

PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN SALUD

*Dr. Vladimir Basabe Fiallo **

1.- DEFINICIÓN Y MODALIDADES:

La Planificación es un continuo proceso de toma de decisiones en el cual a partir del estudio de los problemas, se determinan las políticas, las estrategias, se definen los objetivos y metas involucrados en ellos, se diseñan los programas y proyectos, las actividades para llevar a cabo las estrategias y se elaboran planes operacionales para hacer efectivo los programas.

En Salud, este proceso se lleva a cabo en los diferentes niveles en forma articulada, variando las características de acuerdo con el tipo de decisiones que se toman en cada uno de los niveles. En el nivel de "Alta Dirección" que corresponde a los Ministerios de Salud, éste es el encargado de la elaboración del "Plan Nacional de Salud", el cual es un documento "técnico-político", donde se definen las orientaciones del llamado Sector Salud en base del Plan Nacional de Desarrollo.

En la elaboración de este Plan Nacional, luego de analizar el nivel y la estructura de la salud de la población y sus factores condicionantes tanto sectoriales como extrasectoriales el estado y producción de los servicios de salud, y la disponibilidad y uso de los recursos, y tomando en cuenta el rol asignado al Estado, se establece una imagen objetivo referente a los mismos aspectos, se define el cómo alcanzarla a través de un proceso de análisis de alternativas que llevan a la formulación de políticas y estrategias las que llevan a la definición de objetivos generales, los cuales condicionan la apertura programática y constituyen el "Esquema General del Plan".

En el "Segundo nivel de dirección", se formulan los "Programas", en esta parte del

proceso, las políticas, las estrategias, los objetivos y las metas globales se traducen en conjuntos ordenados de actividades, para ser ejecutados por organismos administrativos diferenciados en los distintos niveles.

La elaboración de los Programas, en términos generales cubre dos grandes líneas: de operación y de inversión. En la primera se agrupan los programas que tienen continuidad en el tiempo y en los que generalmente predominan las actividades de prestación de servicios o de funcionamiento del sistema; en la segunda, las acciones que están destinadas al incremento de la capacidad operativa del Sistema de Servicios de Salud, entre éstas se consideran las que se refieren al desarrollo de la capacidad gerencial, de los recursos humanos, de la infraestructura física y de la investigación.

En un "Tercer Nivel de Dirección o Local" los programas nacionales son adaptados a las especiales características de la población y de los Servicios de Salud, de una área geográfica determinada. Anteriormente bajo la modalidad de Planificación normativa se desconsolidaban los programas hacia el nivel local mediante un proceso de "arribaabajo" se asignaba a cada unidad ejecutora una cuota de las acciones a realizar y un presupuesto para la ejecución. Los resultados de este enfoque demostraron una gran contradicción entre las necesidades a satisfacer, los recursos asignados, las normas establecidas y las tecnologías recomendadas por lo que fue casi imposible el cumplir con los objetivos y las metas fijadas.

En el modelo actual de Planificación estratégica, se preconiza un proceso de

* Médico Maestro en Salud Pública
Funcionario Jubilado OPS/OMS
Colaborador de APROFE



"abajo arriba", en el cual con los mismos elementos como son las políticas, las estrategias, las normas, y metas globales, se solicita a cada unidad de servicio que confeccione su programa de acuerdo a las necesidades que debe satisfacer con los recursos que cuenta o los que prevé tendrá en un futuro de acuerdo a la serie histórica o a la incorporación de nuevas fuentes de ingresos, o la desaparición o disminución de las actuales. En esta forma de programar las metas son más reales y los recursos se asignan de acuerdo al criterio del administrador local con lo que se asegura en parte la factibilidad y viabilidad del mismo.

2.- IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACION:

La planificación en forma general nos permite alcanzar mejor eficiencia ya que introduce orden en la ejecución de las acciones y establece los puntos de control en la ejecución de planes y programas, con lo cual se reducen las actividades dispersas, la duplicación de esfuerzos y las acciones inútiles.

Dentro del proceso administrativo la planificación sirve de base para que los otros componentes puedan desarrollarse, ya que la verdadera coordinación solo se alcanza cuando existen planes y programas bien definidos y ejecutados.

Da una visión panorámica de toda la organización, permitiendo visualizar las relaciones importantes entre los diferentes componentes y sus planes, con lo cual se asegura la marcha coordinada de las diferentes reparticiones, y permite la delegación de funciones. Permite el mejor aprovechamiento de los recursos con la consiguiente disminución de los costos, ya que bajo sus lineamientos, solo se gasta lo necesario y se ejecuta solo lo que debe hacerse.

3.- ELEMENTOS DE LA PLANIFICACION:

Como todo sistema, la Planificación está constituida por elementos, siendo ellos:

Objetivos, Políticas, Procedimientos, Método, Normas, Programas Proyectos y Presupuesto.

Objetivo o Propósito:

En el sentido empresarial es el fin para el cual fue creada la organización, constituye la oferta de productos o servicios considerados de total utilidad para el consumidor, que permite que la compañía se mantenga e incremente su volumen y beneficios. En Salud, se considera que dicho objetivo es "alcanzar o mantener un determinado nivel de salud de una población" en razón de que ella lo necesita, como un componente de la calidad de vida, justificándose la existencia de Instituciones o individuos prestadores de bienes o servicios en el campo de la salud.

Políticas:

Son principios generales que orientan las acciones de las organizaciones, constituyen normas amplias, generales elásticas, dinámicas y realistas, que inspiran la conducta de los diferentes integrantes y, por ende, de toda la organización. En Salud, las políticas generales tienen que ver con la interacción del Sector Salud con los otros sectores del desarrollo - socioeconómico del país, y con la orientación del propio sistema; según ellas se fijan los compromisos extrasectoriales para la "Producción de Salud" y los sectoriales que constituyen el "Modelo de Atención" para producir los Servicios de Salud; en este último se señalan la cobertura, el tipo y la calidad de la atención que se desea y se puede brindar, el modo de organizar los servicios, y la forma como se financiará la operación del sistema y el desarrollo de la infraestructura.

A partir de las Políticas generales del Sector, se fijan las Políticas institucionales, para cada una de las Instituciones que lo constituyen, estas a su vez, originan las políticas de las divisiones, departamentos, unidades, etc. Esta desconsolidación permite el hecho de que existan políticas en todas y cada una de las partes del sistema, definidas siempre en concordancia con la política general.

El ámbito de las políticas suele ser múltiple: en relación al usuario, se refieren preferentemente a cobertura de los servicios,

calidad de la atención, oportunidad, precios, lealtad y protección de la institución ante su usuario.

En relación al Gobierno, se refieren al cumplimiento de los planes nacionales y de las disposiciones legales y fiscales. Frente a los trabajadores, significa la identificación de los mismos con la institución, el darles información adecuada sobre la situación general, el definir el rol de cada persona, el adiestrar al personal, el incentivar, el compensar, el castigar y, sobre todo el comportamiento honesto de la institución con su trabajador.

Se denominan Políticas Explícitas, cuando existen por escrito y tienen difusión dentro y fuera de la organización e Implícitas cuando, aunque sin estar escritas, se las conoce por estar actuando.

En general, las políticas deben ser estables para dar continuidad al proceso administrativo, sin que ello signifique rigidez, ya que la adhesión a una política es una fuente de poder solo cuando la política es acertada y se adapte a las condiciones cambiantes del sistema y su entorno.

Procedimientos:

Son planes formulados dentro de las políticas establecidas cuya finalidad es el señalar la secuencia cronológica mas eficiente, es decir, aquella destinada a obtener los mayores resultados en cada función concreta. Los procedimientos son posteriores a las políticas, se establecen luego de fijarse los objetivos. A diferencia de las políticas que son generales, los procedimientos son mejor definidos y se aplican a actividades específicas para la obtención de metas concretas.

Los procedimientos se realizan en todos los niveles de una organización, pero suelen ser más numerosos en los niveles operativos. Su ámbito es múltiple especialmente en el campo de la Salud; como ejemplo, podríamos citar procedimientos para: extender la red de agua potable y alcantarillado en una población, inmunizar una comunidad, establecer una red de unidades médicas, construir un nuevo

hospital, montar un sistema de información, montar un sistema de abastecimiento, etc.

Los procedimientos son verdaderos planes, en los cuales no se determina el tiempo en que debe realizarse cada acción, pero si la secuencia de las mismas. Como todo plan, deben ser diseñados en forma concreta y por escrito, deben además ser revisados periódicamente para su debida actualización, ya que es muy frecuente que, por inercia, se sigan utilizando procedimientos obsoletos o inconvenientes.

Método:

Es la forma como se realiza cada operación que constituye el procedimiento. Casi siempre son de orden técnico, razón por la cual se encuentran en continua evolución. Se considera que la utilización de una metodología adecuada da eficacia a los procedimientos y, a través de ellos, a todo el proceso administrativo. Los Métodos como técnicas son múltiples, dependiendo su naturaleza del propio procedimiento. En el ejemplo de construir un nuevo hospital, existen varias operaciones, cada una con su diferente técnica y, por lo tanto, disciplina de las personas involucradas. En el estudio de la "Justificación de la necesidad social del hospital", se utiliza el análisis comunitario en el que intervienen especialistas en Salud Pública, Sociólogos, Urbanistas, Economistas, etc. En la elaboración del "Programa Médicoarquitectónico", intervienen los médicos apoyados por los arquitectos. En la elaboración del "Anteproyecto", es decir, en el vaciado del programa del hospital a planos, intervienen principalmente los arquitectos apoyados por médicos especializados en administración hospitalaria. En el diseño de las instalaciones especializadas se utilizan múltiples técnicos y especialistas, médicos radiólogos, anatomopatólogos, laboratoristas, radioterapeutas, ingenieros civiles, eléctricos, dietistas, administradores, etc. En la especificación de muebles y equipos, al igual que en la fase anterior, se utilizan múltiples personas, las que determinan el equipo y materiales necesarios.



Norma:

Es la instrucción de realizar una determinada actividad, por ser precisa, es el elemento de la planificación que vincula a la acción con la estrategia.

La norma da mayor efectividad a la política, haciéndola más precisa; se considera que "seguir la política es cumplir con las normas". Las normas, antiguamente se consideraban como imperativas siendo por lo tanto los niveles normativos los que las diseñaban e imponían y los niveles operativos los que las ejecutaban; actualmente dentro de la modalidad estratégica de la administración, las normas son señales indicativas del nivel superior, que deben ser adaptadas al nivel de aplicación luego de estudios locales de factibilidad y viabilidad.

En Salud, las normas suelen referirse a cobertura, concentración e instrumentos para su ejecución. Como ejemplo, en el programa materno infantil podría normalizarse que en la actividad de control prenatal, se estableciese que las embarazadas deberían ser controladas por lo menos en un 80%, con seis controles durante su embarazo, que éstos en el caso de alto riesgo deberían ser realizados por médico, y en los demás por la obstetrix o universitaria, que se deberán hacer, por lo menos dos hemogramas, un examen de V.D.R.L., otro de HIV y, por lo menos, dos exámenes de orina.

Programas:

Son planes en los cuales se fijan no solo los objetivos y la secuencia de operaciones, sino principalmente el tiempo que se requiere para su ejecución total y para cada una de sus etapas. Un programa puede referirse exclusivamente a un procedimiento, por ejemplo el Plan de Abastecimiento de Unidades Médicas; a un producto, en el ejemplo de la construcción del nuevo hospital, cuando se señalan los tiempos para que se realicen las diferentes

etapas; o una serie de procedimientos, como es el caso del Programa Materno Infantil que tiene procedimientos dirigidos hacia la madre y hacia el niño.

Los programas suelen denominarse de corto plazo cuando el tiempo que cubre no excede un año; de mediano plazo, cuando éste oscila entre uno y cinco años y de largo plazo, cuando excede de esta última cifra. Lo normal es que en una organización existan diferentes programas originados por las diferentes divisiones y que estos se encuentren interrelacionados en mayor o menor grado. Se considera que la coordinación entre ellos constituye la base del éxito general.

En Salud es frecuente que los diferentes programas cuenten con el mismo personal de la unidad ejecutora para la realización de las acciones: si no se coordina, sucede a menudo que cada Jefe de Programa normatiza como si su programa fuese el único existente, con lo que rebasa la capacidad de la unidad. De cumplirse sus normas, lo más seguro es que se dejen de realizar acciones de otros programas, con la consiguiente hipertrofia de unos y atrofia de otros, lo que lleva a actividades de salud desconectas que, por principio, no tienen la misma eficacia sobre la salud integral de las personas.

La buena programación se realiza siempre a la sombra de una planificación global que busca la coordinación entre los diferentes programas.

Presupuesto:

Es la expresión monetaria de los planes trazados, por consiguiente, constituye la última etapa del proceso de planificación. Como se pueden ejecutar solo las actividades para las que se cuenta con recursos humanos, materiales y financieros, el diseño de un presupuesto otorga una base realista a la programación de actividades. Se utiliza, también, como medida de control ya que la ejecución presupuestaria comparada con la ejecución de las acciones, nos permite establecer puntos de control.