

PLANIFICACION, TOMA DE DECISIONES Y EVALUACION

En este capítulo se examinarán las características generales de la planificación sanitaria y, en particular, la influencia que en dicha planificación ejerce la naturaleza del sistema que prevalezca para tomar decisiones en la colectividad de que se trate. En el capítulo 6 se describirán y examinarán las fases de la planificación de programas propiamente dicha (véase la figura 5, pág. 125) y los capítulos 7, 8 y 9 tratarán de los diversos aspectos de la planificación de la gestión y las operaciones de gestión, que se resumirán ambas bajo el título de la función correspondiente. Esto nos hará pasar, aunque no siempre sistemáticamente, por las fases sucesivas del desarrollo de los programas y del proceso administrativo.

Sin embargo, el lector ya estará enterado de que ni la planificación, ni la gestión, ni ninguna de sus funciones afines pueden realizarse sin que existan algunos procesos tan básicos y generales como los que hemos llamado *procesos esenciales* (figura 5, pág. 125), o sea: la toma de decisiones, la evaluación y la comunicación. Tomar decisiones equivale a determinar las acciones presentes y futuras en el sistema administrativo. La *evaluación* es el acopio, el análisis y la interpretación, con carácter sistemático, de la información que se requiere para identificar las opciones que se ofrecen y entre las que habrá que elegir. La decisión y la evaluación son tan importantes que del modo como se realicen en un sistema administrativo dependerán la fuerza y la eficacia del mismo. Por tanto, antes de tratar de la planificación vamos a explicar estos dos procesos esenciales.¹

¹ El tercer proceso esencial, y tal vez el más importante, es la *comunicación*, que se define como la corriente de información entre los elementos de un sistema administrativo que permite la existencia de todos los demás procesos y sin la cual la acción común, que es la base de la administración, no podría realizarse. Este proceso se examinará en el capítulo 8 en conexión con el análisis de los principales cauces de comunicación administrativa. Sin embargo, el lector ha de tener presente que la comunicación es tan necesaria para las tareas y funciones que se describen en los capítulos 5 a 9 como lo son la toma de decisiones y la evaluación.

1. TOMA DE DECISIONES Y EVALUACION EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Si no se comprende la naturaleza de la administración se puede caer a veces en los siguientes mitos o conceptos erróneos acerca de la toma de decisiones y la evaluación:

a) La toma de decisiones incumbe únicamente al jefe de la organización o a un «órgano directivo», es decir, a funcionarios del más alto nivel en la jerarquía de la organización.

b) La evaluación ha de realizarse únicamente después de un periodo de tiempo considerable de aplicación o al final de un programa.

Estas dos aserciones se justificarían con tal de suprimir la palabra «únicamente», pero seguirían siendo incompletas y, por tanto, inadecuadas para explicar el proceso administrativo. Es preferible sustituirlas por los enunciados siguientes:

a) Las decisiones han de tomarse en todos los niveles de participación, siendo a veces responsabilidad común, con arreglo a la distribución de la autoridad correspondiente.

b) La evaluación es un proceso continuo que ha de servir de base informativa para poder tomar decisiones administrativas.

1.1 Estructura de la toma de decisiones

Para que los sistemas administrativos puedan funcionar han de adoptarse múltiples decisiones sobre muy diversas materias en todos los niveles del sistema. La esencia de una organización eficaz es asignar autoridad a los elementos pertinentes del sistema para adoptar decisiones de diversa índole, autoridad limitada por políticas, pautas y otras normas. El personal de oficina podrá decidir si un cliente tiene derecho a la prestación de servicios, pero no si una muestra de agua contiene una cantidad peligrosa de microorganismos. Los ministros deciden las orientaciones principales de los programas, pero se espera que se abstengan de decidir cuáles son las necesidades de material de oficina. Los abogados deciden si las políticas se ajustan a las normas estatutarias y constitucionales, pero rara vez tendrán que escoger entre distintos tipos de equipo para el control del agua. Sin embargo, todas estas decisiones son no solamente esenciales, sino también interdependientes.

La dispersión de la facultad de adoptar decisiones se justifica porque los conocimientos y la habilidad no se concentran en una persona

u oficina únicas, sino que se distribuyen deliberadamente entre los trabajadores especializados del sistema. Es inútil contratar especialistas si no participan en las decisiones. Más aún, si no se permite que esos especialistas tomen decisiones dentro de su esfera de competencia, se recargaría excesivamente la tarea directiva de los jefes administrativos, con lo que se paralizaría el sistema o disminuiría su eficacia. Por último, los que participan en el sistema sin formar parte de la estructura propiamente dicha, los clientes, los consumidores y los que están sometidos a las normas del sistema, también toman decisiones que la autoridad administrativa puede orientar pero no dirigir completamente. También pueden influir en las decisiones administrativas, directa o indirectamente, presentando instancias a diversos organismos, tales como los consejos, comisiones y comités.

La toma de decisiones en un sistema puede estar relativamente centralizada o descentralizada. Pero, por muy centralizada que esté, la dirección de un sistema administrativo no puede estar encerrada en sí misma, como tampoco el sistema puede ser un sistema cerrado. Los factores determinantes externos significan precisamente que la toma de decisiones dentro del sistema depende de las cadenas de decisión y las decisiones que se adopten en el medio ambiente del sistema. En la mayor parte de las sociedades, la autoridad directiva suprema no está en manos de una sola persona.¹

Muchas de las decisiones adoptadas en sistemas administrativos tienen un carácter sumamente rutinario o reiterativo. En realidad, uno de los objetivos de la planificación de la gestión consiste en confiar a los empleados de categoría inferior la mayor parte de las decisiones relativas a las transacciones y actividades del sistema. Con este fin se dan normas y criterios muy concretos a los empleados y éstos reúnen datos acerca de cada caso siguiendo un patrón establecido. El empleado compara entonces los datos con la norma y decide si los primeros se ajustan a la segunda. Un ejemplo de este procedimiento relativo a la higiene del medio es la vigilancia de la higiene en un restaurante: los inspectores reciben una lista de normas detalladas que comparan con las condiciones de la realidad (acopio de datos) y después ellos mismos deciden si las normas se han cumplido. Métodos análogos se utilizan en diversas fases de programas de abastecimiento de agua y de tratamiento de desechos, en programas de higiene radiológica y en la vigilancia de la contaminación del agua y del aire.

¹ Cabe añadir que no es posible limitar las llamadas orientaciones generales al nivel superior de la organización. Este argumento se basa en la distinción entre las orientaciones de principio y su aplicación por los miembros de nivel inferior de la organización: si existe una diferencia, ¿cuál es la política real? Además, la información que los subordinados transmiten o no influye mucho en las decisiones adoptadas por los superiores.

Otras decisiones menos frecuentes en los sistemas administrativos no corresponden a definiciones tan claras; hay problemas importantes para los que faltan normas concretas (como en la labor de planificación de programas) o casos con características excepcionales que no se ajustan a normas fijas. Estas decisiones no pueden adoptarse por mera práctica y de ordinario incumben a los miembros del sistema que tengan los necesarios conocimientos y capacidades o los que ocupen cargos de mayor responsabilidad. Aunque sean poco frecuentes, estas decisiones suelen consumir mucho tiempo y atención porque pueden sentar precedentes para casos análogos en lo futuro o porque pueden tener consecuencias importantes para el sistema, como ocurre cuando se decide transferir recursos de personal o financieros de un tipo de programa a otro.

Al adoptar decisiones de esta índole, los administradores habitualmente tratan de obtener la información y el asesoramiento más completos y de prever las consecuencias de las diversas decisiones posibles. A este proceso se le da generalmente el nombre de evaluación.

1.2 *La evaluación como base de la toma de decisiones*

La idea de que la evaluación consiste en estudios aislados y muy estructurados hechos en las últimas fases de un programa limita demasiado el alcance de esta función. Consideramos que la evaluación sirve de base a la administración para tomar decisiones, como se desprende de las tres observaciones siguientes:¹

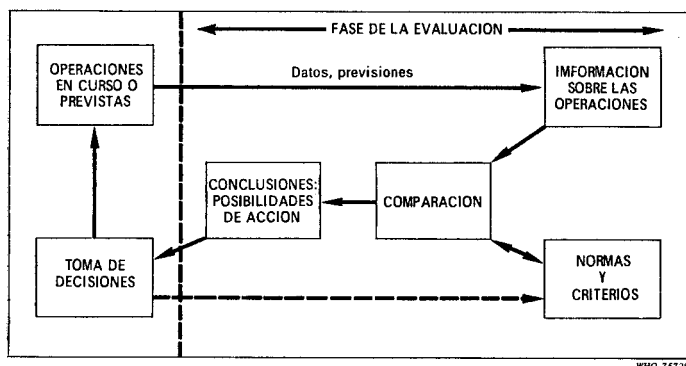
En primer lugar, aunque la evaluación en las últimas fases sirve para comparar lo obtenido por un programa con sus objetivos previstos y tal vez con las necesidades actuales y futuras de la sociedad, esta *clase* de comparaciones se necesita y se efectúa antes de comenzar el programa y durante su ejecución. A fin de juzgar si un plan o estrategia van a ser útiles, si su tecnología resulta eficaz, si el programa de intervención se aplica con arreglo a los planes, si los que trabajan en él cumplen las normas de rendimiento cualitativas y cuantitativas, la evaluación tiene que realizarse casi continuamente. Para decidir, por ejemplo, si los productos de una fábrica de pasterización de leche pueden ponerse en venta, el inspector sanitario realiza un acto de evaluación. Cuando el jefe de una oficina sanitaria de distrito elige una marca de lápices en lugar de otras efectúa también una evaluación.

En segundo lugar, el razonamiento que entrañan todas estas deter-

¹ Véase también *Evaluación de programas de higiene del medio. Informe de un grupo científico de la OMS*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1973 (*Serie de Informes Técnicos* N° 528).

minaciones (o las decisiones basadas en ellas) es idéntico. En realidad, es imposible imaginar una decisión administrativa que no corresponda a la forma siguiente: se recogen datos sobre un tema y después se comparan con una norma que abarca diversos valores; la comparación conduce a una conclusión que sirve después de base para tomar una decisión. Esta forma de razonamiento se describe en la figura 1. La nor-

Fig. 1. Evaluación y toma de decisión



ma puede ser una política, un objetivo, un patrón de calidad, una cuota, una característica determinada o, a falta de una norma administrativa oficial, una preferencia o prejuicio personal. Este tipo de procedimiento analítico es lo que se entiende por evaluación y no las actividades particulares en forma de estudios.

En tercer lugar, esta forma de razonamiento utilizado para hacer una elección no se limita a los procedimientos administrativos, sino que es fundamental en la vida humana, ya sean individuos o grupos los que hacen la elección. Puede decirse, en efecto, que muchas otras formas de vida también funcionan y subsisten analizando los datos para juzgar si se ajustan a ciertas normas y actuar en consecuencia. En formas de vida inferiores, los criterios utilizados para la comparación se programan biológicamente; el animal no puede elegir, pues si la naturaleza de su medio, tal como se lo transmiten sus sentidos, no se ajusta con estos criterios, se ve impulsado a buscar un medio que se ajuste. En consecuencia, las aves emigran, los gusanos se trasladan a lugares más o menos profundos del suelo y los antílopes buscan nuevos terrenos de pastos. Lo que distingue a la especie humana es su capacidad notable de dirigir, crear y cambiar los valores utilizados al hacer elecciones basadas en la evaluación, o sea, al tomar decisiones.

La diferencia esencial entre la evaluación intuitiva o directa y las formas más metódicas de decisión basada en las evaluaciones previas que caracterizan a las empresas científicas y administrativas no estriba en la naturaleza del proceso de comparación o acopio de datos, sino en el grado de rigor sistemático del proceso y en la amplitud de la información utilizada. No se trata de saber *si* evaluamos o no, pues los seres humanos siempre lo hacemos, sino de saber si lo hacemos *bien*.

Siempre que la evaluación constituya un proceso explícito en el sistema administrativo, realizado con rigor y utilizado como base para tomar decisiones, se cumple uno de los requisitos esenciales de una administración racionalizada. Cuando se establecen sistemas de información para la gestión (capítulo 8, sección 4) importa disponer, de la manera más práctica y económica, de los datos necesarios para tomar decisiones justificadas y razonables. En resumidas cuentas, se trata de integrar la evaluación lo más plena y fácilmente posible en el proceso de toma de decisiones del sistema administrativo.

2. PLANIFICACION SANITARIA: DEFINICIONES, CARACTERISTICAS Y RESULTADOS

2.1 *Definiciones*

Para facilitar este examen general de la planificación se presentan definiciones de los siguientes términos clave:

Planificación. Un proceso ordenado de definición de un *problema* mediante análisis, identificando las *necesidades* y *demandas* no satisfechas que constituyen el problema, fijando *metas* realistas y viables, estableciendo su respectiva *prioridad*, calculando los *recursos* necesarios para alcanzarlas y proyectando actividades administrativas basadas en la ponderación de diversas estrategias de *intervención* posibles para resolver el problema. Se observará que la planificación es eminentemente un proceso; si se realiza con éxito, da por resultado un producto, un *plan* que puede ponerse en práctica.

Problema. Véase la definición en la página 98, nota 1.

Necesidad. Deficiencia en una situación cuya percepción depende mucho de los valores del que la percibe. La exposición de las necesidades sirve a menudo para especificar las dimensiones y naturaleza de un problema.

Demanda. Lo que una población desea y puede comprar u obtener. Esta definición corresponde al concepto económico de demanda efectiva.

Meta, objetivo. Véanse las definiciones en la página 99, nota 1.

Prioridad. Clasificación de los problemas, necesidades o soluciones por orden de preferencia, basada en valores tales como urgencia, magnitud, gravedad, viabilidad, probabilidad de éxito y utilidad social.

Recursos. Medios operativos (personal capacitado, servicios, suministros, equipo) que pueden utilizarse para alcanzar un objetivo. El término puede significar también los medios financieros para obtener dichos recursos. En este estudio, los recursos comprenden también factores tan útiles como autorizaciones, actitudes favorables, información y tecnología.

Plan. Serie de medidas predeterminadas por el proceso de planificación. En la práctica administrativa, un plan es de ordinario un documento o una serie de documentos.

Norma. Término general que designa un «estado deseado». Las normas comprenden metas y objetivos (fines deseados) y niveles de cualificación (por ejemplo, una licencia profesional) o rendimiento del trabajo.

Criterio. Característica o indicador por el que uno reconoce, se certiora, mide o comprueba si se ha alcanzado una norma y en qué grado.

No estará de más hacer unas observaciones acerca de algunos de estos términos. El lector atento advertirá el uso intercambiable de palabras tales como objetivos, normas y niveles en diversas partes del texto. Este uso es deliberado y se debe, en parte, al carácter internacional de los lectores y a las diferencias entre sus lenguajes administrativos. Podrían haberse utilizado otros términos que tienen casi el mismo significado, como fines, metas, propósitos, requisitos, etc. Todos estos términos significan una misma cosa: un estado futuro deseado. El estado deseado puede ser el de un recurso (por ejemplo, que el personal proceda de una determinada profesión o que se disponga de una máquina en un lugar y tiempo determinados), de un producto o componente de productos, de un sistema administrativo (por ejemplo, las normas de gestión de que se trata en el capítulo 7, sección 2) o de una colectividad y su situación sanitaria (por ejemplo, menor morbilidad por un riesgo determinado). Como la expresión «estado deseado» es tosca y poco usada, hemos seguido la preferencia creciente que los especialistas en planificación, tanto del desarrollo económico como de la salud, manifiestan por los términos «objetivo» y «norma».

Un término afín, pero que tiene un significado distinto del de objetivo y norma, es «criterio». En este caso se ha seguido el uso corrien-

te: se utiliza la palabra *criterios* en el sentido de características o indicadores que se emplean al comparar un estado real con un estado deseado. A grandes rasgos, un objetivo es lo que uno desea; un criterio es la regla con la que se comprueba si (o en qué medida) se ha alcanzado lo que se desea.

2.2 Características generales de la planificación sanitaria

La planificación en general formula propuestas sobre la base de las cuales los dirigentes pueden escoger orientaciones futuras. Puede tratarse de propuestas de suma importancia: guerra o paz, la elección entre bienes de capital y bienes de consumo, o si se han de combatir determinadas enfermedades. Por el contrario, en problemas inmediatos y de detalle, la planificación puede consistir en que algunas personas se presenten en sus puestos de trabajo el día siguiente a una hora fijada para realizar determinadas funciones, aunque el resultado de la planificación en este caso se llama de ordinario programa de trabajo en lugar de plan.

Lo que puede considerarse como un sistema sanitario a efectos de la planificación varía, como hemos visto, desde un mecanismo global de intervención a escala nacional hasta un programa específico reducido a un solo proyecto. Cada uno de estos niveles del «sistema sanitario» puede imponer una forma de proceder distinta. Pero toda la planificación sanitaria se centra en tres series de preguntas:

- a) ¿Cuáles son los problemas que ha de resolver el sistema sanitario? ¿Qué ha de hacer el sistema? ¿Cuáles han de ser sus metas y objetivos?
- b) ¿En qué ha de consistir el sistema sanitario? ¿Cómo debe organizarse? ¿Cómo debe relacionarse con otros sistemas de su medio?
- c) ¿Cómo ha de funcionar el sistema sanitario? ¿Qué procesos y procedimientos debe emplear? ¿Por qué normas operativas se ha de regir y controlar?

Estas preguntas son interdependientes. Así, por ejemplo, los objetivos fijados para un sistema influirán en su magnitud, su jerarquía, sus relaciones exteriores y procedimientos operativos más apropiados. Más aún, nunca se puede contestar a estas preguntas de una vez para siempre; hay que volver a examinarlas periódicamente, y algunas de ellas continuamente, si se quiere que el sistema sanitario funcione con eficacia y resuelva los problemas relativos a las necesidades de la colectividad, pues tal es el objeto de la gestión. Por último, hay que advertir

que las respuestas a estas preguntas no pueden formularse en términos absolutos o utópicos, sino que están casi siempre condicionadas por lo que es factible en situaciones concretas.

2.3. *Resultados de la planificación sanitaria en relación con el sistema de toma de decisiones de la colectividad*

El modo de adoptar las decisiones de planificación, y sus resultados, dependerá de algunas características del sistema sanitario, su ambiente sociopolítico, el tipo de problema de salud que hay que resolver y, lo que es más importante, del «estilo» que se siga en el país o la colectividad para tomar decisiones.

Si el problema sanitario tiene un alcance limitado y puede resolverse aplicando las funciones y recursos de una organización única, es más probable que el proceso de planificación racionalizada domine las funciones de decisión que si intervienen varias organizaciones o si los conflictos entre ellas han de resolverse desde el plano político. En este último caso, la toma de decisiones dependerá muy probablemente de factores políticos tales como la negociación y la conciliación de intereses más bien que de una planificación altamente racionalizada.

Esto no ha de entenderse en el sentido de que la planificación racionalizada no tenga relación con la adopción de decisiones políticas o de que la planificación racionalizada sea intrínsecamente buena y las decisiones políticas intrínsecamente malas. Lo que hay que considerar es la *viabilidad*, lo que es posible y apropiado en cada situación.

El «estilo» de los países y colectividades difiere considerablemente cuando se trata de tomar decisiones sobre los objetivos futuros, la asignación de recursos y el alcance de los programas. Pueden distinguirse al menos cuatro estilos de planificación o de sistemas de planificación que puede utilizar, exclusiva o simultáneamente, un país o una colectividad. Los que intervienen en la planificación de programas de higiene del medio tienen que conocer cómo se toman las decisiones en el lugar donde trabajan, si quieren que sus esfuerzos de planificación se adapten a la realidad y tengan éxito. Esto se verá claramente cuando examinemos las diferencias que existen entre los cuatro estilos de planificación que se enumeran a continuación.

1. *Planificación económica nacional centralizada.* Este tipo de planificación se observa en países que tienen sistemas políticos muy integrados y con limitada distribución de poder a las instituciones no gubernamentales; es decir, países donde las instituciones de planificación son en realidad órganos o instrumentos del poder político central.

Los planificadores son por lo general dirigentes políticos, y el gobierno ejerce un control o dominio total sobre la economía nacional. En tales situaciones puede disponerse de una información completa sobre los problemas y muchas facilidades para interpretar dicha información. La planificación en los diversos sectores está estrechamente coordinada con el mecanismo central de planificación, y el sistema nacional de valores está más orientado al desarrollo económico del conjunto de la colectividad que al bienestar social de los individuos, grupos u organizaciones. La planificación es un proceso institucionalizado y continuo.

2. *Planificación económica selectiva.* Este tipo de planificación, que trata de utilizar del mejor modo posible los recursos en general, existe en países donde la toma de decisiones dista mucho de estar totalmente controlada por el poder político central. El gobierno puede ejercer gran influencia sobre diversos y numerosos intereses socioeconómicos y estimularlos, pero no los domina plenamente. Este tipo de planificación se centra en la elección entre diversas políticas posibles, con una participación reducida del personal encargado de los programas. Se da por supuesto que lo esencial es la selección de la política idónea y que las decisiones sobre dicha política conducirán a determinar las intervenciones pertinentes. El éxito en este tipo de planificación depende no sólo de las técnicas analíticas razonables y fidedignas y de la información completa de que dispongan los planificadores, sino también de la influencia decisiva que ejerzan cuando se trata de elegir las orientaciones generales. Por tanto, necesitan disponer de datos abundantes sobre los problemas y los recursos, de una metodología eficaz y han de conocer el funcionamiento de los sistemas en los diversos sectores de la vida nacional o social.

3. *Planificación ideológica o de tipo protector.* Teóricamente, este tipo de planificación puede ser más o menos racionalizado, pero, en la práctica, tiende a serlo más bien menos que más. Esta planificación se preocupa generalmente de mejorar la situación de algunos grupos de la sociedad que, por lo general, se consideran en situación desfavorable o que por otras razones merecen especial atención. La planificación exige evidentemente la identificación de dichos grupos, pero más aún, el conocimiento de sus verdaderas necesidades e intereses. En la práctica se carece de ordinario de datos fidedignos que puedan orientar las decisiones, y hay un importante elemento emocional en las premisas aceptadas para la planificación; las necesidades que se «sienten» tienden a ser aceptadas como más importantes y convincentes que las necesidades que se «conocen» a través de una información objetiva o de la opinión de los expertos. Las metas y objetivos son a menudo

vagos y un tanto ambiguos, y a veces parece que se forman y se «descubren» mediante la ejecución efectiva de los programas y sus actividades, en lugar de haber sido fijados específica y concretamente durante el proceso de planificación.

4. *Planificación de conciliación de intereses.* Es la más corriente en países con pluralidad de grupos de intereses e instituciones y que organizan su economía de conformidad con la filosofía del mercado, y en cierto sentido puede considerarse como ausencia de planificación. Los mecanismos de planificación centrales o incluso sectoriales son endebles o inexistentes. La planificación que puede observarse es de muy corto alcance y está dividida entre muchas organizaciones. En la práctica, la planificación consiste en resolver conflictos y diferencias entre las preferencias valorativas y los objetivos de diversos grupos de intereses, cada uno de los cuales trata de proteger o mejorar su propia posición económica y social. Este tipo de planificación suele producir incrementos relativamente reducidos de los niveles existentes en la comunidad. En este marco, cualquier esfuerzo de planificación racionalizada puede ayudar a mejorar la información en la que se basan las políticas económicas y sociales.

Al acercarnos al tema del análisis de problemas de que se trata en el capítulo 6 conviene observar que estas diferencias entre sistemas de planificación entrañan no sólo variantes en los procedimientos y técnicas de planificación, sino también diferencias en el modo de identificar los problemas y de organizar su análisis.
