



# COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD

Hacia una salud pública  
con más equidad y calidad  
al alcance de todos.

*Guía de servicios de una red  
de atención de salud  
Fundamentos y lineamientos  
para su formulación*

Documento técnico 7

### **AUTORIDADES**

#### **Presidencia de la Nación**

Ing. Mauricio Macri

#### **Ministerio de Salud y Desarrollo Social**

Dra. Carolina Stanley

#### **Secretaría de Gobierno de Salud**

Prof. Dr. Adolfo Luis Rubinstein

#### **Unidad de Coordinación General**

Dra. Analía López

#### **Secretaría de Coberturas y Recursos de Salud**

Dr. Luis Alberto Giménez

#### **Subsecretaría de Coberturas Públicas Sanitarias**

Lic. Cintia Aldana Cejas

**Elaboraron este documento:** Lic. Celeste Benetti (Programa Redes), Lic. Silvia Fábregas (Programa Redes), Lic. Andrea Casabal (Programa Redes), Lic. Ivonne Moreau (Programa Redes), Lic. Claudio Alló (Programa Redes), Dra. Mabel Careaga (Programa Redes), Lic. Paula Piccoli (Programa Redes), Lic. Mariana Rolla (Programa Redes), Abg. Andrea Romero (Programa Redes), Od. Yhinny Santos (Dirección Nacional Sistemas de Información en Salud), Ing. Fabiana Vidal (Dirección Nacional Sistemas de Información en Salud), Lic. Julieta Carreras (Dirección de Articulación de Coberturas Públicas Jurisdiccionales).

## RESUMEN EJECUTIVO

# GUÍA DE SERVICIOS DE UNA RED DE ATENCIÓN DE SALUD

---

La estrategia de la Cobertura Universal de Salud tiene entre sus objetivos el de mejorar el acceso a los servicios de salud públicos de la población. Para ello, requiere de la existencia de redes explícitas, integradas y accesibles que garanticen la coordinación y continuidad de cuidados.

Una de las formas concretas para alcanzar este objetivo es a través de la comunicación oportuna y efectiva de la oferta del sector, pilar para garantizar el acceso. La Guía de Servicios de Red es el instrumento que permite formalizar y difundir dicha oferta.

Para la formulación de la guía es importante considerar los distintos momentos y situaciones en que los diferentes usuarios tienen contacto con el sistema de salud y, por lo tanto, explicar en cada caso la oferta de servicios con la que cuentan, contemplando que en la prestación de servicios de salud intervienen múltiples instituciones.

El presente documento aborda los fundamentos y las características principales de una guía de servicios, ofreciendo información a las autoridades y equipos técnicos de las jurisdicciones para facilitar el desarrollo y la instrumentación de esta herramienta.

## ÍNDICE

<b>6</b>	<b>1. INTRODUCCIÓN</b>
<b>6</b>	<b>2. ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA GUÍA DE SERVICIOS?</b>
<b>7</b>	<b>3. ¿QUÉ ES UNA GUÍA DE SERVICIOS?</b>
<b>9</b>	3.1. ¿QUÉ CONTENIDOS SE RECOMIENDA INCLUIR EN LA GUÍA?
<b>10</b>	3.2. ¿CÓMO ES EL PROCESO DE DIFUSIÓN Y DISTRIBUCIÓN?
<b>11</b>	<b>4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE GUÍAS DESARROLLADAS</b>
<b>14</b>	<b>5. CONCLUSIONES</b>
<b>15</b>	<b>6. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

Uno de los ejes prioritarios de la Cobertura Universal de Salud (CUS), según lo establecido en la resolución ministerial 1013/18, es la ampliación de la cobertura y la mejora de la atención. Este eje implica la necesidad de contar con redes explícitas, integradas y accesibles.

En dicha resolución, se establece que la salud es un derecho humano que debe hacerse efectivo a través del acceso sin discriminación alguna a servicios de salud organizados de manera integral, oportuna y equitativa.

En este sentido, la formalización y la difusión del funcionamiento de las redes de servicios a través de una Guía de Servicios de Red, contribuyen al objetivo de asegurar el acceso de la población a los servicios de salud y de garantizar la continuidad del proceso de atención.

Asimismo, contar con esta herramienta aporta a la visibilización y sostenibilidad de los procesos promovidos y desarrollados por las diferentes acciones de los programas de la Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación: redes de servicios continuos e integrados; priorización de líneas de cuidado; incentivación de prestaciones esenciales para una atención de calidad, focalización en la población con cobertura pública exclusiva; entre otros.

## 2 ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA GUÍA DE SERVICIOS?

En el marco de la estrategia de la CUS, la salud se entiende como un derecho humano fundamental, siendo la equidad un aspecto primordial para hacerlo efectivo. En este sentido, “la CUS implica que todas las personas y las comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos y de calidad, así como a medicamentos seguros, eficaces y asequibles, sin que los usuarios se expongan a dificultades financieras, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad”<sup>1</sup>.

Así, el acceso, entendido como la ausencia de barreras de cualquier tipo al sistema de salud (geográficas, económicas, socioculturales, organizativas, de género, etc.), es condición necesaria para alcanzar la cobertura universal, ya que ésta supone que dicho acceso vaya acompañado de una atención integral, continua y coordinada entre los distintos niveles del sistema. En otras palabras, implica que los servicios de salud sean no solo accesibles, sino además de calidad (OPS/OMS, 2014<sup>2</sup>).

En concordancia con la propuesta de la Organización Panamericana de la Salud (2010<sup>3</sup>), estos servicios deben ser pensados en términos de Redes de Servicios de Salud (RISS). Una RISS es definida como: “una red de orga-

1. Resolución 1013/18 del Ministerio de Salud de la Nación. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/310893/norma.htm>
2. OPS/OMS (2014). CD53/5 “Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud”. Disponible en <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/CD53-5-s.pdf>
3. Organización Panamericana de la Salud (2010). *Redes Integradas de Servicios de Salud. Conceptos, Opciones de Política y Hoja de Ruta para su Implementación en las Américas*. Disponible en <https://bit.ly/2C6ldlB>

nizaciones que presta, o hace los arreglos para prestar, servicios de salud equitativos e integrales a una población definida, y que está dispuesta a rendir cuentas por sus resultados clínicos y económicos y por el estado de salud de la población a la que sirve” (p. 9). Las RISS son, entonces, una expresión operativa de la estrategia de Atención Primaria de la Salud, que permite la concreción de elementos esenciales como el acceso y la cobertura universal<sup>4</sup>.

Mejorar la accesibilidad de las redes supone que los establecimientos y servicios estén disponibles, pero además que la población pueda demandar una atención efectiva. Para que esto sea posible, el sistema tiene que garantizar la disponibilidad de información práctica, clara y precisa acerca de la oferta y el funcionamiento de la red de servicios de salud de su territorio, así como de los canales o circuitos disponibles para acceder a una atención continua y de calidad.

La Guía de Servicios de Red se constituye como una herramienta para favorecer la accesibilidad garantizando el derecho a la información, al explicitar cómo acceder a la cobertura universal de salud y cómo aprovechar sus beneficios.

### 3 ¿QUÉ ES UNA GUÍA DE SERVICIOS?

Como fuera expresado previamente, la Guía de Servicios de Red busca dar respuesta al derecho de la población a

conocer cuál es la oferta de servicios de salud. Es el producto final de la elaboración y puesta en marcha de una estrategia cuyo objetivo principal es brindar información apropiada e instructiva que garantice tanto el acceso a los servicios de salud, como también a la continuidad del proceso de atención.

Para su formulación es importante considerar los distintos momentos y situaciones en que los usuarios tienen contacto con el sistema de salud y, por lo tanto, explicar en cada caso la oferta de servicios con la que cuentan, contemplando que en la prestación de servicios de salud intervienen múltiples instituciones. Por ejemplo, tener en cuenta qué información deben conocer las personas si tienen una emergencia, o si requieren una consulta con un profesional de la salud cercano para un control, o una consejería. Además, qué datos requiere el usuario que concurre por primera vez a ese efector o quien ya se ha atendido y es parte del área de responsabilidad. Es necesario indicar si existen vías de acceso rápidas y los medios de transporte disponibles para llegar a ese efector.

Del mismo modo, para los efectores y organizaciones que conforman el sistema de salud es una herramienta para explicitar tanto las funciones específicas de los equipos de salud (del primer, segundo y tercer nivel, etc.), como las formas de funcionamiento en red para facilitar los procesos de trabajo, optimizar los recursos disponibles. Asimismo, promueve y fortalece, la modalidad vinculatoria entre instituciones y dispositivos y mejora los resultados sanitarios.

En este sentido, es clave que la información suministra-

4. Para esto, y dada la heterogeneidad de contextos de los sistemas de salud, la OPS propone el desarrollo de 14 atributos de RISS, agrupados en 4 ámbitos de abordaje: Modelo asistencial, gobernanza y estrategia, organización y gestión, asignación e incentivos (OPS, 2010, pp. 35-36).

da por la Guía surja del consenso entre los diferentes actores involucrados en la red, dado que puede redundar incluso en la identificación de circuitos o procesos informales y contribuir a su institucionalización.

Dada la complejidad de las RISS en un territorio específico, existen diversas maneras de diseñar las guías, que se condicen con las variadas formas que pueden adquirir las redes. En ese sentido, la guía podría contar con diferentes niveles de acceso a su contenido, según las distintas necesidades de los usuarios: por alcance geográfico (por departamento, por área programática), por tema o problemática abordada (para enfermedades crónicas no transmisibles, salud mental, etc.); por servicios telefónicos (otorgamiento de turnos), por estudios complementarios, emergencias.

Una vez definida la red a alcanzar, la Guía de Servicios deberá incluir la descripción de la misma en su totalidad, partiendo del primer nivel de atención y considerando la organización de la atención en niveles de complejidad creciente. Por este motivo, es deseable que de su elaboración participen referentes y autoridades de todos los niveles de atención que forman parte de la red, así como autoridades locales y/o provinciales a cargo de la rectoría y gobernanza del sistema.

Otro aspecto clave para la formulación de la Guía es la selección del soporte en el cual se elaborará (en papel y/o en formato digital) y la manera en que se actualizará, en tanto incluye información que irá variando con el tiempo. Esta decisión conforma la dimensión comunicacional más importante a considerar ya que determinará la utilidad, funcionalidad, difusión y alcance de la Guía.

Si bien se recomienda la utilización del formato digital, porque facilita la actualización periódica de los conteni-

dos, la elección del soporte debe fundamentarse en las posibilidades concretas de acceso y uso de la población y equipos de salud a recursos digitales e impresos. Es relevante también considerar que ambos soportes no son excluyentes, sino que el uso de uno u otro pueden configurar fases necesarias para el aprovechamiento de los sistemas de información.

La difusión inicial de la Guía, tal vez requiera de la convivencia de múltiples canales (y piezas de comunicación diversas), incluso acciones específicas de prensa. Es fundamental, por lo antes dicho que la población y los equipos de salud la conozcan.

En otro sentido, es fundamental considerar que la misma debe alcanzar no solo a la población que ya concurre con regularidad al sistema de salud, sino también a quienes lo hacen de forma esporádica o no tienen ningún contacto con el mismo, de forma de ampliar la accesibilidad de la red.

De optar por la versión impresa, que no es la más recomendable, se tendrá que contemplar la realización de ediciones periódicas que permitan mantener actualizados los datos publicados, así como contar con información clara y un diseño amigable que facilite la lectura.

El equipo encargado de elaborar la Guía debe estar conformado por una diversidad de perfiles, que puedan aportar iniciativas y soluciones a los diferentes aspectos de la estrategia, tanto desde lo comunicacional como lo institucional y operativo, contemplando la experiencia de las personas en el acceso a la información y en el uso de los distintos dispositivos.

Además, este equipo deberá proyectar y establecer mecanismos de actualización en función del soporte (men-

suales/trimestrales/semestrales/anuales), de modo que se pueda tener una única versión del material. Esto permitirá que la Guía contenga los datos correctos y sea de utilidad para la población.

En el caso de optar por un soporte digital (página web, aplicación para celular, chat bot<sup>5</sup>, etc.), es importante que estos medios de consulta se desarrollen teniendo en cuenta su usabilidad “atributo de calidad de un producto que se refiere sencillamente a su facilidad de uso”<sup>6</sup>. Este concepto contempla la facilidad con que el usuario puede navegar por la plataforma web o la aplicación, el tiempo que le lleva operar tareas básicas y la posibilidad de cometer errores; así como su percepción y satisfacción al utilizarla.

En el marco de un modelo de atención centrado en la persona y la comunidad, los formatos digitales brindan también la posibilidad de organizar la Guía de un modo interactivo incluyendo, por ejemplo, la clasificación por riesgo cardiovascular; información específica para distintas situaciones de salud; acceso a turnos en forma directa, etc.

En todos los casos se deberá facilitar la navegación con criterios amigables a través de herramientas que conduzcan claramente a las distintas secciones: barra lateral, búsqueda rápida, búsqueda dirigida y no dirigida, etc. Se recomienda incluir en la vista principal además de las secciones, noticias o actividades que se realizan en la red.

### 3.1. ¿QUÉ CONTENIDOS SE RECOMIENDA INCLUIR EN LA GUÍA?

Se espera que la guía de servicios pueda dar cuenta de los horarios de atención y datos de contacto de los efectores; los servicios brindados por los mismos, tanto en términos de oferta profesional como de los demás servicios (vacunación, laboratorio, prácticas complementarias, etc.) para fortalecer un abordaje sanitario extrahospitalario; y los circuitos de atención y derivación a especialistas de efectores de mayor nivel de complejidad.

Asimismo, puede incluirse información sobre acciones de prevención y promoción de la salud, actividades comunitarias y acciones con enfoque multicultural, así como información acerca de ejes sanitarios priorizados o estrategias específicas desarrolladas por la jurisdicción.

En base a lo anterior, el contenido de una guía de servicios debería contemplar y dar cuenta de aspectos tales como:

- Introducción: en la que se expliciten los objetivos de la guía, sus destinatarios, su alcance geográfico y su contenido.
- Uso de cartografía: para la ubicación en mapas de las instituciones de salud referidas, formas de acceso e indicación de distancias, etc.
- Datos de los efectores referidos: organizados según nivel de atención e indicando datos como nombre, dirección, datos de contacto, medios de transporte, servicios, horarios, plantel que lo integra, etc.

5. Se denomina “chat bot” a los programas que simulan mantener una conversación con las personas que acceden a un sistema, proveyendo respuestas automáticas a las entradas de los usuarios.

6. Hassan, Yusef (2015). *Experiencia de Usuario: Principios y Métodos*. Disponible en: [http://yusef.es/Experiencia\\_de\\_Usuario.pdf](http://yusef.es/Experiencia_de_Usuario.pdf) (p.9).



- Datos complementarios: es importante incluir otro tipo de información de los efectores de salud como la existencia y el acceso a turnos programados para especialidades, servicio de laboratorio, entrega de medicamentos o recursos, etc.
- Datos de la red: explicitar todos los establecimientos de referencia correspondientes al segundo y tercer nivel de atención de la línea de cuidado que se trate, contemplando formas de acceso a los mismos. Se debe incluir también información sobre: nombre, dirección, datos de contacto, medios de transporte, servicios, horarios, plantel que lo integra, etc. Otro aspecto importante es la explicitación de estudios complementarios y de alta complejidad ofrecidos, mencionando modalidades de acceso e incluyendo días y horarios.
- Servicios especiales: además de la red básica de atención, la guía de servicios puede incluir información acerca de servicios tales como urgencias y emergencias, salud mental y adicciones, atención a situaciones de violencia (familiar, de género, etc.).
- Actividades y organizaciones comunitarias: la prevención y promoción de la salud son actividades características del primer nivel de atención y que pueden ser incluidas en la guía de servicios detallando las actividades ofrecidas, días y horarios y formas de participación. En el mismo sentido se puede complementar este tipo de información incluyendo organizaciones (de la sociedad civil, del sector público, etc.) que cuenten con actividades comunitarias orientadas al cuidado de la salud.

### 3.2. ¿CÓMO ES EL PROCESO DE DIFUSIÓN Y DISTRIBUCIÓN?

Al momento de elaborarse la guía, deberá también establecerse la forma de difusión y distribución. Es decir, no basta con tener la Guía, sino que es fundamental que las personas la conozcan y puedan acceder a ella fácilmente.

En este sentido, se deben contemplar distintos canales de distribución en el caso de un soporte impreso, que no se limiten solo al sector salud sino también se difunda entre otras instituciones, por ejemplo escuelas, clubes, entidades gubernamentales, etc., así como formas fáciles de entrar a una página web o suficiente difusión para descargar la aplicación para el celular. Es importante planificar una campaña de comunicación para garantizar de forma sostenida la difusión de la guía. Es recomendable definir un objetivo general, armar un cronograma en el que se enumeren las actividades, se delimiten los públicos, los canales y se establezcan los encargados de cada tarea e identificar posibles fases en concordancia con los soportes que se desarrollarán.

Además, es deseable que la planificación contemple actividades y estrategias variadas orientadas a los diferentes públicos (población, equipos de salud, decisores políticos, periodistas) y las particularidades de cada jurisdicción para lograr una mayor difusión de la guía. Puede contemplarse el trabajo articulado con diferentes actores del sistema de salud y la comunidad, para fortalecer el alcance y la efectividad de la campaña.

A modo de ejemplo se pueden planear acciones de difusión institucional como la publicación de la guía en las páginas web oficiales, cuentas de twitter y/o Facebook, actividades de prensa como gacetillas, entrevistas, pu-

blicidades en medios gráficos radiales y/o televisivos, elaboración de piezas de comunicación para que los equipos de salud conozcan y difundan la guía en terreno. Para esto se pueden organizar capacitaciones, producir instructivos, videos, volantes, GIF para Whatsapp, entre otras actividades.

Por último, es importante incorporar evaluaciones periódicas de la campaña de comunicación, para identificar la necesidad de reformular mensajes, canales o estrategias, y mejorar así la efectividad de la estrategia.

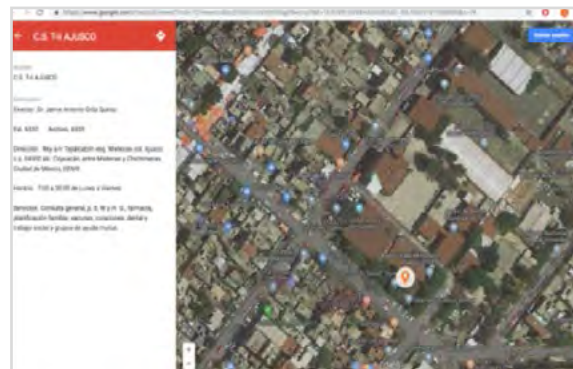
## 4 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE GUÍAS DESARROLLADAS

Las propuestas que se presentan a continuación, representan modos diversos de acceso a los sistemas de salud pública y de comunicación oportuna y efectiva de la oferta para garantizar la accesibilidad de la población. A su vez, cabe destacar que los recorridos y la organización de los sistemas sanitarios se inscriben en realidades y trayectorias heterogéneas, con entramados específicos de la relación entre usuarios y equipos de salud.

Sin embargo, puede resultar de interés identificar cómo diferentes países dieron forma a contenidos, seleccionaron soportes, trabajaron con sus sistemas de información, utilizaron las tecnologías digitales disponibles, y establecieron modos de difusión y acceso a los contenidos. De todas esas experiencias, resulta como denominador común la articulación de las acciones sanitarias en su conjunto bajo la modalidad de atención centrada en la persona y su comunidad.

### A. Mapas digitales:

La Ciudad de México propone a través de su portal web <https://bit.ly/2VLXB0E> un Mapa Digital que permite a los usuarios, acceder a la geo localización de los efectores de salud en función de los diferentes niveles de complejidad y servicios disponibles en cada efector y sus horarios de atención, entre los datos más relevantes.



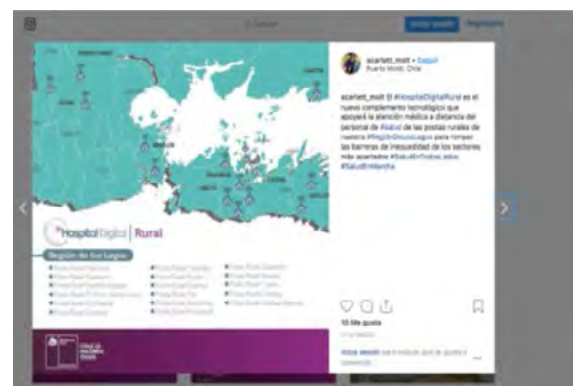
### B. Explicitación de servicios en el continuo de atención:

En el portal de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, se ofrecen de manera amigable y completa la oferta de servicios a la que los usuarios pueden acceder en el continuo de salud: <https://bit.ly/2iDiJCS> especificando además responsables de los efectores referenciados, entre otras categorías de información.



### C. Información para equipos de salud y accesibilidad:

Es recomendable incluir información adicional que puede ser relevante para la red, para los equipos de salud y para la coordinación de esfuerzos que tienden a reducir las barreras de acceso a una atención oportuna y de calidad. En este sentido se inscribe la iniciativa de Chile, que identifica los nodos desarrollados para la telemedicina y la telesalud: <https://bit.ly/2Lhwkz9>



### D. Piezas comunicacionales para orientación de circuitos, procesos, acceso a la información:

El lanzamiento de nuevas estrategias y la disponibilidad de nuevas herramientas es deseable que sea acompañado de piezas y soportes apropiados a cada etapa y fase de implementación, para dar respuesta al derecho de la población a conocer cómo funcionan los sistemas sanitarios. Esto puede observarse en la experiencia comunicacional de Bolivia: <https://bit.ly/2PJwtdu>



**E. desarrollo de aplicaciones de acceso libre:** Las aplicaciones de salud permiten una multiplicidad de interacciones con la información: acceso a solicitud de turnos, medios de transporte para el desplazamiento hacia los efectores de salud; estrategias para el automanejo, entre otros. En España, varias regiones cuentan con experiencias de desarrollo de aplicaciones móviles que evidencian la importancia según la fase de implementación de las Guías, de contar con soportes multicanal: <https://bit.ly/2ZMvZrw>



---

# 5 CONCLUSIONES

---

Las propuestas de la OPS y la OMS de acceso universal y cobertura universal, la consecuente estrategia de CUS definida por la Secretaría de Gobierno de Salud y la normativa vigente en Argentina en términos de derechos del paciente y derecho a la información, coinciden en la necesidad de definir criterios y estándares para una atención integral, equitativa y de calidad, así como en la obligación de informar a la población sobre los mismos.

Por esta razón, se alienta a las jurisdicciones, en primera instancia, a trabajar en la formalización de los circuitos y servicios de salud, acompañadas por las diferentes acciones promovidas desde la Secretaría. Una vez realizado este trabajo, en el cual es esperable que participen todos los actores involucrados en la concreción de las redes sanitarias, se promueve la formulación de las guías de servicios que sean necesarias para poner a disposición de la población toda esa información. En este sentido, el incentivo de “Guía de servicios de red” del Programa Redes es una manera de instrumentar esta estrategia.

---

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

---

- OMS/OPS (2014). *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. 53° CONSEJO DIRECTIVO. 66° SESIÓN DEL COMITÉ REGIONAL DE LA OMS PARA LAS AMÉRICAS*. Washington, D.C., EUA. Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/UHC-consultas-CD53-Spanish-2014.pdf>
- OMS (2010). *The world health report: health systems financing: the path to universal coverage*. Disponible en: <https://bit.ly/2WMvigu>
- Organización Panamericana de la Salud (2010). *Redes Integradas de Servicios de Salud. Conceptos, Opciones de Política y Hoja de Ruta para su Implementación en las Américas*. Disponible en: <https://bit.ly/2C6ldlB>
- Hassan, Yusef (2015). *Experiencia de Usuario: Principios y Métodos*. Disponible en: [http://yusef.es/Experiencia\\_de\\_Usuario.pdf](http://yusef.es/Experiencia_de_Usuario.pdf)