

“Agenda de Gestión de Sistemas de Información de Salud” para un Sistema Integrado y Federal de Salud.

Documento elaborado por el Dr. Emiliano López (Coordinador Nacional de Telesalud, emilianolpz@gmail.com), y Lic. Cintia Speranza (Coordinadora Operativa y de Planificación estratégica de la Dirección Nacional de Sistemas de Información de salud, cintiasperanza@gmail.com)¹

Dado que los procesos de cambios organizaciones, se construyen a partir de la existencia de cierta cultura, contexto y actores, este documento incluye una descripción detallada de la trayectoria de Nación y de las provincias en relación a los sistemas de información de salud y el marco legal disponible. Este trabajo intenta plantear los principales desafíos, una agenda de gestión y una propuesta organizativa con el fin de jerarquizar las estructuras con funciones y responsabilidad que a futuro serían incorporadas en una Agencia Federal de Salud Digital.

¿De dónde partimos?

La irrupción en la agenda de política sanitaria de los sistemas de información se da en el 2007 con la creación del Sistema Integrado de Información Sanitaria (SISA); posteriormente en el 2012 se crea el Plan Nacional de Cibersalud, promoviendo una política pública destinada a mejorar la calidad de atención de la salud e igualar las condiciones de acceso a este derecho universal de toda la población. Para ello proponía crear una red de colaboración entre instituciones públicas de salud de todo el país a efectos de impulsar la capacitación y construcción colectiva de conocimiento, la consulta remota de pacientes y la gestión de los programas emanados del entonces Ministerio de Salud de la Nación. Por otra parte, con el fin de integrar los sistemas de información del Ministerio de Salud y ante la falta de una organización formal dentro del Ministerio con funciones y responsabilidades asignadas para consolidar una política pública clara que incluya esta temática, entre el 2013 y 2016 se promovió una Mesa de Trabajo de Sistemas de Información en el ámbito de la Unidad de Financiamiento Internacional de Salud con la participación de los programas y Direcciones relevantes. Durante este periodo se identificaron las duplicaciones existentes entre los diversos sistemas de información, se implementaron mejoras en la integración de la información y se consensuó un plan de integración que promovía la adopción de estándares de interoperabilidad, el análisis de los modelos de datos y la integración de los sistemas nacionales con las provinciales con el fin de facilitar la gestión de la información en todo el sistema.

Durante el 2018, se lanzó el **Plan Nacional de Telesalud 2018-2024**, que enmarcó institucionalmente el despliegue de servicios, tecnologías y procesos innovadores en el país, para incorporar la telesalud como una herramienta innovadora para asegurar el diagnóstico y tratamiento oportuno que requiere una atención de calidad en un contexto de escasez de profesionales con amplias disparidades en la distribución entre las distintas jurisdicciones. Se implementó la nueva Plataforma de Teleconsulta interoperable e integrada a la Red Nacional de Salud Digital, en 19 jurisdicciones, bajo un sistema que cumple los estándares de seguridad y privacidad de la información, y posibilita la continuidad al cuidado de las personas en cualquier nivel de atención.

Actualmente la **Red Nacional de Salud Digital** se encuentra montada en servidores de ARSAT y permitirá el intercambio entre distintos sistemas de historia clínica electrónica interoperables. Esta Red se organiza

¹ Se agradece el soporte y el apoyo brindado por la Lic. Silvia Prieri y el Prof. Dario Codner

en dominios los cuales representan a las diferentes jurisdicciones del país de todos los subsistemas y a los distintos sistemas de información del Ministerio de Salud. Cada dominio es responsable del resguardo de los datos de los pacientes, viajando la información a través de la Red entre dominio y dominio en el momento que el médico atiende al paciente conformándose la **Historia clínica nacional**. Cabe destacar que dicha Red no guarda información de los pacientes. El primer paso para conectarse a la Red es identificar de forma unívoca a los pacientes a través de un proceso de federación. Para fines de octubre se espera que quince jurisdicciones estén conectadas y federando pacientes, además de las jurisdicciones que actualmente federan pacientes (CABA, Mendoza, Neuquén y Municipios de AMBA). El próximo paso del proyecto será que cada uno de los dominios comparta el Resumen de Historia clínica electrónica, en el momento que el médico atienda al paciente en el consultorio. La conexión a la Red requiere que las Historias clínicas electrónicas sean interoperables.

Para que las provincias puedan conectar sus centros de atención a la Red, la conectividad es una necesidad esencial. Si bien, se cuenta con “Programa de acceso a internet para establecimientos públicos destinados a la salud”, la alineación entre los objetivos de la empresa ARSAT, los procedimientos de ENACOM y las necesidades provinciales ha sido dificultosa, demorando la ejecución de dicho programa.

En los relevamientos realizados a nivel provincial, alrededor del 25%, de aproximadamente 11.000 establecimientos (8500 centros de atención primaria y 2500 hospitales) poseen algún soporte digital para atender a los pacientes, pero no todos utilizan historias clínicas electrónicas.

Todas las jurisdicciones definieron su propia estrategia de salud digital para incorporar estándares de interoperabilidad en salud, estableciendo prioridades y metodologías de implementación adaptadas a su geografía, cultura organizacional y características de su población.

Si bien, existen instrumentos para impulsar la **innovación** en tratamientos de salud relacionados con fármacos, vacunas, etc., es difícil identificar otras herramientas además de la Telesalud que potencien la innovación en los procesos de atención en los efectores públicos.

Para fines del 2018, se conformó el Datawarehouse del Ministerio de Salud donde se consolidaron algunas de las bases nominalizadas del Ministerio, entre ellas los padrones históricos y las prestaciones del Programa SUMAR, la vacunación de la población, los establecimientos y profesionales, con la tecnología adecuadas para el análisis y **gestión de la información** para funcionarios y analistas de monitoreo y evaluación. El montaje del Datawarehouse permitió la integración con las bases de ANSES para que las personas con controles de salud y vacunas registradas en el programa SUMAR y en VACUNAS puedan simplificar los trámites administrativos para cumplir los requisitos para acceder a la Asignación Universal por Hijo.

Existen aspectos derivados de la Estrategia de Salud Digital, importantes para destacar pero que no verificaron avances. Se detallan a continuación algunos de ellos:

- **Protección de datos personales y el resguardo de la información** en los sistemas en general: Es necesario avanzar en recomendaciones y normas para la protección de datos de pacientes y es necesario contar en el ámbito del Ministerio un equipo experto en protección, gestión y monitoreo de los datos.
- **Gestión del Conocimiento y formación de Recursos Humanos:** La falta de articulación con las Universidades y otros actores sectoriales generadores de información pública, imposibilitó dar curso al flujo virtuoso entre academia, estado y sociedad. Es necesario priorizar espacios de vinculación tecnológica con las Universidades.

- **Externalidades Positivas derivadas de la Implementación de la Estrategia:** Poco se ha explorado en las externalidades positivas que conlleva la estrategia de salud digital, en cuanto a la generación de empleo y la expansión del mercado de software de salud en la Argentina para el mercado local y los mercados extranjeros.
- **Alineación de las Agendas digitales de los organismos del Estado Nacional con la Estrategia de Salud Digital:** Los sistemas de información de los principales actores del sistema, como ser PAMI, Superintendencia de Servicios de Salud y ANMAT presentan sus propias características poco integradas a la Estrategia de Salud Digital, lo cual se presenta como un obstáculo en las jurisdicciones para avanzar en la implementación de la HCE, el recupero financiero de todas las prestaciones y la implementación del Proyecto de Receta Digital.

¿Cómo avanzamos?

El despliegue de la salud digital debe diseñarse desde una planificación estratégica participativa con fuerte impronta federal, atendiendo a las complejidades y construyendo desde el consenso que permita reflejar y discutir a partir de las necesidades y oportunidades locales. Este será el camino posible, sino único, que garantice continuidad, legitimidad y sostenibilidad a la salud digital como estrategia innovadora anclada a las necesidades de todo el país.

Se propone que la agenda de gestión para el 2020-2024 se base en los siguientes ejes estratégicos: **Red Nacional de Salud Digital, Gestión del Conocimiento y Telesalud**, ejecutándose bajo los pilares que demanda la Salud Digital y la sociedad del conocimiento, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Pilares para la construcción de un Sistema de Información Integrado



A continuación, se resumen las principales líneas de trabajo de la Agenda de Gestión propuesta para los próximos cuatro años.

Red Nacional de Salud Digital

- I. Impulsar y financiar la incorporación de tecnología en los centros de atención de primer nivel respetando las estrategias provinciales para HCE, aplicaciones de rondas sanitarias, turnos, gestión de medicamentos, etc.
- II. Incorporar en la RED la **Receta Digital** para todo el sistema de salud.
- III. Consensuar en una mesa federal la definición de estándares de interoperabilidad, su actualización y promoción de los mismos.
- IV. Generar recomendaciones y análisis de riesgos para el cuidado de los datos personales de los pacientes.
- V. Impulsar la certificación de aplicaciones de salud en cuanto a la utilización de estándares de interoperabilidad y protección de datos personales.
- VI. Alinear la Estrategia de Salud Digital con las agendas digitales de PAMI, Superintendencia de Seguros de Salud y ANMAT.

Telesalud

- I. Construir un espacio federal para la definición del Plan Nacional de Telesalud que involucren a la telemedicina, teleducación, y telegestión en cuatro dimensiones: 1- ético y legal, 2-capacitación y gestión del cambio, 3-infraestructura y 4-estándares y reembolso.
- II. Desarrollar redes para el fortalecimiento junto a otros organismos del estado nacional y entes descentralizados y desconcentrados (ej. Ministerio de Educación, Secretaria de Políticas Universitarias, Universidades Públicas y Foro Argentino de Facultades y Escuelas de Medicina Públicas, PAMI, etc.).
- III. Asesorar e impulsar el diseño, planificación, ejecución y monitorización de los proyectos de desarrollo vinculados a la Telesalud en el ámbito federal.
- IV. Facilitar procesos de formación innovadora del capital humano en el ámbito de la salud para mejorar el acceso y la calidad de atención en regiones de mayor escasez de integrantes del equipo de salud y oferta académica (todo el equipo de salud, priorizando residentes, agentes sanitarios y enfermeros).

Innovación

- I. Definir e implementar estrategias para la incorporación de tecnología en zonas rurales y zonas de frontera respetando sus culturas y atendiendo a las necesidades que ellas demanden, impulsando la telemedicina como herramienta para trascender los obstáculos que presentan las distintas zonas geográficas de nuestro país.
- II. Impulsar activamente la innovación tecnológica local, articulando con los Ministerios de Ciencia y tecnología y el Ministerio de Economía para potenciar el crecimiento de la innovación en salud, y de los mercados de software de salud. Diseñar en forma conjunta las políticas adecuadas para marcar un sendero de desarrollo y crecimiento para el rubro.
- III. Establecer mecanismos para certificar la calidad de aplicaciones móviles e innovaciones en forma articulada con ANMAT

Gestión del Conocimiento

- I. Crear un Observatorio Federal de Sistemas de Información de Salud, con el objetivo de fortalecer, monitorear y evaluar su despliegue en todo el país, y generar estudios de prospectiva en salud.
- II. Consensuar y proponer una Plan estratégico de Gestión del Conocimiento para Salud.
- III. Consensuar una agenda de estudios y encuestas a largo plazo, formal e integrada por las áreas sustantivas de generación del conocimiento y gestión de la información.
- IV. Coordinar y proponer en el marco de COFESA un Plan estratégico de Salud basado en el análisis de situación que se sustente en datos.

V. Jerarquizar la gobernanza de la DEIS sobre las direcciones de estadísticas provinciales con mayor presencia territorial y capitalizar las capacidades de los centros colaboradores argentinos de la Organización Mundial de la Salud.

VI. Diseñar e implementar con las áreas sustantivas un plan de acción sustentable para alcanzar la cobertura del 100% de datos nominalizados en los sistemas de vigilancia epidemiológica, vacunas, sistema perinatal, etc.

VII. Desarrollar como prioridad indicadores cualitativos de calidad, eficiencia, eficacia e impacto de las políticas desarrolladas para telesalud a nivel federal y para toda la estrategia de salud digital

Vinculación con la Academia

I. Impulsar la formación de recursos humanos especializados en todo el país, a través de acuerdos con Universidades nacionales, tecnológicas, de las ciencias médicas y ciencias sociales para incorporar la temática específica de sistemas de información de salud.

II. Incorporar la participación activa y propositiva de las Universidades Públicas (ciencias de la salud, derecho, tecnológicas etc.) para la implementación, monitoreo y análisis de la estrategia de salud digital y el diseño de nuevos proyectos.

Empoderamiento de los pacientes

I. Empoderar a la ciudadanía en las cuestiones relacionadas a la salud digital, sensibilizando acerca de sus derechos e instaurando mecanismos formales de participación y retroalimentación de las políticas públicas con la demanda de la población. Incorporar la telesalud al ámbito comunitario y la ciudadanía con participación activa de dichos actores.

II. Consolidar el o los portales de los pacientes para que accedan a sus registros de salud y gestionen sus preferencias para compartir la información entre profesionales de la salud.

¿Cómo se ejecuta?

La temática de los sistemas de información en salud, entendido a la luz de un país federal en todas sus dimensiones: gestión de datos e infraestructura tecnológica, innovación, gestión y gobernanza, y generación e intercambio del conocimiento, impacta en forma transversal a todas las áreas sanitarias. El desafío es establecer un marco de gobernanza dentro del Ministerio de Salud para alcanzar la institucionalización de áreas de trabajo que demanda la Salud Digital y la Sociedad del Conocimiento. Por último, pero no menor, cabe destacar que el nuevo gobierno deberá implementar políticas públicas que mejoren la distribución del ingreso, y las políticas de salud constituyen uno de los pilares básicos para recomponer la salud de la población y mejorar sus posibilidades de ingreso. Para ello, es indispensable diseñar políticas y planes de acción basados en datos oportunos para intervenir en el contexto actual en forma articulada con el resto de las carteras.

Se propone la conformación de la Secretaría de Sistemas de Información e innovación en Salud. Esta nueva organización conforma el sustrato necesario llevar adelante una agenda que prioriza la Gestión del conocimiento, la Telesalud como camino para achicar las brechas en la calidad de atención y la Implementación de la Red Nacional de Salud Digital para mejorar los servicios de atención en todos los pacientes a lo largo de toda su vida en todos los subsistemas de salud.

Esta Secretaría actuará como una estructura matricial que sea transversal a todas las secretarías del Ministerio de Salud de la Nación dependiendo del ministro o jefe de Gabinete.

Se propone conformar tres áreas estratégicas dependientes de la Secretaría con el fin de llevar adelante la Agenda de Gestión Propuesta en el apartado anterior:

En el ámbito de **Telesalud**, se propone: (i) jerarquizar el actual equipo de trabajo, (ii) formalizar la articulación con Programas y Proyectos, (iii) fortalecer el equipo de infraestructura de Telesalud que brinda apoyo a todo el territorio nacional, (iv) institucionalizar la telemedicina y teleeducación y (v) coordinar espacios de encuentro entre el ámbito público y privado que interviene en todos los procesos de implementación de telemedicina.

En la órbita de la **Gestión del conocimiento en salud** se propone; (i) nuclear a la Dirección de Estadísticas e información en Salud, Salud Investiga, Economía de la Salud y el Datawarehouse del Ministerio, (ii) conformarse en el ente coordinador de la Gestión del conocimiento entre el Ministerio de Salud, los Ministerios de Salud provinciales, y principalmente con el Ministerio de Ciencia y Tecnología

Por último bajo el área de la **Red Nacional de Salud Digital** se propone: i) jerarquizar y federalizar el área de Estándares de Interoperabilidad, (ii) jerarquizar el área de implementación de la Estrategia de Salud digital en las provincias y el resto de los subsectores, (iii) incorporar un área de trabajo formal dedicada a la Cyberseguridad y la protección de Datos Personales y (iv) reforzar y adecuar el equipo de trabajo del área de Desarrollo de Sistemas sanitarios a partir de las necesidades de las nuevas metodologías de desarrollo informático e incorporación de tecnología.

Anexo. Links de interés

- Mesa de Trabajo de Sistemas de Salud (Trayectorias y Desafíos 2013-2015) http://www.ufisalud.gov.ar/images/Documentos-Tecnicos/UFIS_DT8.pdf.
- Resolución N° 189/2018 [Estrategia Nacional de Salud Digital 2018 - 2024](#).
- Resolución N° 115/2019, Red Nacional de Interoperabilidad o como se denomina actualmente [Red Nacional de Salud Digital](#)
- Resolución N° 680/2018 [estándares de interoperabilidad](#)
- Resolución N° 21/2019 [Plan Nacional de Telesalud 2018-2024](#)
- Resolución N° 85/2019 [Inventario de actividades estadísticas y catálogo de indicadores estratégicos sanitarios](#)
- Información de Salud de Canadá <https://infoway-inforoute.ca/en/>
- Salud Canadá <https://www.canada.ca/en/health-canada.html>
- SNOMED CT <https://www.argentina.gob.ar/salud/snomed>
- HL7 Internacional <http://www.hl7.org/>
- CORFO – Corporación de Fomento de la producción <https://www.corfo.cl/sites/cpp/home>
- AGENSIC - Agencia de Gobierno electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/>