instituciones hospitalarias, pre-hospitalarias y de gestión del riesgo de desastres.

La herramienta regional será usada en ese contexto una vez que se publique y será incorporada a la herramienta de planeamiento hospitalario para responder a desastres.

- **Resultados alcanzados (esperados y no esperados)**
Disponible metodología para elaboración de planes de respuesta a emergencias y desastres desde una perspectiva de red de salud.
- **Actores clave en la implementación**
 - Ministerios de salud.
 - Instituciones encargadas de gestión del riesgo.
 - Autoridades de salud de la zona.
 - Jefes de los hospitales que integran la red de salud.
 - Organismos básicos de socorro (bomberos, Cruz Roja)
- **Beneficiarios, cómo participan y se benefician**
 - Los responsables de los servicios de salud y atención pre-hospitalaria participan en la elaboración del plan.
 - La comunidad se beneficia de los servicios de salud trabajando como una red organizada en la que optimiza las capacidades individuales.

5. Replicabilidad y sostenibilidad

Análisis y reflexión crítica sobre la aplicación de la herramienta (DESPUÉS)

- **Lecciones aprendidas**

En el desarrollo de la herramienta es importante involucrar no solo a los actores de gestión de riesgo de desastres, sino a los responsables de la organización y funcionamiento de los servicios de salud propiamente dichos y atención pre-hospitalaria.

- **Costos y recursos humanos**

Los rubros a considerar para el presupuesto dependen de las acciones a seguir:

- Adaptar la guía al país
- Aplicar la metodología tal cual consta en la guía

Adaptar la guía al país

- Contrato de un consultor para consolidar la información y desarrollar el documento.
- 2 talleres nacionales de revisión y validación

Aplicar la guía sin modificaciones:

- Taller de capacitación para aplicación de la guía.
- Taller para elaboración del plan con los actores locales involucrados.
- Simulacro para poner a prueba el plan, socializarlo y actualizarlo.
- Taller de validación del Plan
- Edición, diagramación y publicación del plan y difusión.

- **Adaptación a otros contextos**

La guía regional está siendo revisada por los responsables del Área de Emergencias y Desastres de la OPS/OMS en Centroamérica y el Caribe.

- **Adaptación para logro de mayor impacto**

Este material será incorporado como parte del curso de planeamiento hospitalario para responder a desastres, que tiene amplia difusión y aplicación en la región.