

Capítulo V

LA EJECUCION DEL PLAN DE SALUD

En las páginas anteriores de este texto se ha descrito el proceso de formulación de un plan de salud. Se especificó al comienzo que un plan de salud es un instrumento destinado a cumplir de la forma más eficaz y eficiente posible una política de salud. Ese fue nuestro marco de referencia. Luego de discutir los requisitos conceptuales de un plan y sus características, se señaló que un plan es un instrumento de gobierno y se vislumbraron en esa mención las consecuencias del plan en la administración y en la economía en general. Después de reseñar los elementos metodológicos del proceso de planificación y los preparativos para la formulación del plan, se pasó a describir el proceso que, en esencia, sigue los lineamientos del método científico.

A partir de ese momento, las complejidades de un diagnóstico, la identificación de los problemas en el sistema, la formulación de objetivos, estrategias, la selección de actividades y recursos, etc., pueden llevar el proceso a cualquier nivel de teorización, donde han fracasado tantos esfuerzos por disponer de planes de salud nacionales, regionales o locales. En nuestro intento, y para no alejarnos demasiado de la realidad, hemos propuesto mantener el análisis en el marco de un sistema local de salud, más que en la totalidad del país.

Cuando ya se han formulado los objetivos del plan, se han seleccionado las estrategias, las actividades y los recursos, hay que llevar a cabo la acción, precisar sobre qué se actuará, puesto que el campo de las operaciones no estará detallado en el plan y se tendrá que definir, además, cómo se procederá.

Esta nueva fase del proceso de planificación tiene también un nuevo escenario. En sus especificaciones técnicas, el plan se formula en el ámbito relativamente reducido de una oficina de planificación, contigua al nivel central o regional del gobierno, a sus decisiones políticas, a sus normas centrales y a sus disponibilidades, de las cuales dependerá la factibilidad del plan. La ejecución, en cambio, se realiza en el nivel local, es decir, en el nivel de los problemas que lo justificaron. Es, por lo tanto, un asunto primariamente de la administración, que tiene la responsabilidad de darle alguna solución a lo que reconoce como "problema de salud" de la población a la que sirve.

Mientras que las operaciones que realizan los integrantes de una oficina de planificación son llevadas a cabo por un grupo relativamente reducido de

personas, la ejecución del plan, es decir, la puesta en marcha de un programa, es tarea de un gran número de personas del nivel local, incluida la propia población, participante en las diversas tareas de los programas necesarios para resolver sus propios problemas.

Puede ser difícil entender con precisión la diferencia entre un plan en el cual se definen problemas, objetivos, actividades, recursos y costos para el nivel nacional y un programa que tiene esos mismos contenidos, pero sólo para un área limitada, que está además incluida en el plan. Parecería que el plan "impone" una cuantía de acción que debe cumplir el programa, lo que en cierto modo es exacto, pues esa limitación es la esencia de la asignación o distribución equitativa de los beneficios. Pero esta situación no es intrínsecamente conflictiva por varias razones:

Primero, un plan nunca existirá independientemente de los programas que se proponen localmente; esto es, se "impone"; se formula en un proceso iterativo, de aproximaciones sucesivas, de acercamientos constantes entre los niveles.

Segundo, hay que reconocer que una política de salud para un país puede ser expresada en un solo plan o en varios planes parciales. Es así como se espera una mayor racionalidad en las decisiones, en particular las referidas a la distribución equitativa de los recursos. En un proceso democrático hay mecanismos para explicar a la población dentro de qué límites es posible satisfacer sus aspiraciones, siendo el propio proceso de planificación uno de esos mecanismos.

Tercero, todas nuestras dificultades para entender lo anterior se basan en el hecho de que la planificación con su compleja metodología es un tema de nuestro tiempo, que no tiene prácticamente un pasado, que no se la encuentra ni en la historia de las ideas políticas ni en las acciones organizadas de la comunidad. Sin embargo, la política es tan antigua como el hombre, y las acciones locales son parte de la vida organizada de la sociedad. Entre ambos extremos la planificación llena el espacio que reclama la lógica formal, el método científico y todas las derivaciones de las ciencias de hoy. La experiencia precisará cada vez mejor cómo deben articularse las proposiciones de una política y de un plan con las de los programas.

Cuarto hay que recordar asimismo que el proceso de planificación, incluidos los programas y proyectos, se lleva a cabo en el seno de un sistema administrativo nacional del cual la planificación es una función. Otros procesos esenciales, como la comunicación, la decisión y la evaluación, como lo señala Schaefer,⁷⁷ permitirán planificar la gestión que hace posible cumplir los objetivos del plan a través de programas y de proyectos derivados de un plan.

Finalmente, hay que reconocer que la formulación de programas a nivel

⁷⁷M. Schaefer, "Administración de programas de higiene del medio. Aplicación de la teoría de sistemas", Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS), serie Cuadernos de salud pública, Nº 59, 1975.

de los servicios locales es un hecho cada vez más extendido, aunque estos no emanen de un plan nacional.

Los programas formulados en ausencia de planes nacionales o un sistema local de salud que no se ciñan a una política nacional son improvisaciones que acentuarán problemas gestionarios, los cuales tarde o temprano llegarán al ruedo político. Algunos de estos problemas podrían ser los siguientes:

- injusta distribución de recursos y competencia por obtener dichos recursos: tendencia a concentrar recursos humanos, materiales y financieros en determinados programas sin consideración de otros problemas y de otras áreas;
- tendencias a subestimar o a sobreestimar la cuantía de ciertos problemas de salud de las personas, como son ciertas enfermedades, o a veces simples malestares o dolencias, que recaigan, no obstante, en los registros de los servicios;
- carencia de una línea definida de acción con otros sectores económicos y sociales que tienen ámbitos regionales y poblacionales semejantes, y por último,
- prescindencia de la utilización de instrumentos esenciales para una correcta gestión, que permita la orientación y supervisión de las actividades de los programas del nivel local.

En síntesis, los programas son los instrumentos para la ejecución del plan y, por lo tanto, deben incluir los mecanismos gestionarios que permitan cumplir las actividades. Son parte de la compleja realidad que debe enfrentar la administración. Señalaremos brevemente algunas de dichas complejidades.

La ejecución del plan es asunto local donde existe una demanda de atención que puede reconocerse como real o biológica cuando se refiere a las necesidades de salud de las personas, o como inducida cuando el servicio requiere a las personas para orientar una acción preventiva, como por ejemplo, vacunaciones o vigilancia del embarazo.

Puede haber también una demanda potencial cuando, existiendo un riesgo de enfermedad en la población, hay necesidad de movilizarla para diagnosticar y detectar el problema.

Frente a esta demanda genuina hay una oferta de servicios, es decir, estructuras físicas y funcionales, constituidas por hospitales, centros de salud, dispensarios, postas rurales, etc., y sus servicios complementarios: laboratorios de examen y de control, vigilancia sanitaria, control de accidentes, farmacias, centros de atención escolar, servicios médicos privados, etc.

A estos servicios acude la población, justificada o injustificadamente, pues la complejidad de los servicios actuales, debido en parte a la seguridad social, hace que afluya a ellos gran cantidad de personas sanas por trámites o consultas administrativas, ocupando el lugar de una demanda justificada.

La gran cantidad de demandantes de estos servicios, por motivos justificados o no, puede dar como resultado un alto número de atenciones insatisfactorias o ineficaces, e incluso el rechazo de un buen número de atenciones.

En fin, la satisfacción de necesidades relacionada con la salud depende

también de los medios de que disponen las personas y las familias, del nivel cultural de la población, de la distribución territorial de la oferta de servicios, de la accesibilidad de la población y de muchos otros factores que determinan esa realidad, sin cuyo conocimiento y definición es ilusorio cualquier proceso de programación.

Es necesario considerar también la complejidad de la administración. ¿Qué grado de desarrollo de la administración local es el que se requiere para ejecutar un plan? ¿Qué obstáculo presentará dicha administración para gestionar adecuadamente un programa? Hay que reconocer que la realidad de estas situaciones ofrece infinitas variantes.

Como bien se ha señalado, nuestras administraciones locales, especialmente las de países en desarrollo, se inspiran en las concepciones de una administración tradicional en que prevalece el sentido de autoridad, la jerarquía, la estructura formal, la falta de delegación, la rigidez organizativa y muchos otros aspectos similares. ¿Es posible que en estas administraciones se acepten otros principios, como es el trabajo en equipos multiprofesionales, la delegación de responsabilidades a niveles más operativos, la participación de la población en la gestión, decisiones, etc? ¿Será posible que las actuales administraciones locales asimilen y pongan en práctica los conceptos modernos de la teoría general de sistemas, como se ha mencionado antes? En las condiciones actuales ¿es posible acaso formular programas, ejecutarlos y obtener al mismo tiempo, sin grandes rechazos, un perfeccionamiento gradual de la administración?

Es obvio que sería inútil formular programas sin conocer lo más exactamente posible la realidad administrativa en que se van a ejecutar o, al menos, el nivel de detalle que puede alcanzar esa formulación y lo que puede esperarse de su perfeccionamiento. No hacerlo es derrochar los recursos invertidos en formular planes y programas.

En las páginas siguientes se desarrollará el tema sobre la ejecución del plan tratando los aspectos más destacados referentes a los programas, los proyectos y su evaluación en general.

Será fácil comprender que las estrechas vinculaciones que tienen estos temas con la teoría y práctica de la administración hacen de la ejecución del plan un tema que excede los límites de este texto. A ello se añade la complejidad que presentan los diferentes métodos de investigación y de operación a los cuales se puede recurrir al decidir sobre asignación de recursos y sobre control de la ejecución.