

ESCRIBE

Gastal, FL.¹

Etchepare, RF.²

Ferronato, MG.²

Roessler, IF.³

Makoto Kitamura, C.²

Albino, C.²

Gonçalves, JK.⁴

EL SISTEMA BRASILEÑO DE ACREDITACIÓN

ORGANIZACIÓN NACIONAL DE ACREDITACIÓN (ONA)

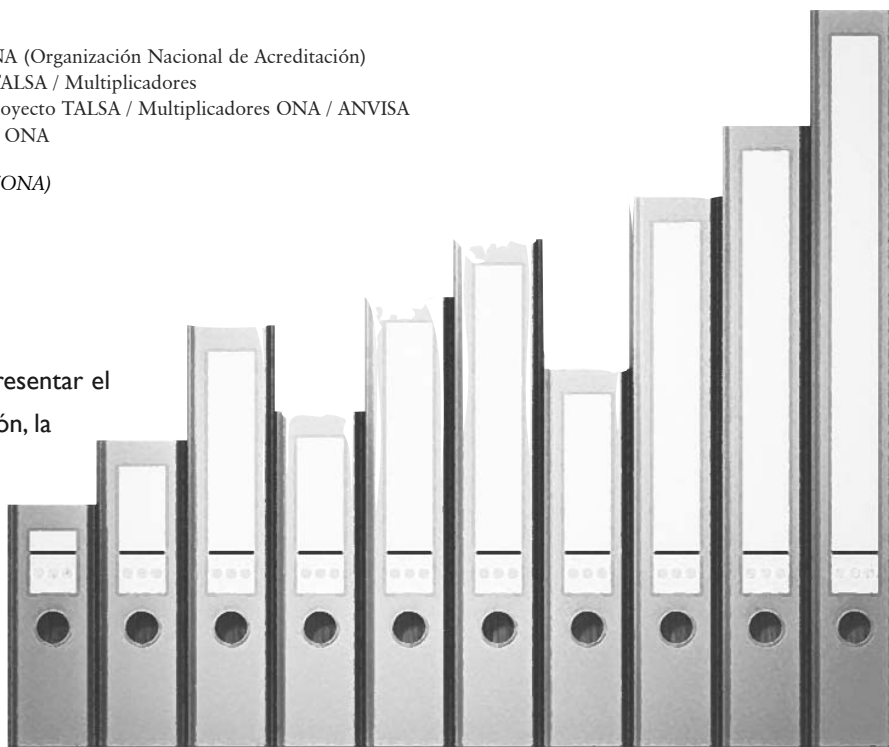
1. MD.; PhD.; Superintendente de la ONA (Organización Nacional de Acreditación)
2. Médicos y Dinamizadores del Curso TALSA / Multiplicadores
3. MD.; Coordinadora Pedagógica del Proyecto TALSA / Multiplicadores ONA / ANVISA
4. Analista de sistemas y consultora de la ONA

Autor responsable: Fábio Leite Gastal (ONA)

E-mail: flgastal@ona.br

Este trabajo tiene por objeto presentar el Sistema Brasileño de Acreditación, la Organización Nacional de Acreditación e informaciones sobre el proceso de evaluación y certificación. Para ello, se han investigado informaciones respecto en la bibliografía sobre la experiencia internacional, las definiciones y conceptos que fundamentan la acreditación, así como la divulgación

de la Organización Nacional de Acreditación y el Sistema Brasileño de Acreditación por ella coordinado.



Cómo se integra el poder público y el Estado Federal, representado por el Ministerio de Salud y la ANVISA (Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria), al sistema Brasileño de Acreditación?. Se describen los fundamentos metodológicos que orientan la lógica, el proceso de evaluación y el funcionamiento en red de este sistema y posteriormente se difunden noticias sobre el estado actual, el proceso de divulgación desarrollado en este sistema. Se presentan algunas consideraciones con respecto a la relevancia actual y futura de la acreditación como método de implementación de mejoras en la gestión de los servicios de salud y su potencial impacto positivo para la población.

Introducción

La reciente fundación del Sistema Brasileño de Acreditación coordinado por la Organización Nacional de Acreditación (ONA) está relacionada con las transformaciones que tuvieron lugar en Brasil en la década de los 90 del siglo XX, con la incorporación de métodos más modernos en el sector de salud y una serie de iniciativas regionales realizadas en algunos Estados. Estas experiencias fundadoras sucedieron en los Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná y Rio Grande do Sul y, posteriormente, todos fueron articuladas y unidas por el Ministerio de Salud y las organizaciones nacionales del sector en una única estrategia que resultó en la fundación ONA en el año 1999 ^{1,2,3}.

Se define acreditación en Brasil, como un sistema de evaluación y certificación de calidad de servicios de salud voluntario, periódico y reservado. Tanto en ámbito nacional como internacional es una acción coordinada por una organización o agencia no gubernamental encargada del desarrollo y actualización de su metodología. En sus principios tiene un carácter eminentemente educativo, aplicado para la mejora continua, sin finalidad de fiscalización o control oficial. No se debe confundir la acreditación con los procedimientos de licenciamiento y acciones típicas del Estado ^{4,5,6,7}.

Diversas instituciones representativas y de ámbito nacional han participado en la creación de la ONA. Estas enti-

dades representan el conjunto de instituciones fundadoras y se organizan en grupos denominados de la siguiente manera:

■ Entidades Prestadoras de Servicios de Salud - ABRAHUE - Asociación Brasileña de Hospitales Universitarios y de Enseñanza; CMB - Confederación de las Misericordias de Brasil; CNS - Confederación Nacional de Salud de los Hospitales, Establecimientos y Servicios; FBH - Federación Brasileña de Hospitales;

■ Entidades Compradoras de Servicios - ABRAMGE - Asociación Brasileña de Medicina de Grupo, ABRASPE - Asociación Brasileña de Autogestiones en Salud financiadas por las empresas (actualmente llamada UNIDAS); CIEFAS - Comité de Integración de Entidades Cerradas de Asistencia a la salud (actualmente llamada UNIDAS); FENASEG - Federación Nacional de Empresas de Seguros Privados y de Capitalización y UNIMED de Brasil. Confederación Nacional de Cooperativas Médicas;

■ Entidades privadas guiadas por principios que rigen el derecho público - CONASEMS - Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud y CONASS - Consejo Nacional de Secretarios Estadales de Salud.

Conviene destacar que además de las instituciones fundadoras participan también como miembros del Consejo de Administración de ONA los representantes designados por el Ministerio de Salud, por la ANVISA (Agencia Nacional de Vigilancia

Sanitaria) y por la ANS (Agencia Nacional de Salud Suplementar) y actualmente hay representación de los nuevos asociados que son: la Sociedad Brasileña de Análisis clínicos (SBAC) y el Colegio Brasileño de Radiología (CBR) ⁸.

El objeto de este estudio es presentar el Sistema Brasileño de Acreditación y la Organización Nacional de Acreditación, dar informaciones sobre la dinámica de evaluación, certificación, educación y las actualizaciones realizadas en los últimos años.

La ona y el sistema

La Organización Nacional de Acreditación - ONA es una organización no gubernamental que se caracteriza por "personería jurídica de derecho privado sin fines de lucro y de interés colectivo", con actuación en nivel nacional. Su objeto general es promocionar la implementación de un proceso permanente de evaluación y de certificación de la calidad de los servicios de salud, permitiendo el perfeccionamiento continuo de la atención, con la finalidad de garantizar la calidad en la asistencia a los ciudadanos brasileños en todas las organizaciones prestadoras de servicios de salud del país ⁸.

El proceso de evaluación no es realizado por la ONA y sí por las Instituciones Acreditadoras que son organizaciones de derecho privado, con o sin fines de lucro, con el reconocimiento formal de ONA, que tie-

nen la responsabilidad de efectuar la evaluación y la recomendación de la certificación de calidad de los servicios dentro de las normas técnicas previstas y todas tienen actuación en nivel nacional ^{9,10}.

Las Instituciones Acreditadoras reconocidas actualmente por la ONA son ocho: IPASS - Instituto Paranaense de Acreditación en Servicios de Salud; FCAV - Fundación Carlos Alberto Vansolini; IAHCs - Instituto de Acreditación Hospitalaria y Certificación en Salud; DNV - Det Norske Veritas; IQG - Instituto Qualisa de Gestión y GLCSA - Germanischer Lloyd Certification South America; DICQ/SBAC - Sistema Nacional de Acreditação; BSI/Brasil - British Standards Institute.

La Institución Acreditadora actúa en la Organización Prestadora de Servicios de Salud (OPSS) que es evaluada a través de un equipo de evaluadores formados según las normas técnicas de ONA y según el tipo de organización.

En el caso de hospitales, el equipo mínimo deberá estar formado por médico, enfermero y profesional con perfil administrativo. En relación con otros servicios como hemoterapia, laboratorios clínicos, nefrología, radiología, diagnóstico por imagen, radioterapia, medicina nuclear, servicios de atención ambulatoria y de urgencia/emergencia, la configuración del equipo también está reglamentada y definida en normas técnicas específicas. Estas informaciones varían según la necesidad de atender con mayor precisión al proceso de evaluación y las peculiaridades técnicas de los servicios ^{11,12,13,14}.

Los equipos de evaluación deben estar estructurados con base en las reglas definidas en las Normas del Proceso de Evaluación, contando con un evaluador líder responsable ante la Institución Acreditadora por todas las etapas del proceso de evaluación.

El perfil de este evaluador líder exige capacidad para comandar y experiencia, dado que al evaluador jefe le cabe tomar decisiones con relación a la coordinación del proceso de evaluación en el que esté implicado.

Por lo tanto la ONA posee un funcionamiento en red y está compuesta por un Consejo de Administración, constituido por los miembros fundadores y miembros asociados elegidos y por la superintendencia que supervisa, observa y controla las actividades de las Instituciones Acreditadoras.

La participación del ministerio de salud

El Ministerio de Salud ha estado apoyando la ONA desde su fundación a través de sus representantes junto al Consejo y de convenios que han establecido el reconocimiento formal del Sistema Brasileño de Acreditación (Documento Oficial No. 538, 17 de abril de 2001, del Ministerio de Salud de Brasil). Además, la ANVISA, agencia reguladora especial del Ministerio de Salud, ha estado realizando desde el 2001, una intensa actividad de cooperación técnica que ha resultado en el desarrollo de nuevos procesos de acreditación que incluyen los servicios de hemoterapia, nefrología y de radiaciones (radiología, diagnóstico por imágenes, radioterapia y medicina nuclear - aprobados formalmente en 2006 junto con los de servicios de atención ambulatoria y urgencia/emergencia), laboratorios clínicos y en programas de capacitación, denominado TALS / Multiplicadores (Entrenamiento en Evaluación de Servicios, Licenciamiento Sanitario y Acreditación / Multiplicadores), que se centran en la actualización de contenidos relacionados con la evaluación de servicios, licenciamiento sanitario y acreditación.

La lógica y el método para la acreditación

La metodología propuesta por el Sistema Brasileño de Acreditación en sus manuales configura los requisitos para la evaluación y certificación de las OPSS (hospitales, servicios de hemoterapia, laboratorios, etc.) y presenta como característica principal la verificación integrada de todos los servicios. Para ello, los instrumentos son estructurados según los niveles de calidad, donde se definen los estándares e ítems de orientación. El estándar es una definición operacional que permite la identificación precisa de lo que se busca evaluar y cada uno presenta una lista de ítems de orientación. Estos, a su vez, apuntan las fuentes y a los conceptos donde los evaluadores pueden buscar las evidencias indicadoras de calificación, así como la organización de salud puede utilizarlos para auxiliar en el cumplimiento de los requisitos de un determinado estándar. Por lo tanto, además de servir de guía a los evaluadores, los ítems de orientación también son elaborados con el fin de auxiliar la OPSS en su proceso de preparación para la Acreditación. La lógica que orienta la definición de los niveles tiene una coherencia global y longitudinal para todo el instrumento, y, consecuentemente, para toda la organización evaluada. Esto hace posible un efecto sistémico en lo que se refiere al producto de los servicios de salud que es: el cuidado del paciente. Desde el punto de vista de la Acreditación, no se evalúa un sector o departamento aisladamente, solamente se acredita un hospital, por ejemplo, si todos los servicios alcanzan los estándares definidos. La OPSS será clasificada de acuerdo con el nivel mínimo de referencia que alcanza en los estándares de cada sección del instrumento (Manual). Cada nivel posee un

atributo de búsqueda básico a ser logrado y la verificación de la con-

formidad de la institución se da a través de los llamados principios

orientadores que generan los estándares, especificados a continuación:

NIVEL 1 ATRIBUTO DE BÚSQUEDA: SEGURIDAD (ESTRUCTURA)

PRINCIPIO ORIENTADOR - Estándar: *cumplir a los requisitos formales, técnicos y de estructura para su actividad conforme la legislación correspondiente; identificar los riesgos específicos y gestionarlos con foco en la seguridad.*

ORIENTACIONES COMPLEMENTARIAS: responsabilidad técnica acorde con la legislación; cuerpo funcional habilitado o capacitado, dimensionado adecuadamente a las necesidades del servicio; condiciones operacionales que enfoquen a los requisitos de seguridad para el cliente (interno y externo); identificación, gestión y control de riesgos sanitarios, ambientales, ocupacionales y relacionados a la responsabilidad civil, infecciones y bioseguridad.

NIVEL 2 ATRIBUTO DE BÚSQUEDA: ORGANIZACIÓN (PROCESO)

PRINCIPIO ORIENTADOR - Estándar: *gestionar los procesos y de sus interacciones de modo sistémico; establecer sistemática de medición y evaluación de los procesos; poseer programa de educación y entrenamiento continuado, volcado para la mejoría de los procesos.*

ORIENTACIONES COMPLEMENTARIAS: identificación, definición, estandarización y documentación de los procesos; identificación de los proveedores y de los clientes y su interacción sistémica; establecimiento de los procedimientos; documentación (procedimientos y registros) actualizada, disponible y aplicada; definición de indicadores para los procesos identificados; medición y evaluación de los resultados de los procesos; programa de educación y entrenamiento continuado, con evidencias de mejora y de impacto en los procesos; grupos de trabajo para la mejora de procesos y de las interacciones institucionales.

NIVEL 3 ATRIBUTO DE BÚSQUEDA: EXCELENCIA EN LA GESTIÓN Y CALIDAD (RESULTADOS)

PRINCIPIO ORIENTADOR - Estándar: *Utilización de perspectivas de medición y evaluación organizacional, alineadas a las estrategias y correlacionadas a los indicadores de desempeño de los procesos; dispone de sistemática de comparaciones con referenciales externos pertinentes y además presenta evidencias de tendencia favorable en los indicadores; presenta innovaciones y mejoras implementadas, que son decurrentes del proceso de análisis crítica.*

ORIENTACIONES COMPLEMENTARIAS: define las perspectivas básicas de sostenibilidad de la organización (innovación y desarrollo, personas, clientes, procesos, financiera y sociedad); sistema de indicadores de desempeño focalizando las perspectivas básicas, con informaciones completas y actualizadas, incluyendo informaciones de referenciales externos pertinentes; establecimiento de una relación de causa y efecto entre los indicadores, donde los resultados de uno influyen en los demás, así como, permiten el análisis crítico del desempeño y la tomada de decisión; análisis de tendencia con la presentación de un conjunto de por lo menos tres resultados consecutivos; análisis críticas sistemáticas con evidencias de acciones de mejora e innovaciones; identificación de oportunidades de mejora del desempeño a través del proceso continuo de comparación con otras prácticas organizacionales con evidencias de resultados positivos; sistemas de planificación y de mejora continua relacionados a estructura, nuevas tecnologías, actualización técnico-profesional y de procedimientos.

El instrumento lanzado en 2006, con los requisitos anteriores ha representado una de las principales modificaciones en la metodología en

relación a las versiones anteriores 1999, 2001 y 2004. Otro aspecto que debe ser destacado es que los estándares relativos a los niveles 1 y 2

están relacionados a las actividades, funciones o servicios. Ya los estándares de nivel 3 están relacionado a los conjuntos de actividades agrupados

en las ocho grandes secciones del instrumento a seguir: liderazgo y administración; organización profesional; atención al cliente/paciente; diagnóstico; apoyo técnico; provisiones y apoyo logístico; infra-estructura; educación e investigación.

Dentro de ese enfoque, una institución encuadrada en el nivel 1 es aquella que cumple la totalidad de requisitos relacionados a la seguridad en todas sus áreas y recibe el certificado de ACREDITACIÓN, con validez de dos años. Una institución clasificada en el nivel 2, además de las condiciones de seguridad presenta procesos organizados y recibe el certificado de ACREDITACIÓN PLENA con validez también de dos años. Una institución calificada en el nivel 3, además de tener que cumplir las exigencias de los niveles 1 y 2, debe cumplir todos los requisitos relacionados con un buen desempeño gestión y calidad de servicios recibiendo el certificado de ACREDITACIÓN CON EXCELENTE, válido por tres años.

Es importante observar que los estándares establecidos para los tres niveles son relacionados a atributos distintos y de creciente complejidad y correlacionados por el eje de la calidad, de manera que, para alcanzarse

un nivel superior los niveles anteriores deben haber sido cumplidos en su totalidad. Este contexto ha determinado la definición de los estándares y de los niveles presentados anteriormente, tratándose de un enfoque que orientará la elaboración de los criterios de evaluación para todas las áreas y para los diversos tipos de organizaciones que prestan algún servicio de salud a la población. En la medida que las instituciones vayan evolucionando, los estándares serán a menudo actualizados y delineados para progresivos grados de calificación.

Esta estrategia también busca mantener al Sistema Brasileño de Acreditación en línea con los mejores modelos de gestión utilizados hoy día internacionalmente. La figura 1 muestra la relación entre los niveles de acreditación de ONA y los métodos internacionales actuales de gestión.

Otro principio fundamental relacionado a la acreditación es la adhesión voluntaria, es decir, ninguna OPSS será obligada a hacer la evaluación u obtener certificación. No obstante, la experiencia muestra que a lo largo del tiempo la población prefiere utilizar servicios que disponen de algún tipo de referencial en cuanto a la calidad de

sus recursos y sus actividades.

Conviene destacar también que las organizaciones acreditadas deben mantener el grado de desempeño obtenido y para ello hay un proceso de seguimiento por parte de las Instituciones Acreditadoras reconocidas por ONA que evaluaron y concedieron la certificación. Así se podrá garantizar el mantenimiento del desempeño obtenido y estimular a que nuevos niveles sean alcanzados^{15,16}.

Estado actual y el proceso de divulgación

Dentro de este contexto la ONA y su Consejo han estado trabajando juntamente con las Instituciones Acreditadoras reconocidas en el perfeccionamiento de la metodología de evaluación, en el proceso de capacitación de evaluadores y en la producción de nuevos instrumentos de evaluación. En el momento actual y con los resultados de 2006, se puede afirmar que a lo largo de estos siete años de existencia de ONA ya fueron desarrollados instrumentos que permiten la acreditación de cualquier tipo de organización prestadora de servicios y de atención a la salud. La ONA ha promocionado en el año de 2006, 94 eventos, seminarios y conferencias de sensibilización; 55 cursos de multiplicadores/facilitadores que han generado un número de 2.902 personas capacitadas; 07 cursos de capacitación inicial de evaluadores con 323 personas asistentes. Ya se han realizado 400 visitas de diagnóstico organizacional, 190 visitas de evaluación para Acreditación y 100 Organizaciones Prestadoras de Servicios de Salud mantienen la condición de certificados por la acreditación de ONA (70 hospitales con suman 13.000 camas hospitalarias y 30 otras OPSS - laboratorios, servicios de hemoterapia, nefrología etc.). En Internet hay un sitio (www.ona.org.br)

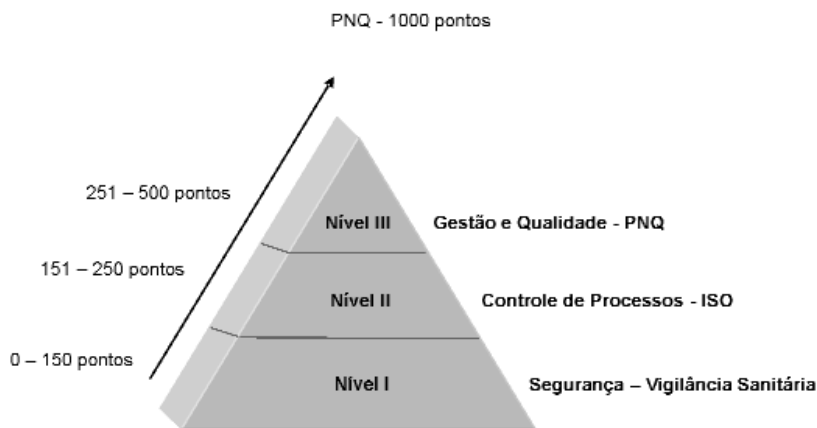


FIGURA 1: ACREDITACIÓN (ONA) POR OTRAS METODOLOGÍAS

o www.onaeducare.org.br) que ofrece las informaciones básicas necesarias para comprender el Sistema Brasileño de Acreditación y además se constituye en un medio para la adquisición de los manuales y otras publicaciones producidas por la organización, así como en un medio de actualización en lo que se refiere a cambios e innovaciones del sistema.

En este mismo sitio web, desde el año 2003, se propuso el Curso de EaD (Enseñanza a Distancia vía Web), denominado "TALSA/Multiplicadores", pionero en el área de salud y demuestra ser una excelente herramienta de actualización y de formación de profesionales dedicados a la calidad y acreditación, incluso desde fuera de Brasil. De acuerdo con lo descrito anteriormente, este curso ha sido realizado junto con la ANVISA. Este programa realizó más de 111 grupos virtuales de aprendizaje y atendió a 6.000 alumnos en el período 2003 - 2006. Además del programa TALSA, en 2005, fueron realizadas 20 cursos/co-

munidades, con más de 400 alumnos del programa INDE - Introducción a Indicadores de Desempeño con la finalidad de presentar los resultados de un trabajo realizado en conjunto por ONA y ANVISA sobre el desarrollo de una matriz de indicadores de desempeño y sus posibles aplicaciones. En 2006, se han lanzado nuevos programas educativos vía Internet entre ellos el Curso para la Capacitación de Evaluadores del Sistema Brasileño de Acreditación que es complementado por un proceso de pruebas bianual (examen de calificación individual) para la certificación individual de los candidatos. En este momento hay más de 20 cursos disponibles en el sistema web de ONA.

Conclusión

Este trabajo ha presentado una visión sumaria del proceso de organización e implementación del Sistema Brasileño de Acreditación que

se encuentra en proceso de expansión y desarrollo en Brasil. Conviene destacar que los programas de garantía de calidad en el sector de salud tiene su impacto reducido cuando no se realiza a la vez un programa de acreditación, dado que muchos de estos programas no alcanzan legitimidad y comprensión por parte de los profesionales y técnicos de las organizaciones debido al uso de un lenguaje y una experiencia ajena al sector ¹.

Así, la acreditación surge, no sólo en nivel nacional, sino también en el panorama mundial como una posible resolución para la problemática de la evaluación del sistema de salud y para la solidificación de los programas de garantía de la calidad de los servicios prestados ^{5,18}.

En Brasil ante tantos esfuerzos, se puede decir que "es probable que los ciudadanos brasileños sean capaces de, en un futuro próximo, disfrutar de la confianza en los hospitales y servicios" ³.

referencias

1. Quinto Neto A. Processo de Acreitação; A Busca de Qualidade nas Organizações de Saúde. 1ª ed. Porto Alegre: Editora Dacasa, 2000:136.
2. Baptista BSF. El desarrollo del proceso de Acreditación de hospitales en Brasil. Revista Itaes 2000; 5:15-8.
3. Novaes HM, Gastal FL, Gonçalves JK. Acreditación de Hospitales en Brasil. Revista Itaes 2000;5:12-6
4. Quinto Neto A, Gastal F. Acreditación Hospitalar: proteção dos Usuários, dos Profissionais e das Instituições de Saúde. 1ª ed. Porto Alegre: Editora Dacasa, 1997:133.
5. Otero R. La Acreditación de sistemas de salud - Consideraciones metodológicas y su aplicación a redes. Revista Itaes 2001;6:9-16.
6. Arce HE. Acreditación, ISO y otras modalidades de evaluación externa de servicios de salud. Revista Itaes 2001;6:18-27.
7. Quinto Neto A. Acreditación de organizações de saúde: a importância dos médicos e segurança da assistência e dos consumidores. Revista de Administração em Saúde 2001;3:26-30.
8. ONA. NG01 - Estatuto da Organização Nacional de Acreditação. Normas Gerais. Brasil - Brasília/DF 2000:1-13.
9. ONA. N001 - Normas Orientadoras - Diretrizes do Sistema do Processo de Acreditação. Normas Técnicas. Brasil - Brasília/DF 1999:1-65.
10. ONA. NO02 - Normas Orientadoras - Credenciamento de Instituições Acreditadoras. Normas Técnicas. Brasil - Brasília/DF 1999:1-33.
11. ONA. NA01 - Normas para o Processo de Avaliação de Organizações Prestadoras de Serviços de Saúde. Normas Técnicas. Brasil - Brasília/DF 2000:1-8.
12. ONA. NA02 - Normas para o Processo de Avaliação de Organizações Prestadoras de Serviços Hospitalares. Normas Técnicas. Brasil - Brasília/DF 2000:9-17.
13. ONA. NA03 - Normas para o Processo de Avaliação de Organizações Prestadoras de Serviços Hemoterápicos. Normas Técnicas. Brasil - Brasília/DF 2000:18-26.
14. ONA. NA04 - Normas para o Processo de Avaliação de Organizações Prestadoras de Serviços de Laboratórios Clínicos. Normas Técnicas. Brasil - Brasília/DF 2003:1-9.
15. ONA. NO03 - Normas Orientadoras - Produção, Revisão e Validação dos Instrumentos de Avaliação. Normas Técnicas. Brasil Brasília/DF 2000:1-36.
16. ONA. NO04 - Normas Orientadoras - Acompanhamento das Organizações Acreditadas. Normas Técnicas. Brasil Brasília/DF 2001:1-17.
17. Acre HE. El papel de la Acreditación Hospitalaria en la era de la "Globalización" de la economía. Revista Itaes 1997;3:14-8.
18. ONA. Manual das Organizações de Serviços Hospitalares. 1ª ed. Pelotas: Educat, 2001:198.
19. Azevedo AC. Evaluation of the performance of health services. Revista Saúde Pública 1991;25:64-71.