

Nueve pasos para formular una estrategia de ampliación a escala



Organización
Mundial de la Salud

EXPANDNET



Nueve pasos para formular una estrategia de ampliación a escala

Catalogación por la Biblioteca de la OMS:

Nueve pasos para formular una estrategia de ampliación a escala.

1.Prestación de atención de salud - normas. 2.Servicios de salud - normas. 3.Planificación en salud. 4.Tecnología médica. I.World Health Organization. II.ExpandNet.

ISBN 978 92 4 350031 7

(Clasificación NLM: W 84)

© Organización Mundial de la Salud, 2011

Se reservan todos los derechos. Las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud están disponibles en el sitio web de la OMS (www.who.int) o pueden comprarse a Ediciones de la OMS, Organización Mundial de la Salud, 20 Avenue Appia, 1211 Ginebra 27, Suiza (tel.: +41 22 791 3264; fax: +41 22 791 4857; correo electrónico: bookorders@who.int). Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir las publicaciones de la OMS - ya sea para la venta o para la distribución sin fines comerciales - deben dirigirse a Ediciones de la OMS a través del sitio web de la OMS (http://www.who.int/about/licensing/copyright_form/en/index.html).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización Mundial de la Salud, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que la Organización Mundial de la Salud los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan letra inicial mayúscula.

La Organización Mundial de la Salud ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que figura en la presente publicación, no obstante lo cual, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de ese material, y en ningún caso la Organización Mundial de la Salud podrá ser considerada responsable de daño alguno causado por su utilización.

Índice

Prefacio	iv
Agradecimientos	v
Acrónimos y abreviaturas	v
Introducción	1
Definir el concepto de ampliación a escala	2
Recursos de ExpandNet/OMS para apoyar la ampliación a escala	2
Cómo utilizar esta guía	3
Contenido de la guía	4
Un marco conceptual para la ampliación a escala	5
Paso 1. Planificar acciones para aumentar la factibilidad de la ampliación a escala de la innovación	10
Paso 2. Aumentar la capacidad de la organización usuaria para llevar a cabo la ampliación a escala	14
Paso 3. Evaluar el entorno y planificar medidas para aumentar las posibilidades de éxito de la ampliación a escala	17
Paso 4. Aumentar la capacidad del equipo de recursos para apoyar la ampliación a escala	20
Paso 5. Tomar decisiones estratégicas para apoyar la ampliación a escala vertical (institucionalización)	23
Paso 6. Tomar decisiones estratégicas para apoyar la ampliación a escala horizontal (expansión/réplica)	27
Paso 7. Determinar el rol de la diversificación	32
Paso 8. Planificar medidas para abordar la ampliación a escala espontánea	33
Paso 9. Concluir la estrategia de ampliación a escala e identificar los pasos siguientes	35
Conclusiones	37
Referencias bibliográficas	37

El concepto de ampliación a escala está suscitando una gran atención en los campos de la salud y el desarrollo internacionales. El interés por esta cuestión es el resultado de la preocupación generalizada de que las previsiones implicadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Plataforma para la Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y otras cumbres internacionales no se estén alcanzando con la rapidez y efectividad deseadas. Los esfuerzos actuales tienen que multiplicarse para superar los retos del siglo XXI. No es de extrañar, pues, que se estén llevando a cabo numerosos esfuerzos para abordar la necesidad de ampliación a escala. Una de estas iniciativas fue la creación de ExpandNet, una red mundial que pretende promover el acceso equitativo a una asistencia de calidad, asegurando que se extiendan las ventajas de intervenciones sanitarias satisfactorias para llegar a más personas, con mayor rapidez y de forma más sostenible. Las actividades de la red incluyen el desarrollo de herramientas, cabildeo, asistencia técnica, creación de redes e investigación (www.expandnet.net).

El trabajo de ExpandNet en materia de ampliación a escala deriva del desarrollo y prueba del Enfoque Estratégico para Fortalecer las Políticas y Programas de Salud Reproductiva de la Organización Mundial de la Salud (1, 2). Este Enfoque Estratégico es un proceso en tres etapas que pueden utilizar los países para identificar y priorizar sus necesidades para el desarrollo de políticas y programas de salud reproductiva; probar intervenciones apropiadas para abordar las necesidades prioritarias, y ampliar a escala las iniciativas exitosas. El enfoque se basa en la comprensión de que la ampliación a escala rara vez se produce de forma automática, tal como se supone con frecuencia. Requiere una atención orientada, planificación estratégica y gestión, además de la asignación de recursos. El Enfoque Estratégico promueve la idea de que es necesario poner énfasis en la ampliación a escala al evaluar las necesidades y prioridades y diseñar intervenciones piloto.

Cuando los primeros proyectos de investigación de intervenciones derivadas del Enfoque Estratégico tuvieron éxito y alcanzaron la fase de ampliación a escala, las personas implicadas buscaron orientación en una diversidad de documentos y experiencias internacionales. Tres reuniones celebradas en el Centro de Conferencias de la Fundación Rockefeller en Bellagio, entre 2001 y 2004, congregaron a los participantes en este proceso para examinar cuestiones fundamentales, planteadas en las publicaciones y las experiencias de los países, con el fin de revisar un marco conceptual y producir un libro de estudios de casos sobre ampliación a escala (3). Desde entonces, se han publicado el libro y una guía práctica sobre ampliación a escala (4), y se han iniciado o completado otros recursos. ExpandNet ha convocado varias otras reuniones internacionales, y sus miembros han contribuido a proyectos nacionales con el desarrollo de estrategias de ampliación a escala en Asia, África y América Latina.

La presente guía es uno de los materiales de referencia de ExpandNet que se han desarrollado durante los últimos años. Su finalidad esencial es facilitar la planificación sistemática para la ampliación a escala. Está concebida para gestores de programas, investigadores y organizaciones de apoyo técnico que pretendan ampliar a escala innovaciones en servicios de salud que han probado ser exitosas en proyectos piloto u otros estudios de campo.

Agradecimientos

Esta guía fue redactada por los miembros de la Secretaría de ExpandNet, compuesta por Ruth Simmons y Laura Ghiron, de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Michigan, y Peter Fajans, del Departamento de Salud Reproductiva e Investigaciones Conexas (RHR) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con el apoyo de la redactora técnica Nancy Newton. El manuscrito fue revisado por participantes en la reunión de ExpandNet /OMS de organizaciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales que trabajan en África, Asia, las Américas y Europa. Los autores reconocen especialmente estas y otras contribuciones de miembros de organizaciones internacionales de salud y desarrollo. También damos las gracias a Stephen Hodgins, de John Snow, Inc., por sus aportaciones y sugerencias detalladas. Nuestro agradecimiento particular a los equipos de proyectos en China, Guatemala, Kirguistán, Madagascar, Mali, Perú y Sierra Leona, y a los colegas del Instituto de Salud Reproductiva de la Universidad de Georgetown, y de Management Sciences for Health, que al utilizar esta guía contribuyeron a inspirar posteriores revisiones.

Agradecemos sinceramente el apoyo financiero del Programa de Seguridad y Sostenibilidad Mundial de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, la Fundación Rockefeller, la Fundación David y Lucile Packard, la OMS y la Universidad de Michigan.

Acrónimos y abreviaturas

DELP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
EF	Enfoque sectorial
IEC	Información, educación y comunicación
MGMP	Marco de gastos a medio plazo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
RHR	Departamento de Salud Reproductiva e Investigaciones Conexas

El desafío

¿Cómo pueden ampliarse las ventajas alcanzadas en proyectos piloto/experimentales exitosos para beneficiar a más personas, de una forma más equitativa y duradera?

Introducción

El propósito de este documento es esbozar un proceso conciso y gradual para formular una estrategia de ampliación a escala. Este empeño está doblemente justificado. En primer lugar, es esencial – aunque a menudo no se produzca – una planificación estratégica para ampliar e institucionalizar innovaciones que se hayan probado exitosamente en los sistemas de salud. En consecuencia, nuevas prácticas y productos que han probado ser efectivos continúan sub-utilizados. Cabe esperar que la publicación de esta guía fomente un mayor interés en la planificación sistemática, una vez de que las innovaciones piloto hayan probado ser exitosas.

En segundo lugar, aunque los gestores de programas y otras partes estén interesados en emprender un proceso de planificación sistemática, carecen a menudo de la experiencia, el conocimiento práctico y los recursos necesarios para llevarlo a cabo. Por tanto, la planificación sigue siendo un proceso ad hoc que se limita con frecuencia a declaraciones sobre objetivos genéricos y sobre el grado de ampliación a escala que pretende conseguirse. Tales expectativas tienden a ser poco realistas, a menos que se tengan en cuenta la naturaleza de la innovación, la capacidad de las organizaciones ejecutoras, las características del entorno más general dentro del cual tiene lugar la ampliación a escala y los recursos disponibles para apoyar el proceso.

La atención al proceso de ampliación a escala exige planificar de forma sistemática cómo pueden ejecutarse a mayor escala las innovaciones probadas en proyectos piloto para que tengan un impacto más amplio. Normalmente, las innovaciones se prueban en proyectos piloto con recursos institucionales, financieros y humanos especiales que no estarán disponibles cuando se traten de ampliar a escala. Por consiguiente, los gestores de programas responsables de dirigir el proceso de poner en práctica la innovación en los ámbitos sub-nacional o nacional, se enfrentan a un reto de enormes proporciones: tienen que ejecutar la innovación a gran escala, con pocos recursos y en sistemas de salud que pueden caracterizarse por una escasa capacidad y pueden estar presionados por múltiples prioridades. En tales circunstancias, el éxito del proceso de ampliación a escala exige un equilibrio delicado entre los resultados deseados y las realidades y limitaciones prácticas. También requiere un ejercicio de planificación que sea compatible con la generación de capacidad de los sistemas de salud nacionales, en vez de imponer cargas adicionales sobre sistemas frágiles del sector público. El presente documento proporciona orientación para el desarrollo de una estrategia sistemática de este tipo.

Conviene tener en cuenta, sin embargo, que *formular* una estrategia es tan sólo el principio. El pensamiento estratégico debe proseguir a lo largo de todo el proceso de ejecución, y requiere atención continua a los múltiples factores que influyen en la ampliación a escala, así como a los reajustes de la estrategia siempre que sean necesarios. Una estrategia de ampliación a escala, una vez desarrollada, no es algo a lo que haya que atenerse rigurosamente. Ciertas partes pueden quedar pronto obsoletas cuando cambien las circunstancias, o porque no se examinaron adecuadamente algunos factores en el proceso de planificación. No obstante, el plan inicial puede constituir una base para los reajustes necesarios que deberán hacerse conforme progresa la ampliación a escala.

Definir el concepto de ampliación a escala

El término ampliación a escala se utiliza actualmente de formas muy diversas. En algunos debates denota, en sentido amplio, el hecho de “hacer más”, como, por ejemplo, en “ampliar el tratamiento para el VIH/Sida” (5). ExpandNet define la ampliación a escala de forma más específica, como:

Los esfuerzos deliberados para aumentar el impacto de innovaciones en salud que han probado tener éxito, de modo que beneficien a un mayor número de personas y fomenten el desarrollo de políticas y programas a largo plazo.

“Innovación” se refiere a componentes de servicios, otras prácticas o productos que son **nuevos o se perciben como tales**. Normalmente, la innovación consiste en un “paquete de intervenciones” que incluye no sólo una nueva tecnología, práctica clínica, componente educativo o iniciativa comunitaria, sino también los procesos de gestión necesarios para su exitosa aplicación.

“Que han probado tener éxito” subraya que las intervenciones que pretenden expandirse deben estar **respaldadas por evidencias generadas localmente** que demuestren la eficacia y viabilidad de los programas, obtenidos a través de proyectos piloto, experimentales o demostrativos, o mediante la introducción inicial en unos pocos lugares de ámbito local.

“Esfuerzos deliberados” define la ampliación a escala como un **proceso guiado**, a diferencia de la diseminación espontánea de innovaciones.

“Desarrollo de políticas y programas a largo plazo” señala la importancia de la **generación y sostenibilidad de la capacidad institucional**.

Recursos de ExpandNet/OMS para apoyar la ampliación a escala

Nueve pasos para formular una estrategia de ampliación a escala forma parte de una serie de materiales de ExpandNet que documentan lo que se ha aprendido sobre la ampliación a escala de innovaciones exitosas en proyectos piloto, y proporciona orientación sistemática para planificar y gestionar el proceso. Los materiales de referencia de ExpandNet incluyen los siguientes documentos:

1. *Scaling up health service delivery: from pilot innovations to policies and programmes* [Ampliando a escala la prestación de servicios de salud: de innovaciones piloto a políticas y programas] (3). Este documento describe el marco conceptual de ExpandNet/OMS para la ampliación a escala y presenta estudios de casos en África, Asia y América Latina, con enseñanzas fundamentales sobre lo que determina el éxito de la ampliación a escala. Las lecciones aprendidas de estos estudios de caso contribuyeron sustancialmente al desarrollo de los subsiguientes materiales de orientación de ExpandNet.
2. *20 questions for developing a scaling-up case study* [20 preguntas para desarrollar un estudio de caso sobre ampliación a escala] (6). Esta guía se elaboró porque no es fácil documentar y analizar el proceso de ampliación a escala, y se esperaba que una serie de preguntas analíticas facilitaría la tarea a los gestores de programas y otras partes interesadas en documentar sus experiencias de ampliación a escala.
3. *Practical guidance for scaling up health service innovations* [Guía práctica para ampliar a escala innovaciones en servicios de salud] (4). Este documento, presenta una visión amplia y en profundidad de la ampliación a escala y está dirigido para responsables de formular políticas,

gestores de programas, investigadores y profesionales de asistencia técnica. Aborda los elementos y las decisiones estratégicas del marco de ampliación a escala de ExpandNet/OMS con mayor detalle que las otras guías, y ofrece ejemplos concretos de experiencias nacionales de ampliación a escala de intervenciones de salud reproductiva y atención primaria de salud.

4. *Beginning with the end in mind: planning pilot projects and other programmatic research for successful scaling up* [Iniciando con el fin en mente: planeando proyectos piloto y otras investigaciones programáticas para una exitosa ampliación a escala] (7). Esta guía se centra en cómo diseñar proyectos piloto u otros estudios de campo con el fin de maximizar su potencial de expansión e institucionalización si sus resultados son exitosos. El documento esboza un proceso para incluir consideraciones sobre ampliación a escala en el diseño de los proyectos, y también contiene una sencilla lista de verificación para valorar sus posibilidades de ampliación a escala.
5. *Nueve pasos para formular una estrategia de ampliación a escala*. La presente guía esboza un enfoque sistemático para institucionalizar y ampliar innovaciones que tuvieron éxito en proyectos piloto u otros estudios de campo.
6. *Worksheets for developing a scaling-up strategy* [Hojas de trabajo para desarrollar una estrategia de ampliación] (8). Este documento de trabajo debería utilizarse como complemento de la presente guía. Plantea una serie de preguntas para el proceso de planificación estratégica con mayor detalle del que se ofrece aquí. Estas hojas de trabajo son particularmente útiles para aquellos que facilitan el proceso de desarrollo de estrategias.
7. *A field-based and participatory approach to supporting the development of scaling-up strategies* [Un abordaje basado en el campo y participatorio hacia el apoyo al desarrollo de estrategias de ampliación a escala] (9). Este breve documento proporciona una descripción del enfoque participativo y sobre el terreno que ha aplicado ExpandNet/OMS para ayudar a los gestores de programas nacionales a utilizar la presente guía y las hojas de trabajo en el desarrollo de una estrategia de ampliación a escala. El documento será útil para los lectores de la presente guía que deseen conocer cómo se han utilizado ésta y las hojas de trabajo en el proceso de proporcionar asistencia técnica, junto con las lecciones que han surgido de tales experiencias.

Todos los documentos anteriores están disponibles en el sitio web de ExpandNet – www.expandnet.net – (véase “our tools”), que también contiene una completa bibliografía sobre las publicaciones pertinentes, presentaciones multimedia e información acerca de los objetivos, historia, miembros y proyectos de ExpandNet. *Scaling up health service delivery: from pilot innovations to policies and programmes* (3), *Practical guidance for scaling up health service innovations* (4) y la presente guía también están disponibles en el sitio web de la OMS/RHR, en http://www.who.int/reproductivehealth/publications/strategic_approach/en/index.html

Cómo utilizar esta guía

Esta guía está concebida para ser usada por gestores de programas y otras partes interesadas que planeen ampliar intervenciones probadas con éxito, pero también puede ser útil para revisar cómo está progresando el proceso de ampliación a escala cuando ya está en marcha. En condiciones ideales, las intervenciones que pretenden ampliarse derivan de un proceso de identificación de necesidades y prioridades para el desarrollo programático y de un análisis de cuál es la mejor forma de abordar estas prioridades a través de un cambio de políticas y programas. La guía presupone que la factibilidad y efectividad de estas intervenciones se han evaluado en el contexto de los programas locales o nacionales,

y que se ha comprobado que son apropiadas y satisfactorias para alcanzar sus objetivos y finalidades. Es en este momento del proceso de ampliación a escala cuando debería utilizarse la presente guía para ayudar a los gestores de programas y otros a ampliar e institucionalizar las intervenciones, de modo que beneficien a más personas y de forma duradera.

Los lectores interesados en una discusión más completa y detallada de la ampliación a escala deberían consultar el documento *Practical guidance for scaling up health service innovations* (4), que aborda el tema con mayor profundidad.

El proceso de nueve pasos que se esboza en este documento es aplicable a organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas. La guía surgió de la experiencia en el campo de la salud pública, pero también puede aplicarse a otras áreas del desarrollo. La ampliación a escala es predominantemente una tarea organizativa, administrativa, política y de generación de capacidades, cuyos principios son similares entre múltiples áreas de aplicación.

Es muy ventajoso seguir el ejercicio de nueve pasos con un equipo que incluya partes interesadas importantes. Una participación amplia permite examinar una gama de factores pertinentes más extensa que la que puede asumir un equipo de gestión más pequeño. Asimismo, una participación amplia crea consenso y compromiso político para la futura ejecución. Sin embargo, esta guía también puede utilizarla un gestor individual de proyectos, o un pequeño equipo de gestión que comparta una visión común de lo que se pretende conseguir.

Los miembros de ExpandNet han empleado esta guía y las hojas de trabajo en un proceso que incluye visitas terreno campo por parte de un equipo de facilitadores de la red, coordinadores de proyectos y gestores de programas de ámbito nacional. Durante estas visitas, el equipo discute el potencial de ampliación a escala con las personas que han llevado a cabo el proyecto piloto y con usuarios reales o potenciales, líderes comunitarios o gestores de programas. Estas visitas ayudan a orientar al equipo sobre las realidades del terreno y a preparar el taller que se realizará posteriormente con las partes interesadas, siguiendo las directrices del ejercicio esbozado en el presente documento. Para un examen más detallado de este proceso, véase *ExpandNet's approach for assisting countries to develop scaling-up strategies* (9), antes mencionado.

Se recomienda encarecidamente el uso de facilitadores en el proceso de formulación de la estrategia. La planificación estratégica de la ampliación a escala es diferente de los procesos de planificación con los que están familiarizados la mayoría de los gestores de programas, ya que aborda un espectro más amplio de cuestiones. Funciona mejor con facilitación intensiva y posterior tutoría.

Contenido de la guía

La siguiente sección introduce el marco de ExpandNet/OMS, que conceptúa la ampliación a escala como un sistema con elementos interrelacionados y decisiones estratégicas que deben tomarse, y esboza cuatro principios directivos para el proceso. El marco constituye el fundamento para las siguientes secciones, que están organizadas en torno a los nueve pasos que configuran el diseño de una estrategia de ampliación a escala. Cada paso ilustra el tipo de preguntas que conducen al equipo a especificar medidas recomendadas, que se convierten en los elementos constitutivos de la estrategia de ampliación a escala. El paso 9 reúne estas recomendaciones y concluye la estrategia utilizando principios de gestión estratégica. La última sección de la guía ofrece algunos comentarios finales.

Un marco conceptual para la ampliación a escala

El marco descrito en la Figura 1 proporciona una forma de pensar sistémica acerca de la ampliación a escala, que se aplicará a lo largo de toda esta guía. Consta de cinco elementos dentro del óvalo, con la estrategia de ampliación a escala como pieza central, y cinco áreas de decisión estratégica (los recuadros exteriores del óvalo). El marco se rige por cuatro principios fundamentales, que son: pensamiento sistémico; enfoque en la sostenibilidad; necesidad de determinar la factibilidad de la ampliación a escala, y respeto por el género, la equidad y los principios de derechos humanos.

Figura 1. El marco de ExpandNet/OMS para la ampliación a escala



El Cuadro A define cada uno de los elementos representados dentro del óvalo y proporciona ejemplos.

Cuadro A. Los elementos de la ampliación a escala

Los elementos	Ejemplos
La innovación	
<p>La innovación hace referencia a las intervenciones en salud y/u otras prácticas que se están ampliando a escala. La innovación es un paquete de intervenciones, que habitualmente tiene varios componentes.</p> <p>Son consideradas como innovación las nuevas tecnologías y los medios para proporcionarlas, así como los cambios en el enfoque para la prestación de servicios de salud o las intervenciones comunitarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento de la calidad de los servicios ▪ Introducción de una nueva tecnología o retirar una que está obsoleta ▪ Introducción o mejoría de intervenciones comunitarias ▪ Agregar servicios para poblaciones desatendidas ▪ Introducción de nuevos protocolos de prestación de servicios, currículos de capacitación y abordajes educativos ▪ Cambios de tareas ▪ Introducción de perspectivas de derechos humanos y/o de género en la prestación de servicios ▪ Reestructuración financiera, organizativa o administrativa y otras intervenciones de generación de capacidad.
Organización(es) usuaria(s)	
<p>La(s) organización(es) usuaria(s) es (son) institución(es) u organización(es) que pretende(n) – o que cabe esperar que adopte(n) y aplique(n) – la innovación a gran escala.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los ministerios de salud, educación o bienestar social, etc. ▪ Varios ministerios trabajando conjuntamente ▪ ONG u otras organizaciones comunitarias ▪ Una red de proveedores privados ▪ Una combinación de estas instituciones.
Entorno	
<p>El entorno se refiere a las condiciones e instituciones que son externas a la organización usuaria pero que afectan el proceso de ampliación a escala.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas y política ▪ La burocracia ▪ La salud y otros sectores ▪ Otras instituciones pertinentes ▪ Condiciones socioeconómicas y culturales ▪ Necesidades, perspectivas y derechos de las personas.
Equipo de recursos	
<p>El equipo de recursos se refiere a las personas y organizaciones que tratan de promover y facilitar el uso más amplio de la innovación. Un equipo de recursos puede estar encargado formalmente de promover la innovación, o puede actuar de manera informal en este rol.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investigadores ▪ Expertos técnicos ▪ Gestores de programas ▪ Capacitadores/educadores ▪ Proveedores de servicios ▪ Formuladores de políticas de ministerios pertinentes ▪ Representantes de otras organizaciones gubernamentales ▪ Representantes de ONG nacionales e internacionales o instituciones del sector privado.

Los elementos	Ejemplos
Estrategia de ampliación a escala	
<p>La estrategia de ampliación a escala se refiere a los planes y acciones necesarias para establecer plenamente la innovación en políticas, programas y prestación de servicios.</p>	<p>El análisis de los elementos anteriores produce recomendaciones como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificar la innovación con el fin de mejorar la facilidad de transferencia a la(s) organización(es) usuaria(s) ▪ Construir capacidades de capacitación en la(s) organización(es) ▪ Conectar la ampliación con la reforma del sector de salud ▪ Trabajar con líderes religiosos o políticos a fin de ganar aceptación para la innovación ▪ Planificar cómo abordar la escasez de recursos humanos. <p>Además, una estrategia de ampliación a escala debería incluir recomendaciones sobre decisiones estratégicas relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El tipo de ampliación ▪ Divulgación y cabildeo ▪ El proceso organizativo ▪ Costos y movilización de recursos ▪ Monitoreo y evaluación.

El Cuadro B presenta ejemplos de asuntos que hay que considerar en relación a cada una de las áreas de decisión estratégica.

Cuadro B. Decisiones estratégicas en la formulación de una estrategia de ampliación a escala

Áreas de decisión estratégica	Ejemplos
Tipo de ampliación a escala	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliación a escala vertical: institucionalización a través de cambios políticos y de políticas, jurídicos, presupuestarios u otros cambios en el sistema de salud ▪ Ampliación horizontal: expansión/réplica ▪ Diversificación ▪ Ampliación a escala espontánea.

continuar

Para cada uno de los tipos anteriores de ampliación a escala, tendrán que tomarse decisiones acerca de lo siguiente:

Divulgación y cabildeo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Personal</i>: capacitación, asistencia técnica, diálogos sobre políticas, formación de líderes y guardianes ▪ <i>Impersonal</i>: sitios web, publicaciones, boletines informativos y otros materiales.
Proceso organizativo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcance de la ampliación a escala (alcance de la expansión geográfica y niveles dentro del sistema de salud) ▪ Ritmo de la ampliación a escala (gradual o rápido) ▪ Número de organizaciones participantes ▪ Centralizada o descentralizada ▪ Proceso adaptativo o fijo ▪ Participativo o dirigido por donantes/expertos.
Costos/movilización de recursos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar los costos ▪ Conectar la ampliación a escala con los mecanismos de financiación de nivel macro. ▪ Asegurar una asignación apropiada del presupuesto.
Monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicadores especiales para evaluar el proceso, los resultados y el impacto de la ampliación a escala ▪ Estadísticas de servicios ▪ Estudios especiales ▪ Evaluaciones locales ▪ Análisis del entorno.

Los cuatro primeros elementos de la ampliación a escala y las decisiones estratégicas se analizarán sistemáticamente en el proceso de formular una estrategia de ampliación a escala, que consta de los nueve pasos esbozados en el Cuadro C.

Cuadro C. Los nueve pasos para formular una estrategia de ampliación a escala

Paso 1.	Planificar acciones para aumentar la factibilidad de la ampliación a escala de la innovación
Paso 2.	Aumentar la capacidad de la organización usuaria para llevar a cabo la ampliación a escala
Paso 3.	Evaluar el entorno y planificar medidas para aumentar las posibilidades de éxito de la ampliación a escala
Paso 4.	Aumentar la capacidad del equipo de recursos para apoyar la ampliación a escala
Paso 5.	Tomar decisiones estratégicas para apoyar la ampliación a escala vertical (institucionalización)
Paso 6.	Tomar decisiones estratégicas para apoyar la ampliación a escala horizontal (expansión/repetición)
Paso 7.	Determinar el rol de la diversificación
Paso 8.	Planificar medidas para abordar la ampliación a escala espontánea
Paso 9.	Concluir la estrategia de ampliación a escala e identificar los pasos siguientes

Al avanzar en este proceso de nueve pasos, los siguientes cuatro principios clave deberían guiar todos los aspectos del análisis, la planificación y la toma de decisiones:

1. **Pensamiento sistémico:** Pensamiento sistémico significa estar consciente de que la expansión e institucionalización de innovaciones ocurren dentro de una red compleja de interacciones e influencias, que deberían tenerse en cuenta a fin de asegurar el éxito de la ampliación a escala. En el marco de ExpandNet, el pensamiento sistémico se refiere especialmente a las interrelaciones entre la innovación, la organización usuaria, el equipo de recursos y el entorno más general en el que tiene lugar la ampliación a escala. Los cambios en un elemento afectan a los demás. Procurar una relación o equilibrio adecuados entre estos elementos es una tarea importante al diseñar y poner en práctica una estrategia de ampliación a escala.
2. **Enfoque en la sostenibilidad:** La ampliación a escala debe tener en cuenta el desarrollo de políticas y programas sostenibles, incluidas la institucionalización de la innovación en las políticas, directrices programáticas, presupuestos y otras dimensiones del sistema de salud, y la puesta en práctica de la innovación en nuevas áreas (pasos 5 y 6 del proceso).
3. **Aumentar la factibilidad de la ampliación a escala:** Evaluar y aumentar la factibilidad de la ampliación a escala es parte del proceso de planificación estratégica. La factibilidad de la ampliación a escala expresa la facilidad o dificultad para ampliar la innovación, a juzgar por atributos (o determinantes) de éxito identificados anteriormente en investigaciones sobre la difusión de la innovación y a través de la experiencia práctica (10).
4. **Respeto por los derechos humanos, la equidad y las perspectivas de género:** La ampliación a escala debe fundamentarse en los valores de los derechos humanos y regirse por planteamientos participativos y centrados en la usuaria o usuario. Debe asegurar que se preste atención a la dignidad humana, las necesidades y derechos de los grupos vulnerables y las perspectivas de género, así como promover el acceso equitativo de todos a servicios de calidad.

Paso 1. Planificar acciones para aumentar la factibilidad de la ampliación a escala de la innovación



La innovación se refiere a las intervenciones en salud y/u otras prácticas que se están ampliando a escala.

ExpandNet y esta guía usan el concepto de innovación porque las prácticas que se han ensayado son nuevas en el contexto local en el que se están introduciendo. La innovación puede consistir en añadir una tecnología, un producto o una práctica (por ej., utilizar métodos de enseñanza a distancia); sustituir unos por otros (por ej., sulfato de magnesio en lugar de diazepam para tratar la eclampsia), o retirar tecnologías obsoletas. El término innovación es el término corto para designar lo que es habitualmente un paquete de intervenciones.

En condiciones ideales, una estrategia de ampliación a escala se basa en una innovación que se ha ensayado y se ha comprobado que es exitosa en el tipo de contexto en el que pretende expandirse. Además, es muy conveniente pensar en la ampliación a escala cuando se diseña la innovación (7). Sin embargo, esta guía también es pertinente para situaciones en las que no se cumplan estas dos condiciones ideales.

◆ Empiece por clarificar qué es la innovación

Clarifique qué es lo que se va a ampliar a escala: identifique qué es la innovación y enumere todos sus componentes. Esto debería incluir tanto los equipos e instrumentos (tecnologías y productos) como los componentes metodológicos (capacitación, supervisión y otras intervenciones administrativas). Preguntarse “¿Cuáles fueron las actividades necesarias para implantar la innovación?” ayuda a identificar todos los componentes importantes de la innovación.

Esta guía se escribió desde la perspectiva de un solo proyecto piloto, o estudio de campo, que examina los componentes de una sola innovación importante. Sin embargo, los pasos aquí esbozados también pueden ser útiles para gestores de programas o responsables de formular políticas que se enfrenten al dilema de tener que elegir entre innovaciones derivadas de varios proyectos piloto o estudios de campo. En tal caso, el equipo de desarrollo de la estrategia debe completar los nueve pasos para cada una de las innovaciones probadas. Una comparación de las estrategias que se necesitarían para ampliar a escala cada innovación revelaría entonces cuáles de ellas tienen un buen potencial de ampliación y ayudaría a hacer una mejor elección. En otros casos, este análisis también puede inducir a combinar algunas de las innovaciones que se ensayaron en diferentes proyectos piloto.

◆ Evalúe las características que determinan la factibilidad de la ampliación a escala de la innovación e identifique las acciones necesarias

Las innovaciones que presentan los atributos enumerados a continuación son las que tienen más probabilidades de expandirse/ampliarse con éxito, tal como han confirmado décadas de trabajo

sobre la difusión de innovaciones y la documentación de la experiencia internacional en procesos de ampliación a escala (10).

- **Creíble**, en el sentido de que la innovación se basa en evidencias sólidas y/o es promovida por personas o instituciones de prestigio.
- **Observable**, para asegurar que los usuarios potenciales puedan ver los resultados en la práctica.
- **Relevante** por abordar problemas persistentes o profundamente sentidos.
- **Ventaja relativa** sobre las prácticas existentes, de modo que los usuarios potenciales estén convencidos de que los beneficios justifican los costos de ejecución.
- **Fácil de instalar y comprender**, en vez de compleja y complicada.
- **Compatible** con los valores, normas y recursos de los usuarios potenciales; encaja bien con las prácticas del programa nacional.
- **Demostrable**, de forma que los usuarios potenciales puedan ver la intervención a pequeña escala antes de adoptarla a gran escala.

El Cuadro 1.1 ilustra las preguntas clave que se deberían responder para cada uno de los atributos. La tercera columna indica qué acciones podrían ser necesarias para aumentar las probabilidades de que la innovación pueda ampliarse a escala. Las acciones recomendadas serán los elementos constitutivos de la estrategia de ampliación a escala. Las preguntas y medidas recomendadas son meramente ilustrativas. En las hojas de trabajo pueden encontrarse muchas otras preguntas detalladas en relación con los atributos aquí enumerados (8).

Cuadro 1.1. Ilustración de preguntas y acciones recomendadas en relación con la posibilidad de ampliación a escala de la innovación

Atributo	Preguntas clave	Si es necesario, buscar formas de:
Credibilidad	1. ¿Se han documentado los resultados de estudios piloto con la innovación? 2. ¿Cuál es la solidez de la evidencia? 3. ¿Se necesitan nuevas pruebas/mejor documentación? 4. ¿Se ha probado la innovación en el tipo de contexto en el que se ampliará a escala?	Documentar los resultados de forma clara y concisa para que puedan compartirse fácilmente con los actores sociales clave. Recopilar más evidencia. Ensayar la innovación en un contexto realista.
Observabilidad	1. ¿Cuán observables son los resultados?	Ofrezca oportunidades a los actores sociales para que vean los resultados en proyectos piloto/ experimentales o en lugares de demostración.

continuar

Atributo	Preguntas clave	Si es necesario, buscar formas de:
Relevancia	1. ¿Aborda la innovación una necesidad sentida, un problema persistente o una prioridad de políticas?	Expresar claramente cuáles necesidades son abordadas. Encuentre maneras para comunicar mejor la relevancia a los encargados de formular políticas y para otros actores sociales.
Ventaja relativa	1. ¿Tiene la innovación una ventaja relativa sobre las prácticas existentes? 2. ¿Es más costo efectiva que las prácticas o alternativas existentes?	Afirmar y comunicar su ventaja. Establecer los costos y determinar su costo efectividad.
Facilidad de transferencia/ instalación	1. ¿Qué grado de cambio implica la innovación con respecto a las normas, prácticas y nivel de recursos actuales? 2. ¿Qué nivel de complejidad técnica se necesita para introducir la innovación? 3. ¿Tiene la innovación el potencial de crear conflictos en la organización usuaria? 4. ¿Para introducir la innovación, ¿se necesitó un incremento significativo de los recursos humanos, financieros y de los insumos?	Simplificar/adaptar la innovación, asegurando que se mantengan los componentes esenciales durante la ampliación a escala. Prever y minimizar posibles conflictos. Identificar dónde/cómo pueden movilizarse estos recursos a través de los canales existentes.
Compatibilidad	1. ¿Es compatible la innovación con los valores o servicios actuales de la organización usuaria? 2. ¿Será difícil mantener los valores básicos de la innovación durante la ampliación a escala? 3. ¿Serán necesarios cambios logísticos para acomodar la innovación? 4. ¿Qué componentes deberán ser adaptados para ser relevantes para el contexto local?	Estructurar la innovación de forma que mejore la compatibilidad. Construir e incorporar indicadores al sistema de monitoreo para evaluar la compatibilidad y planear de antemano las acciones necesarias para mantener los valores. Identificar formas de minimizar los cambios que deben realizarse. Identificar las adaptaciones locales necesarias, asegurando que permanezca intacta la esencia de la innovación.
Demostrabilidad	1. ¿Puede la organización usuaria probar la innovación por etapas, sin adoptarla totalmente?	Expandir la innovación de forma progresiva.

Orientación adicional

Es esencial documentar la innovación y su impacto. Esto permite comunicar una visión compartida cuando más y más personas traten de reproducir la innovación. Una documentación detallada también sienta las bases para las acciones de cabildeo. Sin ella, la ampliación a escala corre el riesgo de convertirse en un proceso confuso en el que no se comprendan adecuadamente los componentes centrales de la innovación y sus contribuciones.

Es importante identificar los componentes de la innovación que son esenciales para su éxito. Durante la ampliación a escala podrían omitirse componentes que no son capitales con el fin de agilizar/simplificar la innovación. Sin embargo, el equipo que planifica la estrategia debería estar seguro de que estos componentes no son realmente esenciales. Tal vez sea necesario probar un modelo simplificado de este tipo durante la fase inicial de la ampliación a escala. En caso de simplificación, hay que tener cuidado de no relajar la atención sobre los principios de derechos humanos, equidad y perspectivas de género.

Es fundamental resistir las presiones para ampliar rápidamente la innovación antes de que se hayan establecido plenamente su efectividad y factibilidad. Esto evitará el riesgo de desperdiciar tiempo y recursos sustanciales en la implementación generalizada de una innovación que aunque aparentemente es efectiva puede producir resultados limitados o incluso indeseables.

Que sea grande o pequeño el cambio que producirá la innovación tiene implicancias profundas para el proceso de ampliación a escala. Cuando las innovaciones pretenden mejorar el acceso equitativo y la calidad de la asistencia para una gama más extensa de servicios de salud del sector público, por ejemplo, el grado de cambio implicado es muy grande. Un cambio de gran magnitud significa que se requerirán más recursos y esfuerzo cuando se amplíe la innovación para beneficiar a más personas. En estas situaciones, el ritmo y alcance de la ampliación no suelen ser tan grandes como cuando la magnitud del cambio es pequeña.

Tal como se indica en la característica credibilidad del Cuadro 1.1, cuando las innovaciones se han ensayado en un contexto y con un nivel de recursos que difieren significativamente de los contextos en que deben ampliarse, se necesitan pruebas adicionales, bajo condiciones operativas realistas, para evaluar si y cómo la innovación puede tener éxito en estos otros contextos. Además, cuando se comprueba que las innovaciones son notablemente complejas, es importante estudiar si pueden simplificarse para hacer más factible su ampliación a escala.

◆ Reflexione sobre las conclusiones que se han alcanzado analizando la innovación y responda a la pregunta: “¿Sigue siendo apropiado llevar adelante los planes de ampliación a escala?”

Si la respuesta es afirmativa, entonces continúe con los pasos siguientes. Sin embargo, si la innovación es demasiado compleja, cara, laboriosa o, por otros motivos, difícil de reproducir a mayor escala e institucionalizar, entonces deténgase y examine la posibilidad de diseñar y evaluar una innovación más factible.

◆ Resuma las acciones recomendadas resultantes de evaluar la factibilidad de la ampliación a escala de la innovación

La tercera columna del Cuadro 1.1 sugiere estudiar formas de potenciar la factibilidad de la ampliación a escala de la innovación. Ahora deberían resumirse las acciones recomendadas que surjan del análisis. Estas acciones, junto con las de los pasos 2 a 8, constituirán la “materia prima” a partir de la cual se formulará, en el paso 9, la estrategia global de ampliación a escala.

Paso 2. Aumentar la capacidad de la organización usuaria para llevar a cabo la ampliación a escala



La organización usuaria es la(s) institución(es) u organización(es) que pretende(n) adoptar y aplicar – o que cabe esperar que adopte(n) y aplique(n) – la innovación a escala.¹

Todas las organizaciones usuarias presentan fortalezas y debilidades, características que pueden facilitar la ampliación a escala u obstaculizar el proceso. Una ampliación a escala exitosa requiere expectativas realistas, así como estrategias que ayuden a generar capacidad institucional mientras se expande la innovación.

Las organizaciones usuarias pueden adoptar múltiples formas: una organización de salud del sector público, una ONG o una alianza de ONG, una red de proveedores privados o una combinación de estas instituciones.

◆ Empiece por clarificar cuál es la organización usuaria

En muchos casos, no habrá dudas sobre qué organización está prevista que adopte y lleve a cabo la innovación; por ejemplo, cuando el ministerio de salud ya ha probado la innovación en el mismo contexto. De forma similar, es posible que la innovación la haya probado una pequeña ONG, pero que esté previsto que la ejecute el ministerio de salud durante el proceso de ampliación a escala.

Sin embargo, la tarea puede convertirse en un desafío cuando no hay una entidad obviamente apropiada para implementar la innovación o cuando participan varios asociados y no están claras sus funciones durante la ampliación a escala. En estos casos, será esencial identificar qué organizaciones deberían intervenir y quién asumirá el liderazgo. La capacidad para ejecutar la innovación a gran escala debería ser el factor determinante en esta elección.

◆ Evalúe hasta qué punto la organización usuaria tiene la capacidad para realizar la ampliación a escala de la innovación.

El éxito de una ampliación a escala será facilitado cuando la organización usuaria tenga los siguientes atributos (10):

- los miembros de la organización usuaria perciben la necesidad de la innovación y están motivados para ponerla en práctica;
- la organización usuaria tiene la capacidad de ejecución apropiada, autoridad para tomar decisiones y liderazgo;
- el momento y las circunstancias son adecuados.

¹ Aunque en algunos casos puede haber múltiples organizaciones que pretendan adoptar la innovación, por motivos de claridad, a partir de aquí, el término se utilizará en singular, pero puede englobar todas estas situaciones.

El Cuadro 2.1 ilustra las preguntas clave que se deberían responder para cada uno de los atributos. La tercera columna indica qué acciones podrían ser necesarias para reforzar el potencial de ampliar la innovación dentro de la organización usuaria. Estas acciones recomendadas serán los elementos constitutivos de la estrategia de ampliación a escala. En las hojas de trabajo pueden encontrarse otras preguntas relacionadas con la organización usuaria (8).

Cuadro 2.1 Ilustración de preguntas relacionadas con la organización usuaria y acciones necesarias para aumentar el potencial de éxito de la ampliación a escala

Atributo	Preguntas clave	Si es necesario, buscar formas de:
Necesidad percibida	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe una necesidad percibida de la innovación? ¿Responde la innovación a una prioridad de políticas? 2. ¿Hay individuos dentro de la organización que sean defensores/promotores de la innovación? 	<p>Reforzar la necesidad percibida/motivación mediante cabildeo utilizando canales formales e informales.</p> <p>Identificar y trabajar con defensores/promotores de la innovación.</p>
Capacidad de ejecución	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Tiene la organización usuaria capacidad en: <ul style="list-style-type: none"> ▪ habilidades técnicas ▪ capacitación/formación ▪ logística/insumos ▪ supervisión ▪ liderazgo/coordinación ▪ monitoreo/evaluación ▪ instalaciones físicas y equipamiento ▪ valores que apoyen la innovación ▪ recursos humanos ▪ La política y el marco legal necesario para introducir la innovación? 2. ¿Se probaron en el proyecto piloto formas de fortalecer la capacidad de la organización usuaria? 3. ¿Puede la organización usuaria absorber esta innovación sin un impacto negativo sobre otros programas y servicios? 	<p>Iniciar la expansión en áreas donde la capacidad sea más fuerte.</p> <p>Identificar oportunidades para movilizar/compartir recursos dentro de la organización usuaria.</p> <p>Defender públicamente el cambio jurídico/normativo necesario.</p> <p>Identificar otras formas de generar las capacidades necesarias durante la expansión a escala.</p> <p>Evaluar el fortalecimiento de la capacidad antes de la expansión a gran escala.</p> <p>¿Cómo pueden reducirse o eliminarse estos impactos negativos?</p>
Momento y circunstancias	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Hay cambios inminentes dentro de la organización usuaria que afectarán la ampliación a escala? 2. Estos cambios ¿brindan oportunidades o crean restricciones? 	<p>Ajustar la estrategia de ampliación a escala para maximizar las oportunidades y minimizar las restricciones que surjan de estos cambios inminentes.</p>

Orientación adicional

Las expectativas de la ampliación a escala deben tomar en cuenta las realidades de la organización usuaria. Donde los líderes políticos están comprometidos con las mejoras probadas en proyectos piloto o experimentales, y los sistemas de salud nacionales sean fuertes, reproducir la innovación a gran escala resultará más fácil. Cuando los líderes nacionales concedan escasa prioridad a la problemática de salud y/o los sistemas de salud sean débiles, la ampliación a escala puede suponer una tarea de cambio institucional de grandes proporciones, y sus defensores deben desarrollar estrategias creativas para generar capacidad.

Idealmente, esta generación de capacidad en toda una gama de tareas de gestión es un componente de la innovación y ya se deberían haber encontrado formas para demostrar cómo hacerlo durante la fase de prueba. Si la generación de capacidad no se ha probado durante la fase piloto, debe prestársele gran atención en el momento de desarrollar la estrategia de ampliación a escala. Pueden ser necesarias pruebas adicionales, orientadas a acrecentar la capacidad institucional para introducir la innovación. Por ejemplo, si durante la ampliación a escala se comprueba que la innovación es débil en el área de supervisión - porque el proyecto piloto tuvo una supervisión especial- podría implementarse una mejora de la supervisión en el programa que debería ser probada como parte de la ampliación a escala inicial.

Cuando la organización usuaria está limitada por la escasez de recursos, es tentador concluir que no se puede hacer nada para ampliar la innovación. Sin embargo, la experiencia demuestra que incluso los sistemas con recursos restringidos brindan oportunidades para movilizar recursos financieros y humanos y obtener un beneficio de las economías de escala. Es bueno permanecer atento a tales oportunidades. Además, es importante identificar a promotores o emprendedores de políticas que defiendan públicamente el cambio y puedan estimular a otros.

Cuando hay varias organizaciones usuarias, es esencial clarificar los respectivos roles, las responsabilidades y qué institución tiene la propiedad del proceso. Al ampliar a escala innovaciones, una sola organización puede lograr mayor coherencia – y posiblemente calidad – que si participan múltiples entidades. Por el contrario, la participación de más instituciones puede permitir compartir recursos, mejorar la capacidad de implementación y compartir la propiedad. No obstante, sin un efectivo liderazgo, colaboración y coordinación, es posible que la participación de múltiples agencias lleve a confusión o inacción.

Las mejoras sostenibles no se consiguen habitualmente en un corto periodo de tiempo. Se requiere una perspectiva de programa más que de proyecto, junto con apoyo a largo plazo, sobre todo cuando la innovación conlleva un cambio de gran magnitud.

◆ **Resuma las acciones necesarias resultantes de evaluar la capacidad de la organización usuaria para ampliar a escala la innovación**

La tercera columna del Cuadro 2.1 sugiere buscar maneras de mejorar los atributos de la organización usuaria que aumentarían las probabilidades de éxito de la ampliación a escala. Ahora deberían resumirse las acciones recomendadas. Se volverán a abordar más tarde, en el paso 9, cuando se complete la estrategia de ampliación a escala.

Paso 3. Evaluar el entorno y planificar medidas para aumentar las posibilidades de éxito de la ampliación a escala



El entorno se refiere a las condiciones e instituciones que son externas a la organización usuaria pero que afectan el proceso de ampliación a escala.

Comprender los diversos entornos dentro de los cuales debe producirse la expansión e institucionalización de la innovación ayuda a establecer perspectivas realistas sobre el ritmo y alcance de la ampliación a escala, y también sobre otros aspectos de la estrategia. Dado que el entorno es por regla general complejo, los objetivos de la etapa inicial de la ampliación a escala tienen que ser con frecuencia más limitados – al menos al principio – de lo que sería deseable.

Los entornos cambian constantemente, y las condiciones a menudo difieren de una región a otra dentro de un mismo país. Así pues, la valoración del entorno debe ser un proceso continuo, y la estrategia de ampliación a escala debe adaptarse a las circunstancias cambiantes (para ejemplos de herramientas pertinentes, véanse referencias 11, 12, 13).

◆ Empiece por identificar los diversos sectores del entorno que son relevantes para la ampliación a escala

¿Cuáles son los diferentes entornos que influirán en el proceso de ampliación a escala? Examine el sistema político y el contexto de políticas, la disponibilidad de apoyo de donantes, la estructura y cultura burocrática, el sector de salud y otros sectores gubernamentales, el contexto socioeconómico y cultural y las necesidades y los derechos de las personas.

Al evaluar los sectores del entorno, deben tenerse en cuenta no sólo las relaciones formales sino también las informales, incluidas las conexiones políticas.

◆ ¿Qué se puede hacer para maximizar las oportunidades y minimizar las restricciones del entorno?

El Cuadro 3.1 ilustra las preguntas clave que deberían ser respondidas para los diferentes entornos. La segunda columna indica qué acciones podrían ser necesarias para maximizar las oportunidades y minimizar las restricciones. Las acciones recomendadas serán los elementos constitutivos de la estrategia de ampliación a escala. En las hojas de trabajo pueden encontrarse otras preguntas relacionadas con el entorno (8).

Cuadro 3.1 Ilustración de oportunidades/restricciones y acciones recomendadas en relación al entorno

Preguntas clave	Si es necesario, buscar formas de:
1. ¿Dónde, en cada dimensión del entorno, existe apoyo u oposición para la innovación? ¿Qué actores sociales necesitan estar involucrados?	Movilizar apoyo y reducir la oposición mediante cabildeo con personas, grupos o instituciones influyentes.
2. ¿Qué conexiones políticas e informales pueden ser de ayuda?	Buscar canales formales e informales.
3. ¿Cómo se pueden reclutar promotores/defensores? ¿Cómo se pueden neutralizar o incorporar a los oponentes?	Formar una red de apoyo.
4. ¿Es probable que cambien las oportunidades o restricciones a medida que progrese la ampliación a escala? ¿Dónde hay estabilidad, y qué aspectos tienen más probabilidades de cambiar?	Flexibilizar la estrategia de ampliación a escala para acomodarla a los cambios.
5. ¿Existen iniciativas afines que podrían servir para expandir la innovación?	Colaborar cuando y donde sea apropiado.
6. ¿Cómo será hecho el monitoreo de los diferentes componentes del entorno para rastrear las circunstancias cambiantes?	Asegurar que la evaluación del entorno sea un proceso continuo y conectado con la toma de decisiones.

Orientación adicional

El análisis de cómo el entorno afecta a la ampliación a escala debería basarse en múltiples fuentes de evidencias, incluyendo resultados de investigaciones que hayan probado la innovación; otros estudios o evaluaciones relevantes; opinión profesional derivada del diálogo con actores sociales, y monitoreo/evaluación continuadas del entorno.

La colaboración con iniciativas afines durante el proceso de ampliación a escala puede producir economías de escala importantes. Es conveniente, pues, determinar si existen iniciativas similares y estudiar si la colaboración puede contribuir a avanzar en la causa de la ampliación a escala.

Es esencial anticipar cambios en el entorno y su impacto potencial sobre la ampliación a escala. Algunos cambios, por ej. los ciclos electorales son previsibles y deberían tenerse en cuenta en los cronogramas de la ampliación a escala.

También es útil reconocer desde el principio que las variaciones dentro de un país requieren a menudo adaptaciones de la innovación y de la estrategia de ampliación a escala conforme avanza el proceso de expansión.

◆ **Resuma las acciones necesarias resultantes de evaluar el entorno**

La segunda columna del Cuadro 3.1 plantea temas cuyo objetivo es asegurar que la estrategia de ampliación a escala esté en sintonía con el entorno y los cambios que se produzcan dentro de él. Ahora, las recomendaciones deberían enunciarse de forma clara y resumida para que puedan utilizarse en la formulación final de la estrategia, en el paso 9.

Paso 4. Aumentar la capacidad del equipo de recursos para apoyar la ampliación a escala



El equipo de recursos se refiere a las personas y organizaciones que tratan de promover y facilitar el uso más amplio de la innovación.

Ampliación a escala no es lo mismo que implementación rutinaria de un programa. Para apoyarla, se requiere una diversidad de aportes especiales, de índole técnica, administrativa, financiera y de liderazgo. Contribuir a asegurar la disponibilidad de estas aportaciones es una tarea fundamental del equipo de recursos, que puede estar encargado, oficialmente o no, de asumir esta función. Un equipo de recursos fuerte, con la habilidad técnica apropiada y un compromiso de tiempo suficiente, es un factor crucial para asegurar el éxito de la ampliación a escala.

◆ **Empiece por clarificar quiénes facilitaron el desarrollo y la prueba de la innovación ¿Seguirán actuando estas personas/instituciones como miembros del equipo de recursos durante la ampliación a escala?**

El equipo de recursos incluye habitualmente a personas e instituciones clave que han intervenido en el desarrollo y ensayo de la innovación. Todos ellos pueden contribuir a comprender en profundidad las fortalezas y debilidades de las intervenciones y los posibles desafíos inherentes a la ampliación a escala.

Sin embargo, puesto que la ampliación a escala implica retos distintos de los de diseñar y ejecutar un proyecto piloto/experimental o una demostración, es importante asegurar que se incorporen al grupo habilidades adicionales, especialmente que haya buena representación de habilidades gerenciales o administrativas y de cabildeo.

Idealmente, al menos algunos miembros de la organización usuaria deberían haber participado en el diseño y prueba de la innovación. En cualquier caso, el equipo de recursos debería incluir a personas clave de la organización usuaria cuando se formule y posteriormente se ejecute la estrategia de ampliación a escala. Los representantes de la organización usuaria pueden aportar conocimiento sobre los actores clave, capacidades y procesos de decisión de la organización usuaria y del contexto más general. Con un doble papel, como miembros del equipo de recursos y de la organización usuaria, se encuentran en una situación idónea para facilitar la ampliación a escala.

El equipo de recursos constará a menudo de dos grupos: un grupo central de facilitadores que están guiados por otro grupo consultivo técnico – o trabajan bajo su supervisión – compuesto por personalidades influyentes, expertos técnicos o encargados de formular políticas. El hecho de disponer de un grupo tan amplio cumple una doble finalidad: obtener orientación técnica y política, y asegurar al mismo tiempo el apoyo de un grupo importante de actores sociales de la organización usuaria u otros sectores del entorno. Esto demuestra que el equipo de recursos, la organización usuaria y el entorno pueden estar superpuestos en cierta medida.

◆ ¿Hasta qué punto el equipo de recursos reúne los atributos necesarios para apoyar la ampliación a escala?

Los equipos de recursos tienen más probabilidades de tener éxito en conseguir alcanzar las metas de la ampliación a escala si tienen las siguientes características:

- **líderes** efectivos y motivados, con una visión unificadora, que tengan autoridad y credibilidad ante la organización usuaria;
- **comprensión** de los entornos políticos, sociales y culturales dentro de los cuales tiene lugar la ampliación a escala;
- **capacidad para identificar y ayudar a generar** recursos financieros;
- **comprensión profunda de las capacidades y limitaciones de la organización usuaria;**
- capacidad para **formar/capacitar** a miembros de la organización usuaria;
- capacidad para ayudar a la organización usuaria en las **intervenciones de gestión** necesarias para implementar la innovación;
- **aptitud para defender públicamente la innovación** ante los responsables de formular políticas, funcionarios gubernamentales y gestores de programas;
- habilidades y **experiencia en ampliación a escala;**
- **disponibilidad** para proporcionar apoyo durante un periodo de varios años.

El Cuadro 4.1 ilustra las preguntas clave que deben ser respondidas por el equipo de recursos. La tercera columna indica qué acciones serían necesarias para aumentar las probabilidades de que el equipo de recursos pueda apoyar mejor el esfuerzo de la ampliación a escala. Las acciones recomendadas serán los elementos constitutivos de la estrategia de ampliación a escala. En las hojas de trabajo pueden encontrarse otras preguntas relacionadas con el equipo de recursos (8).

Cuadro 4.1 Ilustración de preguntas y acciones necesarias en relación con el equipo de recursos

Atributo	Preguntas clave	Si es necesario, buscar formas de:
Liderazgo y credibilidad	¿El equipo tiene autoridad y es respetado por la organización usuaria?	Incluir a alguien en el equipo que tenga tal credibilidad; podría ser un miembro destacado de la organización usuaria.
Habilidades	¿Están las habilidades necesarias, adecuadamente representadas para apoyar el proceso en: <ul style="list-style-type: none"> ▪ capacitación ▪ prestación de servicios clínicos relevantes ▪ gestión estratégica ▪ cabildeo ▪ derechos humanos y perspectivas de género ▪ investigación, monitoreo y evaluación ▪ movilización de recursos? 	Desarrollar estas habilidades a lo largo del tiempo; movilizar el apoyo necesario, que puede existir en la organización usuaria; incorporar nuevos miembros al equipo.

continuar

Atributo	Preguntas clave	Si es necesario, buscar formas de:
Experiencia	¿Tiene el equipo experiencia en ampliación a escala, cabildeo o desarrollo de políticas?	Reclutar miembros del equipo con experiencia o proporcionar recursos relevantes y facilitar visitas a proyectos exitosos en ampliación a escala.
Tamaño	¿Es el equipo lo suficientemente grande, dada la cantidad de apoyo, capacitación, cabildeo y formación de redes que se necesitarán?	Aumentar el tamaño del equipo o ajustar el ritmo de la ampliación a escala para asegurar que se disponga de apoyo suficiente.
Recursos	¿Se dispone de recursos para apoyar el trabajo del equipo de recursos?	Movilizar fondos y ajustar el ritmo y alcance de la ampliación para asegurar que el equipo de recursos pueda proporcionar un apoyo adecuado.
Estabilidad	¿Es probable que los miembros clave del equipo continúen en su función durante todo el proceso de ampliación a escala?	Ver maneras de asegurar la estabilidad dentro del equipo.

Orientación adicional

Cuando los miembros del equipo de recursos no forman parte de la organización usuaria, es importante situarlos lo más cerca posible de ella con el fin de facilitar la comunicación y, en especial, los contactos y relaciones informales, que son cruciales para el éxito. Cuanto más eficaz sea la interacción entre el equipo de recursos y la organización usuaria, más fácil resultará la ampliación a escala. Cuando el equipo de recursos tiene contactos estrechos con la organización usuaria y/o ha establecido múltiples “anclajes” en un país, se facilita una comunicación eficaz. Con el tiempo, más y más miembros de la organización usuaria estarán tan familiarizados con la ejecución de la innovación que se convertirán en miembros del equipo de recursos.

Es importante asegurar que la organización usuaria y no el equipo de recursos se apropie del proceso de ampliación a escala.

La ampliación a escala no puede llevarse a cabo sin crecimiento y cambios organizativos dentro del equipo de recursos. Por ejemplo, el cabildeo o las habilidades para desarrollar sistemas pueden ser menos importantes durante los ensayos piloto, pero son esenciales durante la ampliación a escala.

Dada la frecuencia de cambios de personal a todos los niveles del gobierno, un equipo de recursos con continuidad asegura la sostenibilidad ante la sustitución de miembros clave de la organización usuaria. Sin embargo, cuando la innovación se haya incorporado exitosamente en las políticas, programas y servicios, el equipo de recursos habrá completado su tarea, y su misión habrá llegado a su fin.

◆ Resuma las acciones necesarias resultantes de la evaluación de la capacidad del equipo de recursos para ampliar a escala la innovación

La discusión de la tercera columna del Cuadro 4.1 debería haber producido recomendaciones que aumenten la capacidad del equipo de recursos para facilitar y promover la ampliación a escala. El resumen de estas acciones recomendadas se utilizará en la formulación final de la estrategia, en el paso 9.

Paso 5. Tomar decisiones estratégicas para apoyar la ampliación a escala vertical (institucionalización)



La ampliación a escala vertical se refiere a los cambios políticos, de políticas, legales, normativos, presupuestarios u otros cambios en el sistema de salud que se necesitan para institucionalizar la innovación en los ámbitos nacional o sub-nacional.

Los pasos 1, 2 y 4 han mostrado qué acciones deben tomarse para asegurar que la innovación, la organización usuaria y el equipo de recursos tengan los atributos con el potencial máximo para asegurar el éxito de la ampliación a escala. El paso 3 ha demostrado cómo deberían maximizarse las oportunidades en el entorno para alcanzar el éxito. Formular una estrategia de ampliación a escala también supone tomar decisiones estratégicas acerca de los tipos de ampliación a escala que se seguirán. Este y los tres pasos siguientes abordan los diferentes tipos de ampliación a escala con respecto a cada una de las áreas de decisión crítica restantes: divulgación y cabildeo; proceso organizativo; costos/ recursos, y monitoreo y evaluación.

La ampliación a escala vertical exige una comprensión de la política de salud y de los procesos políticos conexos. También requiere conocimiento en cuanto a planificación de sistemas de salud, ciclos presupuestarios, financiación, estructura de los programas, gestión, recursos humanos, logística y necesidades de información. Esto supone comprender cómo la ampliación a escala podría conectarse con estrategias de desarrollo y financiación a nivel macro, como los Documentos de Estrategia para la Lucha contra la Pobreza (DELP), los marcos de gastos a mediano plazo, los enfoques sectoriales y otros mecanismos de financiación apoyados por los donantes, así como con otros esfuerzos en curso de la reforma del sector salud.

Las actividades específicas que deben emprenderse para institucionalizar la innovación a través de cambios políticos y de políticas, jurídicos, normativos, presupuestarios u otros cambios en el sistema de salud variarán dependiendo del contexto. Por ejemplo, si el gobierno no ha participado en el diseño y ensayo de la innovación, la ampliación a escala vertical debe iniciarse promoviendo públicamente la adopción de la innovación dentro del programa nacional.

En cambio, si el gobierno está interesado en la innovación y su eventual expansión a escala desde el momento en que se diseña el proyecto piloto, la ampliación a escala vertical resultará más fácil. En tal caso, puede centrarse inmediatamente en las medidas concretas que se requerirán para incorporar

la innovación en el sistema de salud nacional o sub-nacional. Del mismo modo, institucionalizar innovaciones en ONG o en el sector privado es probablemente menos exigente y complejo que en el sector público, ya que estas organizaciones están menos sujetas al control político formal y los intrincados procedimientos burocráticos del sector público.

Cuando las innovaciones se han ensayado en una ONG y cabe esperar que se amplíen dentro del sector de las ONG, las interacciones con el gobierno y el sistema general de políticas serán más limitadas, aunque no pueden ser ignoradas. Sin embargo, si una innovación se ha ensayado en una ONG pero pretende ampliarse a escala dentro del sector público, es muy probable que su integración en las políticas, en las normas y procedimientos programáticos sea difícil.

- ◆ **Empiece por clarificar los cambios políticos y de políticas, legales, normativos, presupuestarios u otros cambios en el sistema de salud que se requieren para asegurar la institucionalización de la innovación. Utilice el Cuadro 5.1 como ayuda para la discusión y documentación**

Cuadro 5.1 Cambios necesarios para institucionalizar la innovación

Categoría de cambio	Cambio necesario (sí/no/no se sabe)	Describa cambios específicos necesarios o cómo debería evaluarse la necesidad
Políticas		
Compromiso político		
Cambio legal		
Reglamentos, normas y directrices		
Financiación y presupuestos		
Logística		
Sistemas de información para la gestión		
Supervisión		
Evaluación del personal, incentivos por rendimiento		
Currículo y métodos de capacitación		
Cambios en la fuerza laboral en salud		
Materiales de IEC		
Otros		

El Cuadro 5.2 ilustra las preguntas clave que deberían ser respondidas para los cambios que son esenciales, y sugiere qué acciones podrían ser necesarias para aumentar las perspectivas de que se ponga en práctica la ampliación a escala vertical. Las acciones recomendadas serán los elementos constitutivos de la estrategia de ampliación a escala. En las hojas de trabajo pueden encontrarse otras preguntas relacionadas con la ampliación vertical (8).

Cuadro 5.2 Ilustración de decisiones estratégicas y acciones recomendadas en relación con la ampliación a escala vertical

Área de decisión estratégica	Preguntas clave	Si es necesario, buscar formas de:
Divulgación/ cabildeo	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué enfoques son apropiados para promover públicamente los cambios necesarios? 2. ¿Qué cauces formales e informales de cabildeo podrían utilizarse? 3. ¿Cómo puede crearse un sentido de apropiación, de modo que la innovación se considere como parte de las operaciones programáticas de rutina? 	<p>Utilizar múltiples medios de cabildeo, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ documentos cortos sobre políticas para los responsables de tomar decisiones ▪ reuniones de divulgación para actores sociales clave ▪ cabildeo personal ▪ influencia política ▪ aportaciones a las políticas nacionales y los procesos presupuestarios, como los DELP y los enfoques sectoriales. <p>Utilizar visitas a lugares de demostración para convencer a las partes interesadas – incluidos los líderes políticos destacados – del valor de la innovación.</p>
Proceso organizativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Quién será el responsable de organizar el proceso para introducir los cambios? 2. ¿Qué apoyo técnico se necesitará para los cambios requeridos, y cómo puede mobilizarse este apoyo? 3. ¿A través de qué procesos pueden iniciarse los diversos cambios? 4. ¿Cómo puede conectarse el apoyo a la innovación con los planes nacionales de salud y los procesos de reforma en salud? 5. ¿En qué plazos deberían llevarse a cabo los cambios? 	<p>Asegurar que el equipo de recursos incluya a miembros experimentados y capaces de facilitar los cambios.</p> <p>Evaluar las necesidades de apoyo técnico e identificar formas de construir la capacidad nacional.</p> <p>Hacer cabildeo por los cambios en foros de toma de decisiones tales como reuniones nacionales, sub-nacionales o locales de planificación.</p> <p>Conectar las actividades con los planes de salud y los esfuerzos vigentes de reforma en salud.</p> <p>Priorizar y establecer un cronograma.</p>
Costos/ movilización de recursos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Se dispone de recursos para la divulgación/cabildeo y para satisfacer los costos relacionados de los cambios necesarios? 2. ¿Cómo se puede influir en los procesos presupuestarios, y cómo pueden incluirse los costos de los cambios requeridos en los presupuestos nacionales de salud? 	<p>Incluir en las propuestas de proyectos las necesidades de recursos para personal y para actividades de cabildeo.</p> <p>Involucrarse en los procesos presupuestarios nacionales.</p>

continuar

Área de decisión estratégica	Preguntas clave	Si es necesario, buscar formas de:
Monitoreo y evaluación	1. ¿Cómo se monitoreará y evaluará la ampliación a escala vertical? 2. ¿Cuáles son los indicadores apropiados?	Crear formas simples de seguir las actividades y logros relacionados con la ampliación a escala vertical y evaluar qué más se necesita. Utilizar los resultados del monitoreo y evaluación para ajustar la estrategia conforme progrese la ampliación a escala.

Orientación adicional

No subestime la importancia de la ampliación a escala vertical y el tiempo requerido para llevarla a cabo. Cuando el gobierno ha iniciado o respalda firmemente el ensayo de la innovación, puede haber una apertura y compromiso políticos considerables para introducir los cambios en políticas, jurídicos y del sistema de salud necesarios.

Cuando no se dispone de este apoyo político y de políticas de carácter nacional o sub-nacional, deben hacerse esfuerzos para crear coaliciones que puedan generar dicho apoyo. En tales casos, la ampliación a escala vertical puede ser el mayor reto al que se enfrente el equipo de recursos. Sin embargo, cualquier progreso que pueda alcanzarse es extremadamente útil, ya que, sin los cambios requeridos legales, en las políticas, y en el sistema de salud, las innovaciones no podrán ser expandidas de forma exitosa y sostenible.

A diferencia de la ampliación a escala horizontal, en la que la expansión rápida puede conducir a problemas, en la institucionalización y otras formas de ampliación a escala vertical es conveniente la rapidez.

◆ Resuma las acciones necesarias resultantes de la evaluación de la ampliación a escala vertical

La discusión de la tercera columna del Cuadro 5.1 debería haber producido un amplio espectro de acciones que deberían llevarse a cabo. Las acciones recomendadas que surjan del análisis deberían resumirse ahora, de forma que puedan utilizarse en la formulación final de la estrategia, en el paso 9.

Paso 6. Tomar decisiones estratégicas para apoyar la ampliación a escala horizontal (expansión/réplica)



La expansión a escala de innovaciones exige tomar decisiones estratégicas acerca de cómo se difundirá la innovación a nuevas áreas o a diferentes grupos de población; cómo la expansión deberá ser organizada; cómo se movilizarán los recursos, y cómo se monitorearán y evaluarán los procesos, resultados e impactos. Estas decisiones deben adoptarse de forma que incluyan el examen de todos los elementos del sistema de ampliación a escala.

Una ampliación a escala exitosa pocas veces supone la repetición mecánica de innovaciones. Antes bien, significa adaptar el proceso de expansión a escala para que encaje con los diferentes contextos del entorno dentro de un país o subregión.

El Cuadro 6.1 ilustra preguntas clave que deben ser respondidas sobre la ampliación a escala horizontal. La tercera columna indica qué acciones podrían ser necesarias para mejorar las perspectivas de que la innovación pueda expandirse con éxito. En las hojas de trabajo pueden encontrarse otras preguntas relacionadas con la ampliación a escala horizontal (8).

Cuadro 6.1 Decisiones estratégicas y acciones recomendadas en relación con la ampliación a escala horizontal (expansión/réplica)

Área de decisión estratégica	Preguntas clave	Si es necesario, buscar formas de:
Divulgación y cabildeo	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué relaciones y canales políticos, personales u otros informales pueden utilizarse con el fin de convencer a nuevas áreas (distritos, municipios, etc.) para que introduzcan la innovación? 2. ¿Cómo se comunicará/transferirá la innovación (capacitación, asistencia técnica, enfoques entre pares, materiales de IEC, medios de comunicación, informes, documentos cortos de políticas)? 3. ¿Está la comunicación sobre aspectos clave de la innovación bien adaptada y presentada a las diferentes audiencias con mensajes claros y concisos? 	<p>Identificar a los tomadores de decisión clave que serán indispensables para permitir el progreso de la expansión a escala, y buscar formas de lograr su compromiso efectivo.</p> <p>Adquirir experiencia con los enfoques de divulgación en unos pocos lugares nuevos, antes de la expansión más general.</p> <p>Corregir la forma en que se comunica y presenta la innovación, cuando sea necesario.</p>
Proceso organizativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuántos lugares se espera que adopten la innovación? 2. ¿Durante qué periodo de tiempo tendrá lugar la expansión a escala? ¿Será la ejecución rápida o por fases? 3. ¿Cuáles son las expectativas factibles a corto y a mediano plazo? ¿Cuáles son los objetivos factibles a largo plazo? 4. ¿Existen diferencias importantes entre los lugares? Si es así, ¿qué adaptaciones de la innovación se necesitan? 5. ¿Se incorporará a nuevos asociados para que apoyen o ejecuten la ampliación a escala? 6. ¿Se adoptará un enfoque participativo? 	<p>Evaluar las expectativas sobre el alcance y ritmo de la ampliación a escala y establecer objetivos a la luz de la naturaleza de la innovación, las fortalezas/capacidades del equipo de recursos, la organización usuaria y las oportunidades/restricciones del entorno.</p> <p>Adaptar los diferentes componentes de la innovación a las necesidades de los distintos lugares.</p> <p>Establecer estrategias eficaces de coordinación con los nuevos asociados.</p> <p>Involucrar actores sociales clave, incluyendo miembros de la comunidad, pero evitando al mismo tiempo un proceso excesivamente inclusivo.</p>

Área de decisión estratégica	Preguntas clave	Si es necesario, buscar formas de:
Costos/ movilización de recursos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Serán los costos de la expansión los mismos para cada nueva área? 2. ¿Son posibles las economías de escala? 3. ¿Son posibles las economías de escala? 4. ¿Se dispone de recursos para la expansión a escala, o es necesario movilizarlos? En tal caso, ¿cómo? 	<p>Evaluar los costos de ejecutar la innovación.</p> <p>Asociarse con otras iniciativas pertinentes para reducir los costos.</p> <p>Conectar la innovación con los enfoques sectoriales y otras estrategias de desarrollo y financiación de nivel macro.</p>
Monitoreo y evaluación	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se monitorearán y evaluarán el proceso, los resultados y el impacto de la ampliación a escala? 2. ¿Siguen teniendo las innovaciones los resultados y efectos deseados que se demostraron en el proyecto piloto? 	<p>Definir los indicadores relevantes para el monitoreo.</p> <p>Utilizar las estadísticas de servicios existentes para determinar hasta qué punto pueden proporcionar información relevante y confiable.</p> <p>Crear procedimientos simples para seguir el proceso de expansión a escala.</p> <p>Efectuar estudios cualitativos rápidos para mejorar la comprensión del proceso y los obstáculos para la expansión a escala.</p> <p>Efectuar estudios especiales para evaluar los resultados/impacto, cuando sea necesario.</p> <p>Utilizar los resultados del monitoreo y evaluación para ajustar la estrategia conforme progresa la ampliación a escala.</p>

Orientación adicional

La expansión a escala (ampliación a escala horizontal) en general es insuficiente para asegurar que una innovación se integre en la organización usuaria. Para ser sostenible, la ampliación a escala tiene que abarcar tanto la dimensión horizontal como la vertical (véase el Paso 5).

Puede ser ventajoso comenzar el proceso de expansión a escala en áreas donde existen puntos de fortaleza en cuanto a liderazgo u otras dimensiones de la capacidad organizativa. Cuando se disponga de múltiples ejemplos de éxito, éstos pueden servir como modelos y crear dinamismo para una ulterior expansión.

La expansión rápida puede provocar a menudo una pérdida de componentes esenciales de la innovación. Los componentes perdidos son con frecuencia los más distintos de las prácticas dominantes y los más difíciles de aplicar; por ejemplo, intervenciones para promover la calidad de la asistencia, o valores como la equidad y las perspectivas de género. Un proceso escalonado más gradual permite aprender cómo puede lograrse la expansión sostenible de todos los aspectos de la innovación. Es aconsejable, pues, resistir a las presiones burocráticas o políticas para una expansión excesivamente rápida.

Es útil emplear múltiples medios para transmitir un mensaje convincente. Las publicaciones y otros materiales de divulgación desempeñan un papel importante, pero, por sí solos, no conducen a una ampliación a escala sostenible. Los contactos cara a cara, reforzados con una diversidad de canales impersonales, son cruciales para un enfoque de divulgación efectivo.

También es conveniente crear oportunidades para el aprendizaje continuo durante el proceso de ampliación a escala. Además de talleres de capacitación, podrían utilizarse otros medios de aprendizaje y herramientas de comunicación en red como hojas informativas, medios de comunicación electrónicos y visitas sobre el terreno para intercambios entre pares. Las visitas a lugares de demostración donde la innovación se haya implantado desde hace algún tiempo constituyen un medio importante para que los proveedores/as, gestores y responsables de formular políticas aprecien los beneficios de la innovación.

Las estrategias de capacitación deberían preparar a los gestores, proveedores y comunidades para toda una gama de tareas de ampliación a escala, y no sólo proporcionar conocimientos técnicos y prácticos. Enfoques que eran apropiados durante el proyecto piloto deben modificarse a menudo cuando la capacitación se integra en los mecanismos de capacitación existentes. Si los enfoques de capacitación cambian durante la ampliación a escala (por ej., de capacitación por capacitadores expertos a enfoques “en cascada”, o de capacitación en in-situ a capacitación externa), estos cambios requieren evaluación para asegurar que los resultados siguen siendo los mismos.

Es conveniente adoptar enfoques participativos que involucren a todos los niveles del sistema de salud, incluidos los miembros de la comunidad. Estos enfoques movilizan una gama más extensa de apoyo para el proceso de ampliación a escala; aumentan las probabilidades de que se atiendan las necesidades locales; contribuyen al empoderamiento de la comunidad, y fomentan el sentido de propiedad de la innovación. Al mismo tiempo, es importante la prudencia al juzgar qué se considera un sentido de propiedad apropiado. Actuar de forma excesivamente inclusiva es innecesario e ineficiente.

En general, es necesario un cierto apoyo de los donantes hasta que la aplicación de la innovación se convierta en una práctica de rutina y sus costos sean absorbidos por los presupuestos nacionales y locales. Si se pretende que la innovación sea sostenible, es crucial conectarla con mecanismos generales de financiación, como los DELP, e identificar las fuentes existentes de apoyo de ámbito nacional o distrital.

Los sistemas existentes de monitoreo y evaluación raramente son capaces de proporcionar la información necesaria para evaluar el proceso de ampliación a escala y monitorear su desempeño. Se requieren enfoques especiales de recopilación de datos que permitan que la organización usuaria y el equipo de recursos monitoreen si el proceso de expansión a escala está progresando de acuerdo con los planes y, si no es así, identifiquen las posibles causas y las acciones correctoras necesarias.

Además del proceso de ampliación a escala, hay que evaluar los resultados y los impactos, ya que es habitual que disminuya la calidad con que se implementan las innovaciones durante la ampliación a escala, sobre todo cuando es rápida, y esto puede reducir sustancialmente los resultados e impacto deseados.

Los resultados del monitoreo y evaluación deberían utilizarse para adaptar la estrategia de ampliación a escala.

◆ **Resume las acciones necesarias resultantes de la evaluación de la ampliación a escala horizontal**

Responder las preguntas clave levantadas en el Cuadro 6.1 habrá generado probablemente un amplio espectro de acciones que necesitan ser realizadas. La lista resumida de estas acciones recomendadas se revisará en el paso 9 como parte del ejercicio de formulación de la estrategia final.

Paso 7. Determinar el rol de la diversificación



La diversificación, también llamada ampliación a escala funcional o inserción, consiste en ensayar y añadir una nueva innovación a otra que ya está en proceso de ampliación a escala.

Un ejemplo de diversificación es añadir un componente para adolescentes durante el proceso de ampliar una innovación dirigida a reforzar los servicios para las mujeres. La diversificación típicamente se realiza cuando se identifican nuevas necesidades en el curso de la ampliación a escala, y las intervenciones para abordarlas se ensayan e incorporan a la innovación original.

Si se pretende añadir una nueva innovación a otra que ya se está ampliando, será necesario seguir los pasos 1–6 aplicando las preguntas y consideraciones a este conjunto adicional de intervenciones. Debe examinarse si algún aspecto de la innovación recién añadida afecta negativamente o aprovecha la existente. Hay que sacar provecho de las ventajas y minimizar las implicancias negativas.

Agregar una nueva innovación a un paquete de intervenciones que se está expandiendo aumenta la carga de trabajo de la ampliación a escala. Es importante asegurar una aplicación sólida de la innovación original antes de agregar otras nuevas, o verificar que la organización usuaria y el equipo de recursos tengan la capacidad para manejar satisfactoriamente un conjunto más amplio de tareas.

◆ Resuma las acciones necesarias resultantes de la diversificación

Si no se planea diversificar la innovación, no habrá nada que resumir en esta etapa del desarrollo de la estrategia. Sin embargo, cuando surgen tales planes en el curso de la ampliación a escala, el equipo de planificación de la estrategia debe someter este componente adicional a cada uno de los seis primeros pasos (relacionados con la innovación, la organización usuaria, el entorno, el equipo de recursos y las decisiones estratégicas sobre ampliación a escala vertical y horizontal), de modo que la estrategia pueda adaptarse y las medidas que surjan de revisar el componente añadido a la innovación se integren plenamente en ella.

Paso 8. Planificar medidas para abordar la ampliación a escala espontánea



La ampliación a escala espontánea puede producirse de una persona a otra, de una comunidad a otra o de un contexto de servicios a otro. La ampliación espontánea es más probable que se produzca cuando la innovación aborda una necesidad profundamente sentida o cuando un suceso determinante llama la atención sobre una necesidad. Pueden aprenderse lecciones importantes de la ampliación a escala espontánea que hagan más eficiente y efectivo el proceso guiado. También puede ser esencial influir en la ampliación espontánea para asegurar que permanezcan intactos los componentes centrales de la innovación. En última instancia, es deseable la expansión a escala espontánea de la innovación, siempre que esté funcionando bien y la calidad de la aplicación siga siendo adecuada.

Sin embargo, la ampliación a escala espontánea puede conducir a situaciones en que la innovación se replique de forma incompleta y, por tanto, no alcance los mismos resultados. Estas situaciones pueden poner en peligro la credibilidad de la innovación. Es aconsejable aprovechar la ampliación a escala espontánea y aprender de ella. Esto exige recopilar pruebas de que se está produciendo realmente una ampliación a escala espontánea y, en tal caso, determinar dónde y por qué está produciéndose y cómo afecta a los resultados deseados.

- ◆ **Empiece por evaluar qué ampliación a escala espontánea se está produciendo, si es que se está produciendo. Si hay ampliación a escala espontánea, aborde las cuestiones identificadas en el Cuadro 8.1**

El Cuadro 8.1 ilustra preguntas clave que deberían ser respondidas en relación con la ampliación a escala espontánea. La tercera columna plantea qué acciones son necesarias para aprender de la ampliación a escala espontánea o mitigar sus posibles efectos negativos. Las acciones recomendadas serán los elementos constitutivos de la estrategia de ampliación a escala. Las preguntas y acciones recomendadas que se citan son meramente ilustrativas. En las hojas de trabajo pueden encontrarse otras preguntas relacionadas con la ampliación a escala espontánea (8).

Cuadro 8.1 Decisiones estratégicas y acciones recomendadas en relación con la ampliación a escala espontánea

Área de decisión estratégica	Preguntas clave que se plantearán si hay pruebas de que se está produciendo ampliación espontánea	Si es necesario, buscar formas de:
Diseminación	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se está diseminando espontáneamente la innovación? 2. ¿Se están ampliando a escala todos los componentes de la innovación o sólo algunos aspectos de ella? 3. ¿Puede la difusión espontánea de la innovación sustituir potencialmente al proceso guiado de ampliación a escala? 	<p>Utilizar las lecciones aprendidas para el proceso guiado de expansión.</p> <p>Influir en la ampliación a escala espontánea para que se incorporen los componentes esenciales de la innovación.</p> <p>Proporcionar materiales de referencia y emprender otras medidas para facilitar la ampliación a escala espontánea.</p>
Proceso organizativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles son el ritmo y el alcance de la ampliación espontánea a escala, y cómo están siendo abordados los recursos humanos y otras cuestiones administrativas de la expansión? 	<p>Utilizar las lecciones aprendidas para mejorar el proceso guiado de ampliación a escala.</p>
Costos/ movilización de recursos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se absorben los costos de la ampliación a escala cuando la innovación se amplía de forma espontánea? 	<p>Utilizar las lecciones aprendidas para instaurar mecanismos de ahorro de costos en el proceso guiado de ampliación a escala.</p>
Monitoreo y evaluación	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Debería evaluarse posteriormente la ampliación a escala espontánea? 2. ¿Quién debería ser el responsable del monitoreo y evaluación? 	<p>Establecer indicadores y procedimientos de evaluación que aporten evidencias relacionadas con la ampliación a escala espontánea.</p>

◆ **Resume las medidas necesarias relacionadas con la ampliación a escala espontánea**

Las acciones sugeridas en la discusión de la tercera columna del Cuadro 8.1 serán un componente importante del paso final para la formulación de una estrategia de ampliación a escala, que se realizará seguidamente.

Paso 9. Concluir la estrategia de ampliación a escala e identificar los pasos siguientes

La planificación estratégica de una ampliación a escala exige atención continuada para crear una relación o equilibrio adecuados entre los elementos del sistema de ampliación a escala. Concentrarse en un solo elemento o decisión estratégica no conducirá al éxito. Construir una estrategia requiere ingenio y la visión de lo que es más importante en un contexto determinado; es algo más que sumar simplemente las diversas recomendaciones identificadas en los pasos 1–8. Es probable que la suma total de estos pasos sobrepase lo que puede lograrse en un corto periodo de tiempo. Tendrán que tomarse decisiones acerca de qué es más importante en el futuro próximo, qué acciones pueden esperar y qué sería ideal pero no puede conseguirse.

Cuando el proceso de planificación corre a cargo de un grupo numeroso de partes interesadas, es improbable que el paso 9 pueda concluirse en el momento de la reunión de trabajo. Se sugiere que un grupo más reducido finalice la tarea pero intercambie los resultados con quienes participaron en el proceso de planificación.

◆ Proceda como sigue para concluir la estrategia de ampliación a escala

1. Revise el resumen de las acciones recomendadas que se identificaron en cada uno de los pasos 1–8 de desarrollo de la estrategia y vuelva a examinar si son apropiadas a la luz del contexto global dentro del cual se pondrá en práctica la ampliación a escala. Haga correcciones, si son necesarias, e identifique qué prioridad debería asignarse a cada acción recomendada. En el curso de este ejercicio deberían descartarse las recomendaciones que no puedan ser ejecutadas.
2. Presente las recomendaciones en un cuadro que identifique categorías genéricas de medidas, recomendaciones específicas y la prioridad asignada a cada una de ellas. El Cuadro 9.1 es un ejemplo. Si es apropiado, elabore un documento más extenso con una justificación más detallada de las acciones recomendadas.
3. Una vez formulados los perfiles generales de la estrategia de ampliación a escala, se necesita una planificación operacional más detallada. Los planes operacionales deberían describir las actividades detalladas que se realizarán e indicar quién tiene la responsabilidad de qué parte y dentro de qué periodo de tiempo. Si múltiples asociados participan en la ejecución, será necesaria una planificación operacional para cada una de las organizaciones asociadas.

El Cuadro 9.1 presenta los componentes clave de una estrategia de ampliación a escala que surgen del proceso “paso a paso” esbozado en esta guía. El cuadro representa un caso hipotético y no comprende todas las múltiples acciones que deberán realizarse. La lista de recomendaciones que probablemente se necesitan en una situación específica es a menudo mucho más larga que la que se presenta aquí.

Cuadro 9.1 Componentes de una estrategia de ampliación a escala: una ilustración

Categoría genérica	Recomendaciones	Grado de prioridad
Reforzar la credibilidad de la innovación	Llevar a gestores de distrito y otras partes interesadas al lugar del proyecto piloto.	Medio
	Ensayar la innovación en contextos que difieran del lugar piloto para evaluar la factibilidad de una expansión a escala dentro de la rutina del programa.	Alto
Simplificar/adaptar la innovación	Celebrar reuniones con actores sociales clave para determinar qué constituye la esencia de la innovación y si puede simplificarse para facilitar la expansión a escala.	Alto
Trabajar con las fortalezas de la organización usuaria	Planificar la expansión inicial en áreas donde haya defensores/promotores de la innovación en la organización usuaria.	Alto
Abordar las restricciones del entorno	Organizar talleres para líderes religiosos con el fin de abordar sus preocupaciones acerca de la innovación.	Alto
Fortalecer el equipo de recursos	Incorporar al equipo a alguien con grandes habilidades de cabildeo.	Alto
	Incorporar a más capacitadores con habilidades en desarrollo organizativo.	Medio
Hacer cabildeo para que haya políticas comprometidas a apoyar la innovación	Involucrarse en el proceso de reforma en curso del sector de la salud a fin de lograr el compromiso de los donantes y del gobierno para la innovación.	Alto
Ritmo de expansión	Introducir la innovación en distritos principales que puedan actuar como lugares de demostración antes de la expansión más general.	Alto
	Preparar un cronograma para la expansión más general.	Medio
Involucrar a nuevos asociados	Procurar el apoyo y compromiso de organizaciones que trabajen en lugares donde se expandirá la innovación.	Alto
Costos/movilización de recursos	Colaborar con iniciativas similares y beneficiarse de las economías de escala.	Medio
	Identificar los costos de la réplica.	Alto
Diseminación y supervisión	Finalizar los módulos de capacitación y preparar un cronograma para la formación de capacitadores en el programa gubernamental.	Alto
	Integrar la supervisión de la innovación en programas de supervisión.	Alto
Diversificación	Estudiar la posibilidad de un proyecto piloto que ensaye un componente agregado a la innovación.	Bajo
Ampliación a escala espontánea	Conducir un estudio con grupos focales para evaluar si la innovación se está extendiendo, y cómo, de persona a persona y de un contexto de servicios a otro.	Medio
Logística	Hacer cabildeo de la innovación con organizaciones de financiación para asegurar la disponibilidad continuada de logística.	Alto
Monitoreo y evaluación	Crear un sistema de monitoreo sencillo que complemente las estadísticas existentes de los servicios durante la ampliación a escala.	Alto

Conclusiones

Un plan, por más estratégico que sea, es sólo un plan. El éxito de la ampliación a escala depende de su ejecución real. Pero un buen plan puede guiar el proceso de implementación en la dirección correcta y, así, aumentar las probabilidades de éxito.

La estrategia de ampliación a escala desarrollada a través del proceso de nueve pasos esbozado en este documento no debería considerarse estática. Cambiará --y debería cambiar-- tan pronto como se ponga en marcha su aplicación y las actividades se adapten para ajustarse a las necesidades de la situación local o las circunstancias cambiantes. La ampliación a escala es un proceso de aprendizaje, y modificar el plan estratégico a medida que se aprende es constructivo y necesario. Además, el aprendizaje requiere el uso sistemático de evidencias. Por este motivo, es esencial que los datos de monitoreo y evaluación se vinculen con la toma de decisiones.

Hemos argumentado que los planes de ampliación a escala tienen que tener en cuenta una extensa gama de factores y equilibrar lo que es deseable con lo que es factible. Este pensamiento estratégico debe continuar conforme el proceso progresa de la planificación a la gestión de la ampliación a escala. Por último, es necesario mantener en todo momento los cuatro principios esenciales del marco de ExpandNet: pensamiento sistémico; enfoque en la sostenibilidad; comprensión de los determinantes del éxito de la ampliación a escala, y por encima de todo, compromiso con los enfoques basados en los derechos y en la calidad de la atención.

Referencias bibliográficas

1. Fajans P, Simmons R, Ghiron L. Helping public sector health systems innovate: the Strategic Approach to Strengthening Reproductive Health Policies and Programs. *American Journal of Public Health*, 2006, 96:435-440.
2. *The WHO Strategic Approach to strengthening sexual and reproductive health policies and programmes*. Geneva, World Health Organization, 2009 (http://www.who.int/reproductivehealth/topics/countries/strategic_approach/en/index.html).
3. Simmons R, Fajans P, Ghiron L, eds. *Scaling up health service delivery: from pilot innovations to policies and programmes*. Geneva, World Health Organization, 2007 (http://www.who.int/reproductivehealth/publications/strategic_approach/9789241563512/en/index.html, and <http://www.expandnet.net/tools.htm>).
4. ExpandNet, World Health Organization. *Practical guidance for scaling up health service innovations*. Geneva, World Health Organization, 2009 (http://www.who.int/reproductivehealth/publications/strategic_approach/9789241598521/en/index.html, and <http://www.expandnet.net/tools.htm>).
5. Gupta R, et al. Scaling-up treatment for HIV/AIDS: lessons learned from multidrug-resistant tuberculosis. *Lancet*, 2004, 363:320-324.
6. ExpandNet, Management Systems International, World Health Organization. *20 questions for developing a scaling-up case study*, 2007, draft (<http://www.expandnet.net/tools.htm>, accessed 31 August 2010).
7. ExpandNet, World Health Organization. *Beginning with the end in mind: planning pilot projects and other programmatic research for successful scaling up*. Geneva, World Health Organization, 2010, in press (<http://www.expandnet.net/tools.htm>).
8. ExpandNet, World Health Organization. *Worksheets for developing a scaling-up strategy*, 2008, draft (<http://www.expandnet.net/tools.htm>, accessed 31 August 2010).
9. ExpandNet, World Health Organization. *A field-based and participatory approach to supporting the development of scaling-up strategies*, 2010, in press (<http://www.expandnet.net/tools.htm>, accessed 31 August 2010).
10. Glaser EM, Abelson HH, Garrison KN. *Putting knowledge to use: facilitating the diffusion of knowledge and the implementation of planned change*. San Francisco, Jossey-Bass, 1983.
11. Frenk J. Comprehensive policy analysis for health system reform. *Health Policy*, 1995, 32:255-277.
12. Brinkerhoff D, Crosby B. *Managing policy reform: concepts and tools for decision-makers in developing and transitioning countries*. Bloomfield, CT, Kumarian Press, 2002.
13. Varvasovszky Z, Brugha R. How to do (or not to do) ... a stakeholder analysis. *Health Policy and Planning*, 2000, 15:338-345.

Para más información se pueden poner en contacto con:

Departamento de Salud Reproductiva e Investigaciones Conexas

Organización Mundial de la Salud

Avenue Appia 20, CH-1211 Ginebra 27, Suiza

Fax: +41 22 791 4171

E-mail: reproductivehealth@who.int

www.who.int/reproductivehealth

o

E-mail: expandnet@expandnet.net

www.expandnet.net



ISBN 978 92 4 350031 7



9 789243 500317