



Dirección de Servicios de Salud

Plan Nacional de Cuidados Paliativos y Control del Dolor

2017-2021

Noviembre, 2017

PRESENTACIÓN

El Ministerio de Salud, como ente rector del sector salud, lidera, promueve y articula, de manera efectiva, los esfuerzos de los actores sociales claves y ejerce potestades de autoridad sanitaria, para proteger y mejorar la salud de la población según lo estipulado en el Plan Nacional de Salud 2016-2020, que es el instrumento mediante el cual se operacionaliza la Política Nacional de Salud “Dr. Juan Guillermo Ortiz Guier”. En dicho Plan se recalca la importancia de abordar las enfermedades crónicas no transmisibles como ámbito de acción, haciendo énfasis en la atención del cáncer y por ende la atención de control del dolor y cuidados paliativos.

El progreso científico, así como los avances del Sistema de Salud de Costa Rica, hace posible curar muchas enfermedades antes incurables o letales. Las nuevas tecnologías médicas y el desarrollo de técnicas de resucitación hacen posible prolongar la supervivencia de una persona y diferir el momento de la muerte. Por tanto, cada vez es mayor el número de personas que pueden verse afectadas por el sufrimiento de una situación de enfermedad terminal en sí mismos o en sus familiares.

A pesar de los continuos avances en el tratamiento del cáncer, cada año mueren de esta enfermedad alrededor de 4600 personas en todo el territorio nacional, lo que sitúa al cáncer como una de las principales causas de muerte en Costa Rica.

El actual patrón demográfico y de morbilidad plantea que, en los próximos años, además del número de muertes por cáncer, aumente el número de pacientes con enfermedades crónicas y degenerativas, así como el número de pacientes geriátricos.

Las personas en situación terminal tienen necesidades específicas que incluyen la correcta valoración y tratamiento de su sintomatología (entre las que destaca el dolor), el abordaje de la ansiedad, la comunicación con el enfermo sobre su enfermedad y, más aún, el soporte e información adecuado a la familia. Para todo ello, es necesario que el Sistema Nacional de Salud tenga en cuenta estos aspectos y que se organice para poder hacer frente a estos nuevos retos asistenciales.

La mejora de la atención de estos enfermos en fase avanzada y terminal, que se identifica con los cuidados paliativos, es un elemento cualitativo esencial del sistema de salud, debiéndose garantizar su adecuado desarrollo en cualquier lugar, circunstancia o situación, basándose en los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y cobertura de nuestro Sistema de Salud. Para obtener éxito en la aplicación de estos cuidados hará falta combinar dos tipos de estrategias: en primer lugar, la formación básica en cuidados

paliativos de todos los profesionales sanitarios y, en segundo lugar, el desarrollo de programas específicos de cuidados paliativos con profesionales capacitados y posibilidad de intervención en todos los niveles asistenciales.

En concordancia con la Política Nacional de Salud, el Plan Nacional de Cuidados Paliativos y Control del Dolor es el producto de espacios de discusión y análisis del personal de la Dirección de Servicios de Salud.


Dra. Karen Mayorga Quirós
Ministra de Salud



INTRODUCCION

La ley Orgánica del Ministerio de Salud indica en su artículo 1° que “la definición de la Política Nacional de Salud, y la organización, coordinación y suprema dirección de los servicios de salud del país, corresponden al Poder Ejecutivo, el que ejercerá tales funciones por medio del Ministerio de Salud”.

Por tal motivo, se establece la necesidad de generar planes que respondan a las necesidades básicas en salud de la población costarricense. Las actividades planteadas se deben orientar a todos los grupos poblacionales y a las diferentes etapas de la vida contemplando aspectos de promoción, prevención, curación y atención de la enfermedad, además la garantía de una muerte digna y sin dolor. Es así como se inicia con los programas de Cuidados Paliativos y Control del Dolor.

De acuerdo con la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS), “los cuidados paliativos son un planteamiento que mejora la calidad de vida de las personas enfermas y sus familias haciendo frente a los problemas asociados a las enfermedades con compromiso vital, por medio de la prevención y el alivio del sufrimiento, la identificación precoz y la evaluación minuciosa de los síntomas y otros problemas físicos, psicológicos y espirituales. Los cuidados paliativos son interdisciplinarios en su concepto y acción, atienden a la persona enferma, apoyan, acompañan y brindan contención a la familia durante el proceso de la enfermedad y a la comunidad. Afirman la vida y consideran el morir como un proceso natural, ni adelantan ni posponen la muerte”.

Entonces, en el año 1980, la Organización Mundial de la Salud (OMS) introduce el concepto de Cuidados Paliativos, como parte del Programa de Control de Cáncer. Posteriormente, en el año 1995, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), incorpora los Cuidados Paliativos a sus programas asistenciales.

Los Cuidados Paliativos en Costa Rica se iniciaron formalmente en el año 1990 con los denominados “comités” o unidades de cuidados paliativos de los hospitales públicos. En ese año surgen los Cuidados Paliativos en el Hospital Nacional de Niños, el Comité de Cuidados Paliativos del Hospital Max Peralta de Cartago y la Unidad de Cuidados Paliativos en el Hospital de Alajuela.

Posteriormente, en el año 1991, se fundó la Clínica del Dolor en el Hospital Calderón Guardia, las cual generó la creación del Centro Institucional de Dolor y Cuidados Paliativos de la Caja Costarricense del Seguro Social, en el año 1998.

En el año 1994 se anunció la legalización de los Cuidados Paliativos en el país por el pronunciamiento de la Sala Constitucional, derivado del artículo 21 de la Constitución Política, que establece el Derecho a una muerte digna y sin dolor.

En 1996 se realiza la apertura del Hospital de Día un la Clínica de Alajuela, que daría paso a la fundación de Asociación para la Atención Integral del Paciente con Cáncer o SIDA (Alajuela), Hospicio los Ángeles de Desamparados en Alajuela.

Fue para el año 1998, la promulgación de la Ley de Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal N° 7756.

En el año 2003 se crea la Federación Costarricense de Cuidados Paliativos, mientras que la Maestría en Cuidados Paliativos en la Universidad Santa Paula inició el año 2004.

Un año después, en el año 2005 se fundó la Asociación Costarricense de Medicina Paliativa y Medicina del Dolor, adscrita al Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica. Cronológicamente, para el año 2007 se publicó el “Manual de Normas para la Habilitación de Establecimientos que brindan Atención en Cuidados Paliativos, Modalidad Ambulatoria” CCSS, 2007. En ese mismo año, se realizó la publicación oficial de las “Normas de Habilitación y Acreditación de los Establecimientos de Cuidados Paliativos por el Ministerio de Salud”.

Para el 2008 se promulgó el reconocimiento de la Especialidad de Medicina Paliativa por el Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica. Además, se estableció el Consejo Nacional de Cuidados Paliativos, adscrito al Ministerio de Salud, de tal manera el Ministerio de Salud, en calidad de rector del Sector Salud asume el liderazgo que le corresponde en materia de cuidados paliativos, coadyuvado a la coordinación y articulación interinstitucional entre las organizaciones involucradas en la atención de los cuidados paliativos. El Consejo Nacional de Cuidados Paliativos, ente asesor de la Ministra de Salud, está debidamente conformado y funcionando desde entonces en la emisión de directrices, lineamientos y normativas colegiadas tanto para Unidades de Cuidado Paliativo del sector público como del sector privado de Costa Rica. Secuencialmente, en el año 2009, se inició la especialidad de Medicina Paliativa para médicos en la Escuela de Medicina de la Universidad de Costa Rica.

Aunado a lo anterior, se evidencia la necesidad de articular los argumentos plasmados en la Sentencia número 3366-94 del año 1994, donde se consagra el derecho a una muerte digna y sin dolor; consignando: “Los Derechos Humanos pueden estar formalmente consagrados y aun estar disponibles los mecanismos procesales para su ejercicio, pero si se carece de la asistencia técnica que los ponga en movimiento -que se cumplan eficazmente- todo eso se convierte en una cuestión abstracta y que en realidad se niega. De qué nos sirve tener el derecho a que se respete la dignidad humana hasta el momento de nuestra muerte -morir con dignidad-, a no ser torturado, a que se nos respete la vida -prohibición de la eutanasia-, si el Estado no establece los medios necesarios para que ello se cumpla”. Actualmente, en la corriente legislativa se encuentra en estudio el expediente 20623, el Proyecto de Ley “Creación del Consejo Nacional de Cuidados Paliativos y Regulación de los derechos de las personas para recibir Servicios de Cuidados Paliativos”.

Justificación

Como parte de las actividades propuestas en el Plan Nacional de Salud 2016-2020, que es el instrumento mediante el cual se operacionaliza la Política Nacional de Salud “Dr. Juan Guillermo Ortiz Guier”, en el cual se propone dentro de sus ámbitos de acción dentro lo correspondiente a las Enfermedades Crónicas no Transmisibles. Dentro de ese documento se enfatizó la atención del cáncer y por ende la atención de control del dolor y cuidados paliativos.

Por tal razón, dentro de las actividades propuestas se pretende asegurar el acceso a los servicios integrales de cuidados paliativos a las personas con cáncer y su familia, en forma oportuna, con calidad, universalidad, solidaridad y equidad. Además, brindar atención a las personas con dolor crónico no oncológico y de esta maneja mejorar su calidad de vida.

Por tal motivo, dentro del Plan Nacional de Salud 2016-2020 se propone fortalecer las estrategias de rehabilitación basada en la comunidad, la atención del dolor crónico y cuidados paliativos a nivel nacional y de esta manera contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con dolor crónico y en fase terminal mediante el desarrollo del Plan de Cuidados Paliativos 2016- 2020; con la participación de las instituciones y actores sociales involucrados.

Es así como se elabora el Plan Nacional de Cuidados Paliativos 2017-2021, el cual se construye desde la Dirección de Garantía de Acceso a los Servicios de Salud con apoyo del Consejo Nacional de Cuidados Paliativos.

OBJETIVO GENERAL

Establecer las líneas de acción de servicios de cuidados paliativos de calidad, para las personas portadoras de enfermedades oncológicas y no oncológicas y a sus familias, bajo los principios de universalidad, oportunidad, solidaridad y equidad, durante el periodo 2017-2021.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Promover la calidad y el acceso oportuno de las personas que lo requieran y sus familias a la atención en cuidados paliativos y control del dolor.
2. Fortalecer de la estructura y organización del sistema de cuidado paliativo y control del dolor a nivel nacional.
3. Desarrollar la capacidad del Recurso Humano en temática específica de cuidado paliativo y control del dolor.
4. Velar por el uso óptimo de los recursos públicos que se asignan a las unidades de cuidados paliativos y control del dolor.
5. Promover la investigación operativa interdisciplinaria en el campo de trabajo para mejorar los servicios que se prestan en cuidado paliativo y control del dolor.

ÁMBITO: Equidad y universalidad de las acciones en salud

ÁREA DE INTERVENCIÓN: Cuidados Paliativos

LINEAMIENTO DE POLITICA: Fortalecimiento de la atención en cuidados paliativos.

OBJETIVO GENERAL: Establecer las líneas de acción de servicios de cuidados paliativos de calidad, para las personas portadoras de enfermedades oncológicas y no oncológicas y a sus familias, bajo los principios de universalidad, oportunidad, solidaridad y equidad.

RECURSOS: Presupuestos institucionales ordinarios, asignaciones de la Junta de Protección Social y recursos propios de las ONG's.

Objetivo específico	Actividades	Meta	Indicador	Responsable	Plazo
Promover la calidad y el acceso oportuno de las personas que lo requieran y sus familias a la atención en cuidados paliativos y control del dolor.	Actualización del instrumento para la habilitación de las Unidades de Cuidados Paliativos y control del dolor.	Estandarizar los requisitos mínimos para el funcionamiento de las Unidades de Cuidados Paliativos y control del dolor.	Un documento elaborado de Norma de Habilitación a Unidades de Cuidados Paliativos y control del dolor	Ministerio de Salud	2017
Promover la calidad y el acceso oportuno de las personas que lo requieran y sus familias a la atención en cuidados paliativos y control del dolor.	Elaboración del instrumento para la acreditación de las Unidades de Cuidados Paliativos y control del dolor.	Desarrollar el proceso de mejoramiento continuo de la calidad en las Unidades de Cuidados Paliativos y control del dolor	Un documento elaborado de Norma de Acreditación a Unidades de Cuidados Paliativos y control del dolor	Ministerio de Salud	2017
Promover la calidad y el acceso oportuno de las personas que lo requieran y sus familias a la atención en cuidados paliativos y control del dolor.	Desarrollo de evaluaciones a las Unidades de Cuidados Paliativos.	100% de Unidades de Cuidados Paliativos con evaluación vigente	Evaluaciones a UCP realizadas / UCP existentes * 100	Ministerio de Salud	2017-2021
Promover la calidad y el acceso oportuno de las personas que lo requieran y sus familias a la atención en cuidados paliativos	Fomentar la implementación en forma progresiva de las tres modalidades de atención reconocidas para Cuidados	Proveer de manera oportuna el acceso a los servicios de salud que el paciente requiera	Un documento de diagnóstico de situación del sistema actual y oportunidades de mejora	-Caja Costarricense del Seguro Social -Ministerio de Salud -Consejo Nacional de Cuidados Paliativos Organizaciones no	2018

y control del dolor.	Paliativos: consulta externa, visita domiciliar y programa de atención telefónica 24 horas y los 7 días de la semana			Gubernamentales	
Promover la calidad y el acceso oportuno de las personas que lo requieran y sus familias a la atención en cuidados paliativos y control del dolor.	Fomentar la implementación en forma progresiva de las tres modalidades de atención reconocidas para Cuidados Paliativos: consulta externa, visita domiciliar y programa de atención telefónica 24 horas y los 7 días de la semana	Al 2019 el 90% de las UCP con consulta externa y visita domiciliar, y 20% de UCP utilizando la línea paliativa	UCP ofreciendo consulta externa y visita domiciliar / UCP existentes * 100 UCP ofreciendo el servicio de línea paliativa / UCP existentes * 100	-Caja Costarricense del Seguro Social -Organizaciones no Gubernamentales	2019
Fortalecer de la estructura y organización del sistema de cuidado paliativo y control del dolor a nivel nacional.	Realización de diagnóstico nacional de necesidades de UCP, bajo criterios de viabilidad y factibilidad, que considere aspectos tales como: acceso, recursos existentes, epidemiología, demografía, etc.	Apertura de nuevas UCP respondiendo a una necesidad real, evitando la duplicidad de funciones	Un documento de diagnóstico de situación actual de las UCP y necesidades de la red de servicios	-Caja Costarricense del Seguro Social -Ministerio de Salud -Consejo Nacional de Cuidados Paliativos -Organizaciones no Gubernamentales -Junta de Protección Social	2018
Fortalecer de la estructura y organización del sistema de cuidado paliativo y control del dolor a nivel nacional.	Promover ante las autoridades superiores relacionadas la necesidad de la firma de convenios marco entre la CCSS y las asociaciones o fundaciones que apoyan Unidades de Cuidados Paliativos y	Formalizar la relación técnica y administrativa entre la CCSS y las asociaciones o fundaciones que apoyan Unidades de Cuidados Paliativos y control del dolor	Un instrumento de convenio disponible	-Caja Costarricense del Seguro Social -Ministerio de Salud -Consejo Nacional de Cuidados Paliativos -Organizaciones no Gubernamentales	2018

	control del dolor				
Desarrollar la capacidad del Recurso Humano en temática específica de cuidado paliativo y control del dolor.	Apoyar y asesorar programas de educación continua dirigida al personal de cuidados paliativos, cuidadores y otros actores sociales.	100 % de las UCP desarrollando un programa anual de educación continua dirigida a los funcionarios.	UCP con programas de educación continua instaurados / UCP existentes * 100	-Caja Costarricense del Seguro Social -Ministerio de Salud -Consejo Nacional de Cuidados Paliativos -Organizaciones no Gubernamentales	2017-2021
Desarrollar la capacidad del Recurso Humano en temática específica de cuidado paliativo y control del dolor.	Promover el desarrollo regular y sostenido de programas y actividades de cuidado y auto cuidado para los funcionarios de las Unidades de Cuidados Paliativos.	100 % de las UCP desarrollando un programa anual de actividades de cuidado y auto cuidado para sus funcionarios	UCP desarrollando programas de cuidado y auto cuidado para sus funcionarios / UCP existentes * 100	-Caja Costarricense del Seguro Social -Organizaciones no Gubernamentales	2017-2021
Desarrollar la capacidad del Recurso Humano en temática específica de cuidado paliativo y control del dolor.	Definir el perfil y las tareas del personal voluntario dentro de las Unidades de Cuidados Paliativos	UCP con personal voluntario seleccionado cumpliendo con un perfil idóneo de acuerdo a la tarea a desarrollar.	UCP aplicando criterios de selección para elegir su personal voluntario / UCP existentes * 100	-Caja Costarricense del Seguro Social -Organizaciones no Gubernamentales	2018
Desarrollar la capacidad del Recurso Humano en temática específica de cuidado paliativo y control del dolor.	Promoción de la Celebración de la semana de los cuidados paliativos	Crear espacios de sensibilización tanto para el personal de salud como para la comunidad en general en el tema de los cuidados paliativos	Decreto Ministerial para el establecimiento de la semana de los cuidados paliativos	-Ministerio de Salud	2016

Velar por el uso óptimo de los recursos públicos que se asignan a las unidades de cuidados paliativos y control del dolor.	Participación del Consejo Nacional de Cuidados Paliativos en la toma de decisiones sobre proyectos específicos relacionados al tema	Consejo de Cuidados Paliativos actuando como órgano asesor del Ministerio de Salud en la prioridad y aval sobre proyectos específicos presentados por las ONG de Cuidados Paliativos a la JPS	N° de proyectos de cuidados paliativos analizados por el CNCP / N° de proyectos de cuidados paliativos presentados a la JPS * 100	CNCP	2017-2019
Promover la investigación operativa interdisciplinaria en el campo de trabajo para mejorar los servicios que se prestan en cuidado paliativo y control del dolor.	Creación de un observatorio de investigación de libre acceso	Contar con información actualizada, basada en evidencia, que permita la priorización en ejes temáticos ó líneas de investigación en cuidados paliativos.	Observatorio implementado	CCSS MS CNCP ONG JPS	2021
Promover la investigación operativa interdisciplinaria en el campo de trabajo para mejorar los servicios que se prestan en cuidado paliativo y control del dolor.	Buscar alianzas estratégicas públicas, privadas o mixtas para el desarrollo de proyectos de investigación y la divulgación de sus resultados.	Contar con alianzas estratégicas públicas, privadas o mixtas para el desarrollo de proyectos de investigación a nivel nacional en el campo de los cuidados paliativos	Número de investigaciones realizadas producto de alianzas	CCSS MS CNCP ONG JPS	2018-2021