
2

Estudio de caso de un país: Turquía



Este estudio de caso describe las principales conclusiones relacionadas con el cálculo de costos del PAN-RAM de Turquía. Ofrece una visión general de la aplicación actual del PAN-RAM, describe los procesos y sistemas generales para el cálculo de costos y la presupuestación en Turquía, resume los enfoques concretos que este país ha adoptado para calcular los costos de las actividades asociadas a este programa y expone las principales lecciones aprendidas.

Antecedentes

Turquía participó en el ejercicio para determinar el alcance que sirvió de base a la elaboración de la herramienta de la OMS para el cálculo de costos y presupuestos de los PAN-RAM. Entre las actividades llevadas a cabo se incluyeron la colaboración con las principales partes interesadas turcas a través del proyecto, una misión que la OMS envió a Turquía en marzo de 2020, talleres, entrevistas con informantes clave y la recopilación de datos y consultas posteriores a la misión.

PAN-RAM de Turquía: visión general y aplicación

El borrador del PAN-RAM de Turquía terminó de redactarse en 2016 de acuerdo con el PAM-RAM realizado por la FAO, la OIE y la OMS.

La elaboración del PAN-RAM fue coordinada por el Ministerio de Salud con la participación del Ministerio de Agricultura y Silvicultura y todas las partes interesadas relacionadas a fin de formular estrategias nacionales y proporcionar una coordinación intersectorial.

Aunque el PAN-RAM de Turquía aún no ha sido aprobado oficialmente, ya se han llevado a cabo varias actividades en el marco del plan. Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad y la rendición de cuentas de la aplicación, es fundamental que este plan reciba la aprobación oficial del gobierno del país.

Entre las principales actividades ya efectuadas en Turquía se encuentran:

- establecimiento de redes de vigilancia del consumo de antibióticos y de sistemas de prescripción electrónica;
- formación de los farmacéuticos para evitar la venta de antibióticos sin receta;
- publicación de un PAN sobre el uso racional de los medicamentos;
- establecimiento de un equipo de administración de antimicrobianos en la mayoría de los hospitales;
- aplicación de un programa nacional de seguimiento de la RAM veterinaria;
- preparación de materiales de sensibilización para su uso en la formación de alumnos de guardería, primaria, secundaria y bachillerato.

Aplicación del PAN-RAM de Turquía



Cálculo de costos y presupuestos

Selección de actividades del PAN para el cálculo de costos

Dado que en Turquía ya están en marcha muchos componentes del PAN-RAM, el proceso de selección de actividades se centró en determinar qué actividades se están realizando y en detectar las nuevas y/o aquellas para las que aún no se han fijado los costos ni un plan de ejecución detallado. En una tabla que figura al final de este documento, se puede consultar la lista de actividades seleccionadas para el cálculo de costos en Turquía.

Selección de actividades del PAN para el cálculo de costos

- ¿Se trata de una actividad esencial que debe realizarse en un futuro próximo (1-2 años) y es factible que se lleve a cabo?
- ¿Es una actividad existente que ya se está poniendo en práctica pero que puede ser modificada, adaptada o ampliada para resolver cuestiones relacionadas con la RAM, o es una actividad nueva que aún no se ha ejecutado?
- ¿Existe un plan de ejecución detallado para esta actividad con funciones y responsabilidades claras? ¿O bien hay un plan de ejecución de actividades similares que se hayan llevado a cabo en el pasado?
- ¿Se ha asignado una financiación total o parcial a esta actividad?

Visión general de los procesos de cálculo de costos y presupuestos en Turquía

Las entrevistas a informantes clave que realizaron los funcionarios técnicos y económicos de los ministerios de Turquía mostraron la existencia de procesos y sistemas bien desarrollados para la contratación pública, la elaboración de presupuestos y la contabilidad. Los procesos y sistemas más importantes se describen a continuación.

Visión general del proceso presupuestario

El sistema presupuestario gubernamental comienza con la publicación de la memoria presupuestaria y la guía de preparación del presupuesto en septiembre de cada año. Las necesidades se determinan mediante entrevistas entre las instituciones y la Oficina de Estrategia y Presupuesto, así como a través de reuniones individuales. Una vez concluidas las entrevistas con las instituciones, se establecen los límites presupuestarios que se corresponden con el plan financiero a medio plazo publicado en un periódico oficial.

Las instituciones relacionadas elaboran sus presupuestos dentro de los límites máximos establecidos y los envían a la Oficina de Estrategia y Presupuesto. Una vez que esta oficina logra la consolidación necesaria, el presupuesto se remite a la Gran Asamblea Nacional de Turquía (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM]) por medio de la Oficina de la Presidencia. El presupuesto de cada institución es negociado por separado por la Comisión de Planificación y Presupuesto que participa en la TBMM. Una vez efectuadas las entrevistas, los informes de la Comisión se dirigen a las sesiones de la Junta General de la TBMM, tras lo cual tiene lugar una votación. Si se vota la «aceptación», la decisión se transmite a la Oficina de la Presidencia. El presupuesto oficial se publica y entra en vigor el 1 de enero del año siguiente. Las instituciones realizan sus gastos dentro de las asignaciones previstas para ese año.

En Turquía, el presupuesto se elabora para tres años. El primer año se basa en los gastos e ingresos reales, y los dos años siguientes representan el presupuesto estimado. Los distintos ministerios coordinan las actividades presupuestarias. Si es necesario, el Ministerio de Hacienda y Finanzas y la Dirección de Estrategia y Presupuesto se encargan de la coordinación adicional.

Funcionamiento del cálculo de costos y presupuestos: el ejemplo del Ministerio de Agricultura y Silvicultura de Turquía

Todos los ministerios de Turquía disponen de diversas herramientas informáticas para facilitar la contabilidad, la elaboración de presupuestos y la planificación. El Ministerio de Agricultura y Silvicultura está vinculado directamente a los departamentos de financiación, funciona a través de Internet y se actualiza en tiempo real. Las solicitudes presupuestarias se introducen a nivel de «proyecto», siendo un proyecto un conjunto relativamente amplio de actividades. El sistema tiene dos tableros de mando diferentes: uno es para los procedimientos gubernamentales rutinarios que son comunes a todos los ministerios, como los salarios del personal y los costos operativos; otro es específico para cada ministerio y permite introducir los proyectos correspondientes. El programa informático no ofrece necesariamente la posibilidad de introducir de forma muy detallada las etapas y subactividades de ejecución de cada proyecto. Por ello, el personal suele utilizar sus propias herramientas (p. ej., Excel) para calcular inicialmente más detalles y elaborar listas de costos y presupuestos antes de presentarlas haciendo uso del programa informático del ministerio.

Sistemas y programa informático

En Turquía se utilizan dos paquetes de programas informáticos a medida para el cálculo de costos y la elaboración de presupuestos. El sistema de presupuesto electrónico se utiliza para la preparación inicial del presupuesto y las etapas de seguimiento (p. ej., la revisión del presupuesto). Este sistema se utiliza en coordinación con la Dirección de Estrategia y Presupuesto. El segundo sistema es un sistema de aplicación presupuestaria que se emplea para supervisar cómo se libera el presupuesto. Este sistema se utiliza en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Finanzas. En consecuencia, el personal suele utilizar sus propias herramientas (p. ej., Excel) para calcular inicialmente más detalles y elaborar listas de costos y presupuestos antes de presentarlas aplicando el programa informático del ministerio.

Adquisiciones

Las leyes de contratación pública de Turquía exigen una licitación para cualquier bien o servicio que supere los 15.000 TL (2.407,71 USD). Los principales mecanismos de contratación son la licitación abierta, la licitación restringida y la licitación negociada. La Autoridad de Contratación Pública, un organismo independiente, está autorizada a supervisar la contratación de los organismos públicos para garantizar que el proceso sea transparente, competitivo y fiable. La contratación se basa en gran medida en los precios históricos; sin embargo, las negociaciones caso por caso suelen dar lugar a una heterogeneidad en los costos/precios unitarios de artículos/servicios específicos. Con frecuencia, los precios se «agrupan» en paquetes, en lugar de presentarse de forma desglosada (p. ej., para una reunión, el costo unitario cubre la sala de reuniones, el transporte, el almuerzo, la cena del equipo y las habitaciones de hotel para los participantes, si procede).

Taller de cálculo de costos del PAN-RAM: Ankara, marzo de 2020



Cálculo de costos y presupuestos para la RAM

El presupuesto que está específicamente relacionado con las actividades de la RAM debe incluirse en las asignaciones dentro del marco situado en los planes estratégicos de cada ministerio. Aunque muchas actividades del PAN-RAM ya se han llevado a cabo en Turquía, no se han aplicado planes de ejecución oficiales para actividades concretas del PAN-RAM. Asimismo, no hay líneas presupuestarias dedicadas especialmente a la resistencia a los antimicrobianos; la financiación de las actividades se absorbe en las partidas presupuestarias existentes del Ministerio de Salud, la Agencia Turca de Medicamentos y Dispositivos Médicos y el Ministerio de Agricultura y Silvicultura.

El taller organizado por la OMS en marzo de 2020 fue una oportunidad para que las partes interesadas multisectoriales de Turquía se reunieran con el propósito de trabajar en la elaboración de las medidas de aplicación e iniciar el cálculo de los costos de determinadas actividades del PAN-RAM. Las partes interesadas también proporcionaron valiosas opiniones y aportaciones sobre la creación de la herramienta de la OMS para el cálculo de costos y presupuestos.

Durante el taller, los participantes se dividieron en pequeños grupos para iniciar los planes de ejecución y el cálculo de los costos de las actividades del PAN-RAM previamente seleccionadas. Este proceso (facilitado por un coordinador de costos) continuó después del taller. El personal técnico determinó los recursos de ejecución necesarios para llevar a cabo cada actividad, presentó varias hipótesis para cada paso (p. ej., número de participantes en las distintas reuniones y sesiones de formación, cantidades y tipos de suministros que debían adquirirse, necesidades de personal adicional) y planificó un calendario para cada paso. El personal de finanzas y adquisiciones ayudó a calcular los costos unitarios de varios artículos y recursos que se incluyeron en los planes técnicos. Tras la redacción preliminar llevada a cabo durante el taller, los planes y las estimaciones de costos se revisaron de acuerdo con la retroalimentación recibida durante el taller cuando se recopiló más información. Estas revisiones fueron realizadas por un pequeño grupo formado por personal técnico y de adquisiciones.

Ejemplo de planificación de la aplicación: pasos y componentes detallados

Estrategia 2:

Reforzar la vigilancia nacional de la RAM

Objetivo 1:

Reforzar la vigilancia nacional de la RAM para la salud humana y animal

A5.

Crear un sistema de vigilancia de la resistencia a los antibióticos de los aislados de *Escherichia coli* y *Klebsiella pneumoniae*, los agentes adquiridos en la comunidad de la infección del tracto urinario (ITU), y recopilar datos

Realización de un taller sobre el sistema de vigilancia comunitaria

Diseñar un sistema informático para la vigilancia a través de la web:

1. Adquisición de un sistema informático
2. Servicio de mantenimiento del programa informático
3. Formación sobre el programa informático

Preparar procedimientos operativos estándar (POE) relativos a los métodos de RAM para la salud humana y animal:

1. Realización de un taller para elaborar los POE
2. Formar al personal técnico en los POE

Fortalecer la infraestructura de los laboratorios de referencia:

1. Mantenimiento y calibración del equipo (termociclador, cabina de bioseguridad, instrumento McFarland, incubadora, refrigerador, congelador)
 2. Adquisición de productos químicos (disco de antibióticos, antibióticos en polvo, agar Mueller Hinton, caldo Mueller Hinton, NAD (nicotinamida adenina dinucleótido), agar sangre de oveja, agar chocolate)
 3. Adquisición de material fungible (asa de inoculación desechable, bastoncillos de algodón estériles, placas de Petri, placas con tapa estéril, tubos de PCR (reacción en cadena de la polimerasa), tubos de microcentrífuga, Taq ADN polimerasa, mezcla de dNTP (desoxinucleósido trifosfato), guantes, cebadores, puntas de pipeta)
-

Lecciones aprendidas

Un plan presupuestado permite una mayor participación multisectorial de las partes interesadas.

Ya existe un alto nivel de coordinación entre los sectores de la salud y la agricultura en el ámbito de la RAM, y el sector del medio ambiente está dispuesto a apoyar también las actividades RAM una vez que se apliquen los mandatos oficiales del gobierno. El ejercicio de cálculo de costos se consideró un paso importante para reunir a los sectores con el fin de unir esfuerzos en la lucha contra la RAM.

La selección de actividades para el cálculo de costos ayudó a centrar la planificación de la aplicación y el despliegue del plan presupuestado.

Dado que muchos componentes del PAN-RAM ya están en marcha en Turquía, las partes interesadas se concentraron en el cálculo de los costos de las actividades del PAN-RAM que eran nuevas o ampliadas y para las que aún no se había asegurado la financiación. Este proceso multisectorial y consultivo destinado a seleccionar las actividades para el cálculo de costos ayudó a centrar el desarrollo del plan presupuestado.

La elaboración de planes de ejecución detallados es necesaria para que el proceso de cálculo de costos sea realista y concreto.

Para cada una de las actividades seleccionadas, las partes interesadas expusieron cuidadosamente las subactividades y/o los pasos de ejecución, de modo que se pudiera determinar con precisión el tipo y la magnitud de los recursos necesarios para sufragar cada actividad. Cuando se disponía de subactividades detalladas, el ejercicio de cálculo de costos era mucho más fácil y eficaz.

El cálculo de los costos demandó una estrecha colaboración entre el personal técnico y económico.

El personal técnico de varios ministerios dirigió la planificación de la ejecución y la descripción de las necesidades de recursos para actividades determinadas. Este personal colaboró estrechamente con el personal económico y de adquisiciones a fin de calcular los costos unitarios adecuados para los recursos señalados.

Deben aprovecharse los sistemas y procesos presupuestarios existentes para facilitar la integración de un PAN-RAM con costos en la planificación o presupuestos sectoriales generales.

Turquía cuenta con sistemas y procesos de presupuestación que el país puede aprovechar para el cálculo de costos y la presupuestación de la RAM. Sin embargo, dado que las actividades RAM suelen ser un pequeño componente del presupuesto sectorial general, estos sistemas podrían no ser propicios para el cálculo de costos y la presupuestación del PAN-RAM. Las partes interesadas de Turquía consideraron útil la herramienta de cálculo de costos específica para la RAM antes de enviar las propuestas presupuestarias oficiales a través de los sistemas existentes.

Los sistemas y procesos presupuestarios vigentes son casi exclusivamente sectoriales o ministeriales y es posible que no aborden el carácter multisectorial de los PAN-RAM.

En la actualidad, los sistemas y procesos presupuestarios de Turquía son sectoriales: cada ministerio presenta su propio presupuesto. Si bien es probable que la mejora de la coordinación de las partes interesadas en Turquía mitigue cualquier posible ineficiencia en los gastos, el riesgo de que se produzcan dichas ineficiencias sigue estando presente cuando la información y los presupuestos están repartidos entre los distintos sistemas. El ejercicio de cálculo de costos desencadenó un diálogo inicial con el Ministerio de Finanzas en relación con una hipotética estructura presupuestaria interministerial para apoyar las actividades del PAN-RAM de carácter más colaborativo (p. ej., el establecimiento de las actividades en curso del Comité Nacional de Coordinación de RAM).

Actividades del PAN-RAM seleccionadas para el cálculo de costos por las partes interesadas turcas

ESTRATEGIA 1. Garantizar la coordinación y la cooperación entre las partes interesadas en los estudios nacionales sobre la evolución de la RAM	
OBJETIVO 1: Asegurar la coordinación de las múltiples partes interesadas a nivel nacional con el propósito de evitar y limitar la RAM	A1. Establecer el Comité Nacional de Coordinación de la RAM con la participación de los actores fundamentales que coordinarán las actividades relacionadas con las políticas de uso de antibióticos y seguimiento de la aparición de la resistencia
OBJETIVO 1: Asegurar la coordinación de las múltiples partes interesadas a nivel nacional con el propósito de evitar y limitar la RAM	A4. Garantizar la integración de los sistemas de vigilancia de la RAM y del consumo de antimicrobianos existentes y los que se creen en los sectores humano, alimentario, agrícola, ganadero y medioambiental
ESTRATEGIA 2. Reforzar la vigilancia nacional de la RAM	
OBJETIVO 1. Reforzar la vigilancia nacional de la RAM en los seres humanos	A1. Reforzar el sistema de vigilancia de los aislados de sangre y LCR (líquido ceforraquídeo)
OBJETIVO 1. Reforzar la vigilancia nacional de la RAM en los seres humanos	A2. Reforzar el sistema de vigilancia de los patógenos bacterianos entéricos
OBJETIVO 1. Reforzar la vigilancia de la RAM en los seres humanos	A3. Reforzar el sistema de vigilancia de la resistencia a los medicamentos antituberculosos
OBJETIVO 1. Reforzar la vigilancia de la RAM en los seres humanos	A5. Crear un sistema de vigilancia de la resistencia a los antibióticos de los aislados de E. coli y K. pneumoniae, los agentes de la ITU adquiridos en la comunidad, y recopilar datos
OBJETIVO 1. Reforzar la vigilancia de la RAM en los seres humanos	A6. Realizar el estudio piloto sobre el sistema de vigilancia de la resistencia a los antibióticos de los aislados de gonococo y luego crear este sistema
OBJETIVO 1. Reforzar la vigilancia de la RAM en los seres humanos	A7. Crear un sistema de vigilancia epidemiológica molecular de las infecciones relacionadas con los servicios sanitarios

ESTRATEGIA 4. Reforzar los procesos de PCI	
OBJETIVO 1. Reforzar las actividades de prevención y control de las infecciones (PCI) relacionadas con los servicios sanitarios	A1. Reforzar el sistema de vigilancia de las infecciones relacionadas con los servicios sanitarios y su infraestructura técnica
OBJETIVO 1. Reforzar las actividades de prevención y control de las infecciones (PCI) relacionadas con los servicios sanitarios	A2. Garantizar el intercambio de datos entre el programa de vigilancia de las infecciones relacionadas con los servicios sanitarios y el sistema de gestión de la información hospitalaria (HIMS)
OBJETIVO 2. Reforzar los estudios de inmunización y mejorar su cumplimiento	A3. Poner en marcha programas de finalización y aceleración de la vacunación para los niños inmigrantes menores de 5 años
ESTRATEGIA 5.2. Supervisar la RAM en medicina veterinaria	
OBJETIVO 1: Planificar y organizar las actividades de laboratorio	A2. Mejorar la infraestructura de los laboratorios que trabajan sobre la RAM
OBJETIVO 1. Planificar y organizar las actividades de laboratorio	A3. Organizar programas de formación del personal
ESTRATEGIA 7. Aumentar la concienciación sobre la aparición de la RAM y el uso racional de los antibióticos	
OBJETIVO 2. Aumentar la concienciación pública sobre la RAM y el uso racional de los antibióticos	A3. Diseñar programas informáticos que permitan a los ciudadanos acceder a la información sobre cómo utilizar los antibióticos y que sean compatibles con teléfonos móviles o tabletas, y poner en marcha estos programas
OBJETIVO 2. Aumentar la concienciación pública sobre la RAM y el uso racional de los antibióticos	A4. Velar por que los informadores sanitarios estén informados sobre la resistencia a los antibióticos y el uso racional de los mismos y por que las noticias relacionadas se publiquen en los distintos medios de comunicación