

La planeación estratégica en el Sistema de Salud cubano

The strategic planning in the Cuban Health System

Dra. Isolina Sánchez Jacas

Universidad de Ciencias Médicas, Santiago de Cuba, Cuba.

RESUMEN

En este artículo se ofrece una breve descripción de la evolución histórica de la planeación estratégica en el mundo y especialmente en Cuba, que incluye algunas definiciones de autores foráneos y la posterior conceptualización del término. De igual modo, se exponen las etapas que ha atravesado la planeación estratégica a nivel nacional, se reflexiona sobre la que realizan los directivos de salud cubanos en los diferentes niveles de atención sanitaria y, por último, se describen los pasos metodológicos para su confección, con lo cual el sistema organizacional lograría grandes avances.

Palabras clave: planeación estratégica, dirección en salud, planificación en salud, metodología de la planificación estratégica, gerencia en salud.

ABSTRACT

A brief description of the strategic planning historical evolution in the world and especially in Cuba is offered in this work, that includes some definitions of foreign authors and the later conceptualization of the term. In a same way, the stages that the strategic planning has gone through at national level are exposed, it is meditated on the one that the Cuban health managers carry out in the different levels of health care and, lastly, the methodological steps to make it are described, with which the organizational system would achieve great advances.

Key words: strategic planning, health planning, planning methods, health management.

INTRODUCCIÓN

A principios del siglo XX, a nivel internacional se comenzó a utilizar en la literatura científica el concepto planificación, establecido por Taylor y Fayol, según refiere Azocar,¹ quienes buscaban suplantar el empirismo que había en las empresas por un método científico en el que la planificación fungiera como instrumento de dirección. Al respecto, Taylor se dedicó a diseñar los principios de la administración, de cuyo proceso surgieron 4 fundamentales: de planeación, de preparación, de control y, por último, de ejecución. Por su parte, Fayol desarrolló el concepto de administrar, como planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

Con referencia a al planteamiento anterior, la mayor parte de los centros de salud realizan cierto tipo de planeación a largo plazo, también denominada estrategia, que se ha utilizado por más de 30 años.¹

En tal contexto, en Cuba, durante la última década del siglo XX (desde 1989 hasta 2000), a partir del llamado "período especial", se implementaron estrategias mediante las cuales se ha ido desarrollando la planificación o planeación estratégica (PE) en el Sistema Nacional de Salud (SNS); asimismo, en el período 1995-2000 se establecieron las estrategias y los programas priorizados del SNS, con el objetivo de continuar su desarrollo sostenible.

Primeramente se debe señalar que el Ministerio de Salud Pública (MINSAP) en 1992 redactó los objetivos, los propósitos y las directrices para incrementar la salud de la población cubana de 1992 a 2000, los que constituyeron una primera estrategia o planificación estratégica cubana, que comenzó con los planes de intervenciones a nivel local.^{2,3}

La estrategia nacional ha atravesado un proceso en cuya ruta crítica pueden identificarse diferentes etapas, que pudieran resumirse de la siguiente manera:⁴

- Primera etapa (1994-1995): de diagnóstico, cuyo documento final dio lugar a la Carpeta Metodológica del MINSAP.
- Segunda etapa (1996-1997): de inspección y ayuda a la instrumentación metodológica.
- Tercera etapa (1996-1997): de inspección y evaluación de la metodología aplicada en este período.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y DEFINICIÓN

Etimológicamente la palabra estrategia proviene del griego *strategia*, que significa "actitudes de un general", acaudillar, que no es más que "planificar la destrucción de los enemigos en razón eficaz de los recursos".

A través de todas las épocas, diferentes científicos han dado su definición; entre los más significativos estuvieron Sócrates, en la Grecia antigua, y Von Neuman y Morgenstern, con su obra *La Teoría del Juego*, que abarca el contexto de los negocios. Luego, en el siglo XX, en 1954, Peter Drucker ofreció su definición, y en la década de los 60' se comenzó a emplear el término "planeación a largo plazo".

La evolución de la planeación estratégica ha sido abordada también por varios teóricos de la teoría administrativa, entre ellos Ansoff.⁵ Esta se introdujo por vez primera, a mediados del año 1950, en algunas empresas comerciales, de las cuales las más importantes fueron las que principalmente desarrollaron sistemas de planeación estratégica formal o, como también se les denominó, sistemas de planeación a largo plazo.

Sin embargo, Igor Ansoff, gran teórico de la estrategia, introdujo por primera vez la cultura del pensamiento estratégico en el mundo empresarial y académico. Este ubica el comienzo de la planeación estratégica en el año 1960 y la ve asociada a los cambios en los impulsos y las capacidades estratégicas. Para otros autores, la planeación estratégica, entendida como un sistema de gerencia, surgió formalmente en la década de los 70, como resultado de la evolución del concepto de planeación, y desplaza el énfasis en el "qué lograr" (objetivos) al "qué hacer" (estrategias).^{5,6}

La planificación estratégica es solo una etapa de la dirección estratégica, es una forma concreta de la toma de decisiones que aborda el futuro específico que los directivos desean para su organización; es el elemento clave del ciclo administrativo.

La Real Academia Española (RAE) define la palabra planificación de las siguientes maneras:

1. Acción y efecto de planificar.
2. Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.

Respecto a la palabra estrategia, según la RAE es:

1. Arte de dirigir las operaciones militares.
2. Arte, traza para dirigir un asunto.
3. *Mat.* En un proceso regulable, conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento.

Por tanto, al unir los 2 términos, el concepto de planificación estratégica¹ quedó definido por varios autores:

- Steiner (1969): "Proceso de determinar los objetivos principales de una organización así como las políticas y estrategias que van a gobernar la adquisición, uso y disposición para alcanzar dichos objetivos".
- Kotler (1990): "Proceso gerencial de desarrollar y mantener una dirección estratégica que pueda alinear las metas y recursos de la organización con sus oportunidades cambiantes de mercadeo".
- Ibarra (2004): "Es esencialmente la creación de un sistema dúctil e integral de objetivos, así como el planteamiento de las alternativas que permitan a la empresa y sus ejecutivos lograrlos".

En resumen, la planificación estratégica es un proceso que parte de la explicación y descripción de una realidad determinada por parte de diferentes actores sociales y que logra, a través de acciones de intervención, transformar la realidad y obtener la visión que estos deseen.

La planeación estratégica se desarrolla en cualquier sistema organizacional o institución (ya sea académica, de salud, entre otras). Así, Solimano y González,⁷ en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile, fundada en 1942, basaron su planificación en 3 ejes: generar un quehacer académico de excelencia, fortalecer la relación con el entorno y establecer una organización moderna al servicio del quehacer académico.

En la bibliografía sobre el tema se expone que se han confeccionado guías para llevar a cabo dichas estrategias, tal es el caso de aquellas implementadas en departamentos o servicios de salud, como la de la Cátedra de Medicina General Integral del Hospital Provincial Docente "Dr. Joaquín Castillo Duany" de Santiago de Cuba,⁸ y la que desarrollaron Leal de Valor *et al*⁹ en un servicio ambulatorio de Venezuela; o de otras efectuadas por diferentes organismos o instituciones, como la de una organización no gubernamental de asistencia social en España¹⁰ y la de la Secretaría de Salud de México para servicios especializados o enfermedades específicas;¹¹ o de aquellas desplegadas por estados y gobiernos, como la de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay,¹² que constituye una guía metodológica de planificación estratégica de su presupuesto nacional.

Ahora bien, ¿cómo se ha desarrollado el tema a nivel local?, es decir, en las diferentes instituciones de salud de cualquier nivel de atención de todo el país y específicamente en la provincia de Santiago de Cuba.

Son pocos los artículos publicados al respecto, a pesar de ser muchas las investigaciones realizadas. Solo se referirá que a partir del 2004, en que se creó el Sistema de Capacitación y Preparación de los cuadros y sus reservas, liderado por la Escuela Nacional de Salud Pública y ejecutado por los centros provinciales de dicha institución, se impartieron los diplomados de Dirección en Salud, que culminaban con una estrategia de transformación del sistema o subsistema de procedencia de los cursistas, lo cual no era más que una planificación estratégica; este trabajo final no solo quedaba como un documento académico, sino como una guía para implementarlo, controlarlo y actualizarlo en su contexto; aspecto que algunos cumplían, aunque la mayoría no lo hacía.

Metodología para su confección

En la toda bibliografía consultada, y mencionada previamente, se recogen diversas metodologías, con pequeñas diferencias entre ellas. No obstante, como toda investigación, la planeación estratégica debe incluir:

- **Introducción:** donde se exprese de forma breve y general qué es la planeación estratégica, qué importancia tiene su confección para los directivos, qué plantea sucintamente la situación actual, dónde estamos y dónde queremos llegar; aspectos que se profundizarán en la confección de la misión y visión más adelante. No debe ser mayor de una cuartilla.
- **Objetivo(s):** de la planificación, donde se señale el sistema o subsistema en que esta es diseñada y el período que abarcará. La mayoría de las bibliografías plantean un mínimo de 3 años.
- **Métodos:** se expresarán de forma detallada las etapas concebidas para la realización de la PE, quiénes fueron los participantes, qué técnicas se utilizaron para algunos acápites, cómo es la identificación y priorización de problemas.
- **Caracterización de la institución -- denominada también identidad de la institución -- (situación actual):** se expondrá la ubicación geográfica, que incluya centros históricos, industriales, de servicios o de producción importantes; la estructura de la institución; el capital humano; los materiales de que disponen y, si es posible, los financieros; con qué cuenta la institución para brindar servicios a la población o impartir docencia. En otras publicaciones se resume este aspecto en: antigüedad de la dirección, tamaño, campo de actividad, forma de dirección, ámbito geográfico y forma jurídica.⁹
- **Funciones:** recordar que el objeto social solo sustituirá este acápite si se trata de un centro de producción.
- **Misión:** la razón de ser de la institución.
- **Visión:** el debe ser del sistema organizacional.
- **Identificación y priorización de los problemas:** debe aclararse el método utilizado. Recordar que antes de priorizar hay que agrupar las ideas emitidas por los participantes.
- **Problema principal:** exponerlo de forma clara y concisa.

- Valores: deseados y compartidos. Estos deben ser los verdaderos, que se necesitarán para cumplir la misión del sistema.
- Escenarios: actual, probable, adverso y favorable. Considerar objetivamente estos escenarios.
- Campos de fuerzas: fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de los primeros problemas priorizados; generalmente se trabaja con los 3 primeros de forma separada.
- Alternativas de solución: estas son FA (fortalezas y amenazas), FO (fortalezas y oportunidades), DO (debilidades y oportunidades), DA (debilidades y amenazas), confeccionados en cada problema por separado.
- Matriz DAFO: otros la denominan DOFA o FODA, según donde se ubiquen las sílabas. Se puede confeccionar más de una matriz para un problema, que sean factibles para solucionarlo.
- Factores de éxito: se mencionarán sin orden de prioridad.
- Objetivos estratégicos: mantener los requisitos de los objetivos: evaluables, factible, asequibles, comprometedores, flexibles, comprensibles, aceptables, pertinentes y motivadores.
- Áreas clave de la PE en el sector de la salud. Estas se encuentran vigentes hasta el momento actual, a saber:
 - Políticas públicas y estatales de salud
 - Atención integral a la salud individual, familiar y comunitaria
 - Vigilancia en salud de la población, protección y regulación sanitaria
 - Gestión, formación y superación del capital humano
 - Gestión de la información y el conocimiento
 - Investigación en salud
 - Cooperación, relaciones internacionales y contribución a la salud pública internacional
 - Gestión económica y movilización de recursos
 - Administración logística e infraestructura
- Plan de acción: se puede confeccionar de varias formas, pero la más factible para su comprensión es la de realizar un cuadro donde se ubiquen sus variables en columnas, pero el encabezamiento debe tener: el problema, el área clave a que corresponde el problema, los objetivos específicos de dicho problema, que difieren del estratégico y puede ponerse, de forma opcional, en la primera columna.

Las variables que serán ubicadas en las columnas son:

- Acciones o actividad: utilizar sustantivos y no forma verbal.
- Criterio de medida: se enuncia en participio pasivo y con el porcentaje de cumplimiento.
- ¿Quién ejecuta?
- ¿Quién controla?
- Resultados esperados.
- Fecha de cumplimiento: no deben exponerse las palabras 'permanente', 'inmediato', 'sistemático', sino la fecha o período del año específico.
- Evaluación.

CONSIDERACIONES NECESARIAS

Finalmente, cabe señalar que esta metodología es susceptible de ser perfeccionada, de agregar otras variables que el colectivo considere necesarias, de acuerdo con los cambios que vayan ocurriendo en el sistema o subsistema; por eso su evaluación completa debe realizarse después de los 3 años de implementada la planificación estratégica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Azocar RE. La planificación estratégica [citado 21 Mar 2016].
2. Ventura Cruz CY, Robles Castro C, María Gómez D, Manzuela Díaz M. Planificación estratégica de los servicios de salud [citado 21 Mar 2016].
3. García Gutiérrez A. Los profesores de la universidad médica como expertos en la organización de salud. Rev Cubana Salud Pública. 1995 [citado 8 Abr 2016]; 21(1).
4. Sistema de Salud. En: Infomed [citado 8 Abr 2016].
5. Márquez EA. Estudio y análisis de la Matriz de Igor Ansoff [citado 24 Abr 2016].
6. El proceso de evolución de la planeación estratégica tradicional [citado 24 Abr 2016].
7. Solimano G, González J. Construyendo la salud pública del futuro. Planificación estratégica en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile. Calidad en la Educación. 2011 [citado 5 Abr 2016]; (35).
8. Sánchez Hernández E, Medina Pavón M, Moreno Reyes JC, Ferrer Bell D, Hodelín González M. La planeación estratégica y su impacto en la dirección docente. MEDISAN. 2016 [citado 13 Abr 2016]; 20(3).
9. Leal de Valor DY, Bolívar de Muñoz ME, Castillo Torrealba CO. La Planificación Estratégica como proceso de integración de un equipo de salud. Enfermería Global. 2011 [citado 13 Abr 2016]; 10(4).
10. España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Análisis y Desarrollo Social. Plan estratégico del Tercer Sector de Acción Social. Guía de planificación estratégico en ONG de Acción Social. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social; [s.a.].
11. México. Salud. Subsecretaría de Innovación y Calidad. Red Estratégica de Servicios de Salud contra la enfermedad renal crónica en México. México, D.F.: Subsecretaría de Innovación y Calidad: [s.a.] [citado 15 May 2016].
12. Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Guía Metodológica de Planificación Estratégica. Montevideo: CEPRE; 2005 [citado 15 May 2016].

Recibido: 15 de julio de 2016.

Aprobado: 18 de diciembre de 2016.

Isolina Sánchez Jacas. Universidad de Ciencias Médicas, avenida de las Américas, entre calles I y E, reparto Sueño, Santiago de Cuba, Cuba. Correo electrónico:

isolina@sierra.scu.sld.cu