



ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD/
ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD



Proceso de Planificación y Sala de Situaciones

-Anotaciones Generales y Conexiones-

*Programa de Desarrollo de
los Servicios de Salud en Nicaragua*

*Documento de trabajo, no oficial, sujeto a
modificaciones y perfeccionamiento*

FEBRERO, 1993

I N D I C E

00	PRESENTACION
01	INTRODUCCION
02	SINTESIS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA
03.	RESUMEN DE LOS ASPECTOS TEORICO METODOLOGICOS MAS RELEVANTES DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL
04	SALA DE SITUACIONES Y PLANIFICACION EN SALUD
05	A MANERA DE CONCLUSIONES
06	TERMINOS DE REFERENCIA A) DIRECCION DE PLANIFICACION B) SALA DE SITUACIONES
07	GRAFICO : " PROCESO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA Y SALA DE SITUACIONES"
08	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

00 PRESENTACION

Uno de los temas de la agenda de transformaciones del Ministerio de Salud se refiere al enfoque, métodos y técnicas más adecuadas de planificación en salud en las circunstancias actuales del desarrollo institucional y del entorno social.

De manera informal, se han planteado también las conexiones entre "sala de situaciones" como concepto y práctica y el proceso de planificación en su conjunto.

Estas notas pretenden proporcionar aportes para la discusión del enfoque más útil a ser utilizado en la planificación en salud, sus conexiones conceptuales y operacionales con la sala de situaciones y el rol del organismo institucional de planificación y de la sala de situaciones.

Fueron preparadas por el Dr. Mariano Salazar C., Consultor Nacional de Servicios de Salud, a partir de la experiencia personal y la consulta con un grupo de bibliografía seleccionada.

01 INTRODUCCION

La planificación de servicios en Latinoamérica ha evolucionado de la concepción normativa a la estratégica, en un esfuerzo por convertirla en un enfoque eficaz para conducir los cambios institucionales necesarios para enfrentar en mejores condiciones los desafíos de la gerencia en salud: equidad, eficacia, eficiencia y equifinalidad.

A lo largo de los años, el debate en este sentido se ha resuelto a favor de la legitimidad del enfoque estratégico, abriendo interesantes y potentes posibilidades para su traducción metodológica y operacional en salud.

Los objetivos de estas anotaciones son:

- * Plantear un resumen esquemático de los aspectos teórico metodológicos más relevantes del pensamiento estratégico situacional en salud.
- * Sintetizar las tres propuestas principales del pensamiento estratégico en salud.
- * Establecer las conexiones prácticas entre planificación estratégico situacional como enfoque, método y técnicas y las salas de situaciones como ambiente de análisis.
- * Definir un grupo de términos de referencia para el organismo institucional de planificación y la sala de situaciones de la Dirección Superior de la Institución.

- * Presentar un grupo de consideraciones específicas acerca de sala de situación en salud.

Síntesis del desarrollo Latinoamericano de la Planificación Estratégica

Propuestas Principales

- * La de la Escuela de Salud Pública de Medellín, elaborada tomando en consideración la necesidad de viabilizar la estrategia de salud para todos en el año 2000.
- * La corriente de la planificación estratégica, que tiene su expresión mayor en el Dr. Martio Testa, que a partir de una sofisticada elaboración teórica de orden epistemológico de la planificación estratégica de la salud, enfatiza los aspectos políticos del acto de planificar.
- * La corriente de la planificación estratégica situacional desarrollada en el campo de la planificación económica por el Dr. Carlos Matus, cultivada en Nicaragua como el enfoque predominante a partir de 1988.

Las tres propuestas parten de una visión política del proceso de planificación y tienen como supuestos básicos que el actor que planifica está inmerso en la realidad planificada, en una situación de poder compartido, donde solo algunas acciones corresponden a comportamientos, y otras, la mayoría son acciones que necesitan juicio estratégico.

03. RESUMEN DE LOS ASPECTOS TEORICO METODOLOGICOS MAS RELEVANTES DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL EN SALUD.

- a) A diferencia del enfoque normativo, el enfoque estratégico situacional se caracteriza por considerar que:
 - * El sujeto de la planificación no es distinto del objeto
No hay diferencia entre Planificación y Gerencia
 - * Existe más de una explicación verdadera de la realidad.

Otros actores en salud pueden apreciar los mismos problemas desde una óptica diferente, o tener su propio menú de problemas que compete con el del actor que planifica.

- * Los actores sociales crean posibilidades en un sistema social creativo que solo en parte sigue leyes.

Los actores sociales involucrados en el desarrollo institucional no responden a un comportamiento predecible, actúan como oponentes e interaccionan a través de juicios estratégicos, creando y aprovechando permanentemente posibilidades y oportunidades.

- * El poder es escaso y limita la viabilidad del "Debe ser".

El desarrollo institucional en salud compete con otros aspectos de la política social y económica del gobierno, y para prevalecer como tal, debe generar poder a través de la combinación de la eficacia política con la eficacia económica, organizativa y de producción y aplicación de conocimiento.

- * La incertidumbre mal definida domina el sistema de salud y el plan se refiere a problemas cuasi estructurados.

- La concepción del "DEBE SER" es solo un momento de lo estratégico y lo operativo en una situación dada.

- Los dirigentes en salud pueden combatir esta incertidumbre desarrollando su capacidad de prever y predecir, tanto como su capacidad de aprender sobre la marcha y de los errores.

El modelo de planificación que dimana de este perfil se caracteriza por ser un modelo de poder compartido, donde solo algunas acciones responden a comportamientos, otras, las principales, son acciones estratégicas fundamentadas en el juicio situacional, inmersas en el proceso de gobierno de situaciones y apoyadas en un sistema de dirección estratégico.

- b) La clave Teórica y Operacional del enfoque es el gobierno de situaciones en salud.

Gobernar situaciones comprende:

b.1) En términos de proceso :

- * Conseguir objetivos mas o menos prefijados sorteando los obstáculos que ofrece un medio activamente resistente, articulando y ajustando permanentemente las propuestas y posibilidades de acción (Proyecto de Gobierno y Gobernabilidad del Sistea) con la capacidad de generar y controlar acciones (capacidad de gobierno).
- * Articular la explicación de los determinantes y condicionantes de la reproducción de los problemas de salud y del desarrollo institucional con la viabilidad y factibilidad de la situación objetivo intermedia a conseguir, dirigiendo este proceso de cambio a través de un sistema de dirección estratégica en salud.

b.2) En Términos de Aspectos Puntuales:

- * Seleccionar problemas de salud y del desarrollo institucional manteniendo permanentemente actualizado el menú de problemas estratégicos y de la coyuntura.
- * El flujograma situacional que permite comprender el proceso de interrelación de los problemas y del sistema que los produce, seleccionando el espacio en que van a ser enfrentados (singular, particular, general).
- * Precisar el valor que estos problemas tienen para otros actores sociales y la población en general.
- * Configurar una idea aproximada de la situación objetivo deseada.

Referidos al Diseño Normativo y la intervención

- * La construcción de escenarios, la elaboración de estrategias, el perfeccionamiento de la situación objetivo deseada

- * La valoración política, económica y organizativa de las propuestas de intervención, (estrategias, políticas sanitarias, programas de promoción, prevención, atención y recuperación de la salud, Normas de Operación de Servicios finales, Proyectos en Salud o de inversión; procedimientos diagnósticos, terapéuticos, de otra índole; reglamentos de hospitales, otros).

Referidos al Sistema de Dirección Estratégica

- * De planificación en la coyuntura: se concentra en los problemas y operaciones estratégicas y constituye el centro de la Dirección Estratégica. Equivale a la sala de situaciones.
- * Gerencia por operaciones: transforma el sistema de dirección en un sistema recursivo que se reproduce hasta los niveles de base guiado por el criterio de eficiencia en el enfrentamiento de los problemas.
- * Petición y rendición de cuentas: aborda la evaluación de la marcha del proceso de cambio institucional según la distribución de responsabilidades institucionales y organizativas que establece la estructura modular del plan.
- * De emergencia en sala de situaciones: crea métodos especiales para todos los sistemas anteriores cuando se trata de emergencias o situaciones de rutina que crean el riesgo de pérdida de control del tiempo para el dirigente y de amplificación de la ceguera situacional de los actores envueltos en el conflicto.

04. SALA DE SITUACIONES Y PLANIFICACION EN SALUD

A diferencia del proceso global de planificación, que requiere un proceso gerencial propio que guíe la aplicación del enfoque, la lógica metodológica y vele por los aspectos instrumentales, la sala de situaciones se distingue por ser un apoyo directo para el proceso de toma de decisiones de los dirigentes en salud de diferentes niveles y ámbitos, en una coyuntura o secuencia de coyunturas determinadas sobre problemas selectivos de alto valor político, administrativo y técnico que requieren un tratamiento multidimensional y central.

La sala de situaciones se beneficia, por un lado de la información que genera el análisis por problemas seleccionados en el sentido de "COMO FUE, ES Y TIENDE A SER, COMO DEBE SER Y LA VALORACIÓN DEL PUEDE SER" y, por otro lado, de la operación de los otros subsistemas del sistema de dirección estratégica: gerencia por operaciones, petición y rendición de cuentas y presupuesto por programas.

En la práctica, se convierte en un ambiente privilegiado para la toma de decisiones en el marco del sistema de dirección estratégica, asumiendo la función de planificación en la coyuntura, constituyéndose en el centro de la dirección estratégica.

En el concepto de sala de situaciones lo menos importante es la sala, lo que importa son los sistemas que allí convergen y su manejo como generadores de información lo mas próximo posible al tiempo real.

La idea es incentivar el habito de discusión informada y deliberación en el espíritu de sala de situaciones, aprovechando sus instalaciones físicas y sistemas para elevar las cualidades del proceso normal de toma de decisiones y fortalecer en velocidad y calidad todo el sistema de dirección estratégico.

05. A MANERA DE CONCLUSIONES

01. El enfoque de la planificación estratégica situacional, la lógica metodológica que promueve y los aspectos operacionales que requiere, se constituyen en el marco de referencia de la organización y utilización de las salas de situaciones.
02. La sala de situaciones es el principal subsistemas del sistema de dirección estratégica que promueve la planificación estratégica situacional.
03. La función por excelencia de la sala de situaciones es la de planificación en la coyuntura, concentrándose en los problemas y operaciones estratégicas, es decir, en aquellos problemas de alto valor político, administrativo y técnico que por su sensibilidad en la coyuntura requieren un tratamiento multidimensional y central.

04. Lo más importante de la sala de situaciones son:

Asociados a los problemas seleccionados:

- a) Los sistemas que ahí convergen: gerencia por operaciones, presupuesto por programa y petición y rendición de cuentas.
- b) El clima de deliberación y discusión informada como hábito en el proceso de toma de decisiones.
- c) Su capacidad de simplificar e integrar la apreciación del comportamiento de los problemas seleccionados en un escenario dado.

06. TERMINOS DE REFERENCIA

a) Dirección de Planificación

(Referidos al proceso de Planificación y Gerencia en Salud)

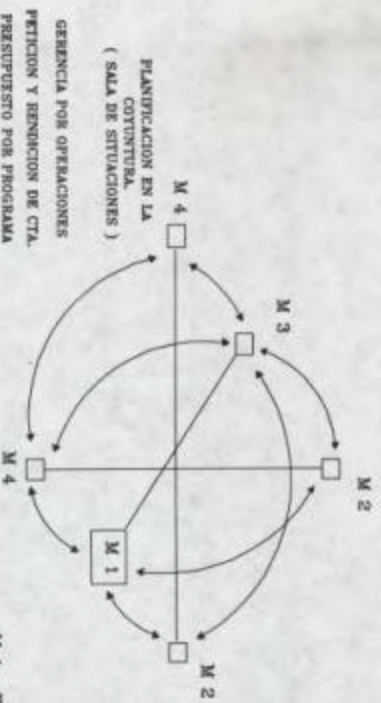
- * Elaborar el marco de referencia nacional para el desarrollo del proceso y enriquecerlo permanentemente de acuerdo a la experiencia nacional e internacional sobre este tema.
- * Definir, en conjunto con las contrapartes correspondientes, las principales estrategias y políticas de la institución, dándoles el seguimiento y evaluación correspondiente.
- * Proporcionar periódicamente a la Ministro de Salud y la Dirección Superior de la Institución, en colaboración con los organismos correspondientes cuando sea necesario, evaluaciones periódicas de los principales problemas de eficiencia, eficacia, equidad y equifinalidad que enfrenta la institución relacionados tanto con los problemas de salud como con los problemas del desarrollo institucional.
- * Coordinar la aplicación del enfoque, la lógica metodológica y los aspectos operacionales.
- * Movilizar recursos nacionales e internacionales seleccionados en apoyo a las diversas necesidades de los establecimientos, programas territorios y organismos de la institución.
- * Negociar la cooperación y asistencia técnica para el tema.
- * Sistematizar, divulgar y debatir las mejores experiencias nacionales a nivel de establecimientos, programas, territorios, organismos nacionales y otras dependencias del Ministerio de Salud.
- * Desarrollar un proceso de actualización y transferencia tecnológica como soporte para el proceso.
- * Organizar, ejecutar y evaluar en colaboración con el organismo institucional de educación permanente y las instituciones formadores de recursos humanos

en planificación y gerencia en salud, nacionales e internacionales, el programa de educación permanente en servicio, capacitación y formación de recursos humanos sobre el tema.

b) Sala de Situaciones

- * Proporcionar seguimiento en la coyuntura a problemas e intervenciones seleccionados por la Dirección Superior de la Institución por su alto valor estratégico en el plano político, administrativo y técnico.
- * Simplificar e integrar el escenario de análisis de las mas altas autoridades de la institución a través de la utilización de indicadores cualicuantitativos de rutina y alarma, asociados a los problemas seleccionados, sensibles a sus diferentes aspectos.
- * Presentación visual (cuadros, gráficos, mapas, otros) del comportamiento de los problemas y de los efectos de las operaciones estratégicas definidas.
- * Utilizar en beneficio del cumplimiento de sus términos de referencia los productos del proceso global de planificación y gerencia institucional y de la operación de los sistemas de gerencia por operaciones, petición y rendición de cuentas y presupuesto por programa.

PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL Y SALA DE SITUACIONES



PLANIFICACION EN LA
CONJUNTURA
(SALA DE SITUACIONES)

GERENCIA POR OPERACIONES
PETICION Y RENOVACION DE CTA.
PRESUPUESTO POR PROGRAMA

M 1 : PUE. ES. TIENDE A SER
M 2 : DEBE SER
M 3 : PUEDE SER
M 4 : HACER
SISTEMA DE DIRECCION
ESTRATEGICA

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

01. Salazar : "Reflexiones sobre la Planificación Estratégica Situacional (PES) de la Fuerza de Trabajo en Salud" Publicidad en la revista de OPS/OMS educación Médica y Salud, Vol. 25. No. 02 (1991).

02. Nogueira. R: Salazar M. Sala de Situación en Salud/Anotaciones Generales OPS/OMS - NIC, Programa de Desarrollo de los Servicios de Salud Nicaragua, Mimeo, 1993 P.6

03. Matus. M. Política, Planificación y Gobierno OPS/OMS Circulación, restringida, Washington D.C. 1987. P: 771