

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD

Centro Panamericano de Planificación
de la Salud



CURSOS BASICOS DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Programa docente

Preparado para uso en los Cursos Básicos Internacionales de Planificación de la Salud realizados por las Escuelas Nacionales de Salud Pública de Colombia (Medellín), Perú (Lima) y México (México, D. F.). Santiago, marzo de 1975.-

I/5-013

CENTRO PANAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

- Dr. Raúl Vargas, Director a.i. y Jefe de la División de Investigaciones
- Dr. Carlyle Guerra de Macedo, Jefe de la División de Adiestramiento
- Sr. Américo Migliónico, Oficial de Investigaciones
- Dr. Néstor Rodríguez Campoamor, Oficial de Adiestramiento

Coordinadores de los Cursos Básicos de Planificación de la Salud en los países

- Dr. Francisco Correa U., Escuela Nacional de Salud Pública de Colombia (Medellín)
- Dr. Jorge Castello C., Escuela Nacional de Salud Pública del Perú (Lima)
- Dr. Javier Gomes S., Escuela Nacional de Salud Pública de México (México, D.F.)

Muchos otros profesionales han contribuido con ideas en las discusiones que condujeron al "programa actual". Entre ellos, mencionaremos a ex-integrantes del Centro (doctores David Tejada de Rivero, Emiro Trujillo, Mario Testa y Antonio Velasco) y consultores en planificación de la OPS (doctor Juan J. Barrenechea, consultores zonales y otros).

PRESENTACION

Esta es la tercera versión del Programa docente de los Cursos Básicos de Planificación de la Salud, promovidos por el Centro y realizados por las Escuelas de Salud Pública de Medellín, Lima y México. La presente versión revisa, completa y amplía el "Programa" anterior en muchos aspectos, incorporando las principales observaciones y sugerencias hechas en la Tercera Reunión de Evaluación y Programación de los Cursos, realizada en febrero pasado, en Medellín, Colombia; es el resultado de la experiencia recogida durante el período 1971-74, a través de la realización de nueve cursos básicos y tres reuniones de evaluación y programación. Por el escaso tiempo desde el término de la última de estas reuniones, fue imposible revisar y desarrollar aún más muchos otros aspectos sobre los cuales se tiene el convencimiento de que lo ameritan; el Programa presenta, por lo tanto, deficiencias e insuficiencias conocidas y ya sentidas en la práctica. Significa, sin embargo, un esfuerzo de sistematización que, en su forma actual, podría servir como "esquema" para la preparación de un trabajo mucho más completo: un "compendio" sobre la Planificación de la Salud, con el enfoque de los cursos y al nivel del conocimiento, que se dispone actualmente sobre la materia en nuestro medio. Más allá de un "texto docente" esto significaría poner a la disposición de todos - estudiantes, docentes y profesionales de la salud en el campo de la Administración - un instrumento de estudio y de utilidad para la práctica de la planificación. En principio, un documento de este tipo podría contener tres partes:

1. un "programa esquemático" que sería una nueva versión del programa docente de los Cursos Básicos actuales eliminadas las indicaciones de tiempo y procedimientos para enseñanza;

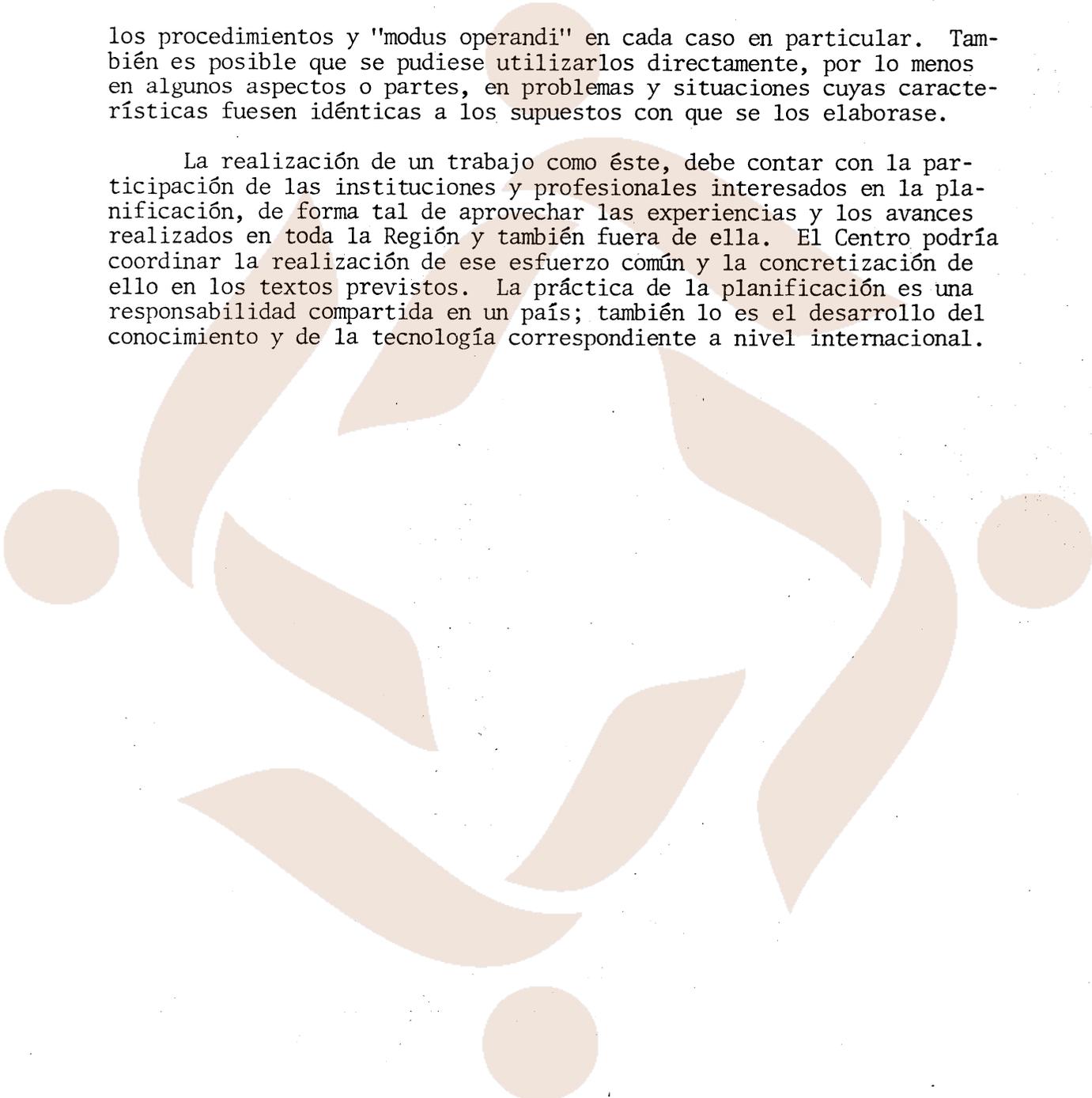
2. un compendio de contenido conceptual y metodológico sobre la planificación, su práctica y proceso; y

3. un conjunto de manuales operativos sobre los diversos aspectos y fases del "método" para planificar y de otros métodos de apoyo en el Proceso, en correspondencia con el contenido de la parte 2) anterior.

El desarrollo de la parte 2 podría hacerse por etapas, lo que podría dar origen a una serie de publicaciones preliminares sobre aspectos parciales que serían posteriormente compatibilizados para su incorporación en un texto único. El punto 3 conformaría un conjunto de instrumentos operativos como demostración de una forma de "hacer" aunque no hay "recetas de aplicación universal", los manuales podrían ser de gran utilidad como elementos de juicio y orientación para establecer

los procedimientos y "modus operandi" en cada caso en particular. También es posible que se pudiese utilizarlos directamente, por lo menos en algunos aspectos o partes, en problemas y situaciones cuyas características fuesen idénticas a los supuestos con que se los elaborase.

La realización de un trabajo como éste, debe contar con la participación de las instituciones y profesionales interesados en la planificación, de forma tal de aprovechar las experiencias y los avances realizados en toda la Región y también fuera de ella. El Centro podría coordinar la realización de ese esfuerzo común y la concretización de ello en los textos previstos. La práctica de la planificación es una responsabilidad compartida en un país; también lo es el desarrollo del conocimiento y de la tecnología correspondiente a nivel internacional.



Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

ASPECTOS GENERALES

I. Introducción

El reconocimiento de los gobiernos americanos, desde Punta del Este, de que la planificación es instrumento idóneo para la mejoría de la administración de los servicios de salud y para la promoción y realización de las transformaciones necesarias en el sistema de servicios de salud, ha determinado la creación del Programa Panamericano de Planificación de la Salud y, como parte de él, la organización del Centro Panamericano de Planificación de la Salud.

Es responsabilidad del Centro colaborar en la promoción y desarrollo de los procesos de planificación de la salud en los países de la Región; esta responsabilidad se cumple, entre otras actividades, con la formación básica de planificadores. Los gobiernos han expresado, a través de sus ministros de salud, reunidos en Santiago de Chile en octubre de 1972, los propósitos y características generales que debe tener dicha formación básica como parte de las metas establecidas en el Plan Decenal de Salud para las Américas en la presente década. Tales propósitos y características confirman y amplían lo que el Centro viene promoviendo desde 1971 conjuntamente con algunas Escuelas de Salud Pública. En función de estos propósitos, características y responsabilidades se han definido los objetivos docentes para los cursos de 1975.

Los cursos tendrán, en 1975, una duración de 20 a 21 semanas y un promedio neto de 640 horas programadas de trabajo docente. En función de los diferentes horarios de las escuelas y los días feriados en cada país, las estimaciones preliminares indican una duración mínima de 615 horas (Medellín) y máxima de 690 horas (México). Hay consenso sobre la insuficiencia del tiempo programado para el desarrollo satisfactorio del programa propuesto. En el futuro el tiempo total podría ser ajustado de acuerdo al desarrollo de los conocimientos específicos, a las necesidades derivadas de la evolución de los procesos de planificación de la salud en los países, a los requerimientos docentes correspondientes y a las circunstancias concretas en que los cursos son realizados y que definen las posibilidades de las Escuelas.

II. OBJETIVOS DE LOS CURSOS

1. Que los participantes adquieran información y desarrollen conocimientos sobre las disciplinas y aspectos de significativo interés para la planificación de la salud, indispensables para entender y actuar sobre los problemas existentes en las realidades nacionales de América Latina.

2. Que los participantes adquieran destreza inicial en el manejo de técnicas para la realización del diagnóstico de los principales componentes de la situación de salud, la formulación de políticas y estrategias, la programación de servicios y la creación de capacidad productiva necesaria, la programación de las medidas de apoyo fundamentales, el análisis de los procesos de planificación y la proposición de estrategias para su promoción. Esta destreza debe ser suficiente para permitir la aplicación inmediata de las técnicas aprendidas y para facilitar el incremento de la habilidad adquirida en la práctica de la planificación.

3. Que los participantes adquieran una visión integradora y unitaria de la salud en su contexto (ecosistema humano) que les permita comprender y explicar, en cada circunstancia particular, los problemas que enfrenten y contribuya para que puedan desarrollar:

a) una actitud de crítica constructiva ante la realidad en que trabajen;

b) una actitud crítica y creadora en relación a la planificación y sus técnicas; y

c) una búsqueda activa del perfeccionamiento y de la adecuación a la realidad de los conceptos e instrumentos metodológicos adquiridos.

Los objetivos propuestos podrían parecer ambiciosos en función del tiempo programado para los cursos. Particularmente, se reconoce que la adquisición de destreza, aun con respecto a las áreas seleccionadas, y la creación de las actitudes esperadas, son resultados de procesos más largos e iterativos en que la práctica tiene vital importancia. Sin embargo, la "formación básica" no existiría si por lo menos no se logra un mínimo de esas destrezas y actitudes que permitan al participante el trabajo inmediato en su país y la posibilidad de perfeccionarse, ampliando y profundizando su formación en el trabajo.

Por otro lado, se ha establecido que los cursos deben estar dirigidos primordialmente a la "formación en planificación" del "equipo de salud" (profesionales con responsabilidades en la administración de servicios de salud y en la docencia directamente vinculada a ella).

III. ESQUEMA GENERAL DE LOS CURSOS

Teniendo en cuenta los objetivos anteriormente definidos y las limitaciones del proceso docente en las condiciones actuales, el programa de los cursos está organizado en cinco unidades o bloques de temas, estructurados de acuerdo a la naturaleza de los aspectos incluidos y a los objetivos específicos de cada tema. Estas unidades y los temas que incluyen, están vinculados entre sí según una secuencia docente elegida en función de la utilización, en el Curso, de los conocimientos impartidos en cada tema.

1. Unidad I: Introdutoria

Iniciación del Curso y "ubicación" de los participantes en relación con los objetivos propuestos, con el contenido del Curso y con el régimen docente establecido.

2. Unidad II: Conceptos generales e instrumentos de análisis

Conceptualización sistémica del objeto de la planificación en el caso particular - la salud y los servicios de salud - sus características esenciales, las exigencias analíticas que presentan y la naturaleza de los instrumentos que se consideran apropiados para atender a estas exigencias.

3. Unidad III: El ambiente del sistema de servicios de salud

Estudio de la población y de las estructuras y componentes principales del sistema social global como ambiente del sistema de servicios de salud y análisis de las relaciones entre la salud, el sistema de servicios de salud y su ambiente. La Unidad concluye con la ubicación y conceptualización de la planificación en el proceso social.

4. Unidad IV: Problemas y métodos en la planificación de los servicios de salud

Estudio de los principales problemas que enfrenta la planificación en el sistema de servicios de salud y aprendizaje de las principales técnicas disponibles para darles solución.

5. Unidad V: El proceso de planificación de los servicios de salud

Análisis de conjunto de los principales aspectos de los procesos de planificación de la salud en América Latina y de las estrategias posibles para promoverlos.

UNIDAD I

Introdutoria

Objetivos de la Unidad:

1. Que los participantes se informen sobre las características del Curso y el régimen de trabajo establecido.
2. Que los docentes hagan juicios preliminares sobre la situación en que llegan los participantes al Curso, con miras a orientar mejor el proceso docente y evaluar los resultados alcanzados.
3. Que los participantes establezcan relaciones personales y preliminares de trabajo e inicien o reanuden el manejo de técnicas de trabajo en grupos.

A. Actividades y tareas

1. Inscripción e inauguración

El primer día se destina a recibir los participantes, asesorarlos en cuanto a alojamiento, utilización de los servicios de la Escuela e inscripción en el Curso. En este día se efectuará la ceremonia inaugural.

2. Introducción general al Curso

Descripción y explicación de los objetivos, estructura y contenidos generales del Curso, con propósito doctrinario e introductorio al Curso y a la planificación. Además, debe exponerse el régimen de trabajo, evaluaciones y exigencias docentes. La información suministrada debe permitir a los participantes ubicarse en relación al Curso y hacer un juicio preliminar sobre su desarrollo y resultados esperados, alcanzando de esta manera el cumplimiento del objetivo (1). La actividad se cumplirá a través de una exposición de aproximadamente tres horas de duración.

3. Sesiones de integración de grupo y evaluación previa de los participantes

En relación directa con los objetivos (2) y (3) de la Unidad, se realizarán sesiones de trabajo y un "test previo" para evaluar preliminarmente los conocimientos y experiencias de los participantes, así como las actitudes con que llegan al Curso. Las sesiones servirán además para reiniciarlos en la técnica de trabajo de grupo y, al mismo tiempo, facilitar un primer establecimiento de relaciones interpersonales que favorezcan el proceso docente; consistirán en ejercicios de presentación personal, comunicación, decisión, cooperación, etc., orientados a enfatizar algunos aspectos esenciales del trabajo en grupo y a motivar actitudes y comportamientos adecuados a su mayor eficacia en el proceso docente. El "test previo" para los cursos de 1975 será el que cada Escuela determine, acordándose que para los cursos venideros podrán emplearse, previa evaluación de éstos, un test similar para todos los cursos. Se estima conveniente que el mismo test sea empleado nuevamente al finalizar el Curso, como elemento adicional de evaluación del aprovechamiento de los participantes.

Se considera que estas actividades pueden cumplirse a través de explicaciones, trabajo de grupo y discusiones plenarias de una duración conjunta de 6 a 9 horas, incluido también el tiempo para el "test previo".

UNIDAD II

Conceptos generales e instrumentos de análisisObjetivos:

1. Que los participantes conceptualicen la salud como fenómeno integral, resultante del acontecer social global y entiendan los "servicios de salud" como sistema que pertenece al "macrosistema" social, e inicien el conocimiento de las características generales de los procesos y estructuras sociales y de las condiciones de su dinámica y transformación.

2. Que adquieran información sobre instrumentos para el análisis de la salud y de los servicios de salud que les permita reconocer sus oportunidades de aplicación, sus limitaciones e interpretar los resultados que se obtienen con su uso.

3. Que sean capaces de representar la realidad en que trabajan con modelos sencillos.

A. Temas

La unidad comprende los siguientes temas: Teoría del conocimiento, Teoría de sistemas, La salud y El sistema de servicios de salud.

1. Teoría del conocimiento

1.1 Objetivos del tema

Que los participantes se informen sobre los problemas en torno al origen y formación del conocimiento y sobre las tendencias y posiciones existentes a este respecto.

1.2 Contenido

a) El conocimiento como problema filosófico. Relaciones entre el ser y la conciencia.

b) Diferentes escuelas filosóficas en cuanto al problema del conocimiento.

c) Del conocimiento sensorial al conocimiento racional. Etapas en la formación del conocimiento.

d) Formas de conocimiento: conocimiento práctico, conocimiento filosófico y conocimiento científico. Concepto y generalidades.

e) La práctica como medio de formación y verificación del conocimiento. El conocimiento como requisito de la práctica.

f) Conocimiento científico: características y método.

g) Los modelos en la formación y utilización del conocimiento; aspectos generales.

1.3 Tiempo y procedimiento docente

El tema tiene un contenido fundamentalmente informativo y su desarrollo debe tener unidad conceptual con el siguiente, de tal forma que "teoría de sistemas" aparezca como un método particular en la formación y utilización del conocimiento. Se propone desarrollarlo mediante una exposición de 6 horas aproximadamente.

2. Teoría de sistemas

2.1 Objetivos del tema

- a) Que los participantes conozcan los conceptos básicos de la teoría, análisis y diseño de sistemas;
- b) Que adquieran la capacidad de estudiar la realidad con un enfoque sistémico;
- c) Que se informen sobre su aplicación en el estudio de los sistemas sociales;
- d) Que alcancen una concepción de finalidad totalizadora, de interrelaciones y de dinámica sobre las diferentes realidades de la vida social;
- e) Que se capaciten para representar diferentes realidades propuestas a través de modelos sencillos.

2.2 Contenido

- a) Concepto y definición de sistemas; características, tipos y jerarquía de sistema. Estructuras, dinámica y proceso.
- b) El análisis de sistemas; aspectos conceptuales y metodológicos.
- c) Diseño de sistemas: finalidad, componentes, funciones, etc. Sistema observado y sistema deseado.
- d) Características principales de los sistemas sociales. Estructuras y procesos; conceptos y ubicación en los sistemas sociales.
- e) Estado y dinámica de los sistemas sociales; condiciones de su estabilidad, funcionamiento y transformaciones.
- f) El análisis de los sistemas sociales; concepto, características y limitaciones.
- g) La explicación histórico-estructural del estado y dinámica de los sistemas sociales; aspectos generales.
- h) Construcción y utilización de modelos sistémicos; los modelos de los sistemas sociales.

2.3 Tiempo y procedimiento docente

Se estima en 10.5 horas el tiempo mínimo para el desarrollo del tema y se enfatiza la importancia del enfoque sistémico en todo el desarrollo del Curso. El tiempo se distribuirá como sigue: 4.5 horas para una exposición general, 4.5 horas para trabajo en grupos y 1.5 horas para discusión plenaria sobre los resultados de los trabajos en grupos.

3. La salud

3.1 Objetivos del tema

- a) Que los participantes entiendan e interpreten el fenómeno salud en términos de totalidad, de su dinámica y de las interrelaciones.
- b) Que reconozcan la necesidad de nuevo instrumental para el análisis de la salud.

3.2 Contenido

- a) Concepto de salud; teoría ecológica de la salud. El ecosistema de salud. Definición operacional de salud.
- b) Dinámica de la salud; niveles de acción, continuidad e integridad del fenómeno.
- c) Factores condicionantes de la salud. El sistema social y la salud.
- d) La salud y el sistema de servicios de salud; estado de salud y situación de salud; definiciones preliminares. Primera aproximación al concepto de necesidades de salud.
- e) La totalidad del fenómeno y los requerimientos del análisis; los métodos disponibles y sus limitaciones.
- f) La medición de la salud; aspectos conceptuales y crítica general a los indicadores usuales.

3.3 Tiempo y procedimiento docente

Tres horas es el tiempo propuesto para el tema, cuyo desarrollo se hará a través de exposiciones.

4. El sistema de servicios de salud

4.1 Objetivos del tema

a) Que los participantes apliquen los conocimientos entregados en 2) a la comprensión del ecosistema humano y de los "servicios de salud" como un sistema.

b) Que adquieran la capacidad de representar por medio de modelos simples a un sistema de servicios.

4.2 Contenido

a) Definición y delimitación del sistema. Caracterización del ambiente.

b) Descripción general del sistema: finalidad, productos, entradas y procesador.

c) El procesador: funciones, subsistemas, componentes y elementos.

d) La dinámica del sistema y sus relaciones con el ambiente. Las funciones de control y regulación.

e) Representación preliminar y general: modelos de sistema de servicios de salud.

4.3 Tiempo y procedimiento docente

Se estima en 9 horas el tiempo necesario para el tratamiento del tema. Su desarrollo se hará en 6 horas de trabajo de grupos con una rápida orientación previa y 3 horas de reunión plenaria.

UNIDAD III

El ambiente del sistema de servicios de saludObjetivos

1. Que los participantes acentúen la comprensión de la salud como fenómeno del ecosistema humano (población, ambiente natural y social).
2. Que conozcan las características esenciales de las principales estructuras del "macrosistema" social y las relaciones entre ellas, la salud y los servicios de salud, particularmente en las condiciones de los países de América Latina.
3. Que puedan interpretar en el proceso histórico la interdependencia entre el fenómeno de salud, el desarrollo socio-económico y el sistema de servicios de salud.
4. Que reciban información sobre los conceptos fundamentales, los principios generales y la ubicación de la planificación en el funcionamiento del "macrosistema" social.
5. Que desarrollen actitud y capacidad para establecer relaciones interprofesionales e intersectoriales de trabajo.
6. Que puedan emplear los conocimientos generales impartidos en la unidad en la comprensión y aplicación de los contenidos docentes de las unidades siguientes.

A. Temas

La Unidad está constituida por una introducción, conocimientos sobre estructuras económicas, sociales y políticas; un tema vinculador de conceptos - "salud y desarrollo" - y por último un panorama conceptual de la administración y de la planificación global.

1. Introducción a la Unidad

1.1 Objetivos del tema

a) Insistir sobre la ubicación de la salud y de los servicios de salud entendidos como sistema, en el contexto del "macrosistema" social, vinculando la Unidad a la Unidad anterior y a las siguientes.

b) Informar a los participantes sobre los objetivos y contenido de la Unidad, sus vinculaciones internas y con las demás partes del Curso, y sobre el esquema docente para su desarrollo.

1.2 Contenido

a) Objetivos de la Unidad

b) Caracterización general del "macrosistema" social como "integrante" del sistema de servicios de salud. Vinculación de la Unidad con la anterior.

c) Identificación de las estructuras principales del "Macrosistema" social que serán objeto de análisis de la Unidad.

d) Planteamiento general del contenido de la Unidad y de su desarrollo docente.

e) Vinculación interna de los temas de la Unidad y su ubicación aplicativa en el programa del Curso.

1.3 Tiempo y procedimiento docente

Se propone desarrollar el tema a través de una exposición de 1.5 horas de duración.

2. La población

2.1 Objetivos

- a) Que los participantes comprendan la población como objeto, factor y condicionante del "fenómeno salud".
- b) Que adquieran información sobre técnicas para el estudio de población.
- c) Que conozcan las características de la población de los países de América Latina.

2.2 Contenido

- a) Población: estudios demográficos
- b) Estado de la población: composición y distribución
- c) Dinámica de la población: movimientos naturales y migraciones. Dinámica y estado.
- d) Las características de la población en América Latina: situación, evolución y perspectiva.
- e) El comportamiento de las variables demográficas y el proceso de desarrollo en América Latina.

2.3 Tiempo y procedimiento docente

Se considera que el tema puede ser desarrollado por medio de exposiciones con duración total de 4.5 a 6 horas aproximadamente.

3. Estructura económica

3.1 Objetivos del tema

- a) Que los participantes conozcan las características fundamentales de la economía, su funcionamiento y formas generales de análisis con referencia particular a los países de América Latina.
- b) Que puedan entender la importancia de la actividad económica como parte del "macrosistema" social, las influencias recíprocas con la salud y con los servicios de salud.

c) Que puedan emplear los conocimientos de economía en el tratamiento de los problemas y métodos de la planificación de la salud.

3.2 Contenido

El desarrollo del tema estará orientado a enfatizar los aspectos más relevantes que inciden en el condicionamiento de los servicios de salud y las relaciones de la estructura económica y sus variables en el proceso social global. Se buscará establecer una explicación general para los fenómenos económicos en la Región y sus consecuencias principales sobre la población y demás actividades sociales. Los conocimientos adquiridos por los participantes serán utilizados específicamente en otros momentos del Curso, particularmente en los otros temas de esta Unidad y en la Unidad siguiente (diagnóstico del sector, instituciones y establecimientos, análisis de recursos reales, financiamiento en salud, condicionantes sociopolíticos, síntesis del diagnóstico, formulación de políticas, esquema general del plan, macroadecuación, articulación intersectorial, etc.).

- a) Economía: concepto y objeto
- b) El funcionamiento de la economía: bienes económicos, factores de producción, funciones de producción, costos y mercados.
- c) Sectores económicos y relaciones intersectoriales. El sector externo.
- d) Elementos de contabilidad social. Variables macro-económicas.
- e) Los sistemas económicos. Relaciones de producción, sistemas económicos y formaciones sociales; análisis para América Latina.
- f) Desarrollo y subdesarrollo; conceptos y características principales en términos de producción, ocupación, productividad, ingreso y dependencia. Modelos de desarrollo y sistemas económicos.
- g) Economía y dinámica de población; consumo, demanda, ahorro e inversión. El empleo directo e indirecto según actividad económica y consecuencias sobre la distribución espacial de la población.
- h) Los mecanismos de asignación de recursos (economía política): los recursos en una economía subdesarrollada (excedentes y su captación); distribución de la escasez en el subdesarrollo, organización social y distribución del poder; el Estado como agente económico.

i) Los problemas de una economía subdesarrollada en América Latina:

- la desocupación estructural;
- la formación de capacidad productiva y el ahorro;
- la distribución del ingreso e insuficiencia dinámica de la demanda;
- la distribución espacial y estructura sectorial de la actividad económica;
- la innovación tecnológica;
- la dependencia.

j) El sector público en la economía en América Latina:

- responsabilidades y perspectivas, el sector público y las transformaciones sociales;
- formas de operación y de financiamiento;
- los instrumentos de política económica, aspectos conceptuales.

3.3 Tiempo y procedimiento docente

Se propone un total aproximado de 30 horas para el tema, distribuidas en exposiciones (21 horas), trabajos de grupo (6 horas) y discusión plenaria (3 horas). El tema será desarrollado, paralela y complementariamente, con el tema "estructuras sociopolíticas"; se dedicarán, además de los tiempos específicos de cada tema, entre 6 y 9 horas para la realización de seminarios integrados para ambos.

4. Estructuras sociopolíticas

4.1 Objetivos del tema

a) Que los participantes conozcan e interpreten el sistema social que incluye al sistema de servicios de salud, las interrelaciones entre ambos y su influencia determinante sobre el nivel de salud de la población.

b) Que comprendan la organización y funcionamiento del poder político y su papel de normar autoritariamente las actividades de la sociedad.

c) Que den relevancia a la participación social como mecanismo de progreso y desarrollo del bienestar de la población.

4.2 Contenido

El desarrollo del tema estará orientado a que los participantes visualicen el panorama global de la sociedad, su funcionamiento, estabilidad y transformación. Debe lograrse la comprensión de cómo la ideología acciona como fuerza primordial en la creación y desarrollo de todo proyecto social. Los diferentes aspectos sociales debatidos deberán permitir alcanzar un criterio sobre la magnitud de la dinámica social en cuanto a los cambios estructurales que inciden favorable o desfavorablemente sobre el estado de salud de la población y del sistema de servicios de salud.

a) Estructuras sociales

- Conceptos y definiciones que se utilizarán en el desarrollo del tema: nociones de sociedad, estructuras y relaciones sociales, agentes, actores y situaciones sociales.
- **Ideologías en la interpretación de los fenómenos sociales.**
- **Estructuras y relaciones sociales: base y superestructura, grupos y clases sociales; tipología, análisis y ejercicio del poder; dependencia y dominación; poder e instituciones; el papel del Estado.**
- **Racionalidad, organización y poder. Proceso socioeconómico y organización política.**
- **La evolución social en América Latina: dependencia y alienación; urbanización, industrialización y modernización; estratificación, movilidad social y marginalidad; estructura sociopolítica y organización del sector público; la burocracia; aspectos culturales especiales.**

b) Análisis político

- **Objeto: poder y decisiones políticas; política y proceso político; necesidades y demandas políticas.**
- **Funciones y métodos: descripción, explicación y predicción; modelos sistémicos, funcional-estructuralista e histórico-estructural.**

- El sistema político global: componentes y procesos.
- La imagen objetivo y las políticas y estrategias globales.
- Política y planificación: el problema de las racionalidades y la viabilidad.
- Nociones sobre el proceso de toma de decisiones: concepto, alternativas entre problemas y soluciones, información-decisión-acción-regulación; tipos de decisiones según situaciones, niveles y protagonistas.

c) La participación social

- Concepto y formas de participación; participación como objeto, instrumento y sujeto
- Participación de: ¿quiénes?, ¿en qué?, ¿cómo? y ¿para qué?
- Participación y organización de la comunidad: motivación, formas y niveles en la participación
- Participación política y planificación.

4.3 Tiempo y procedimiento docente

Un total aproximado de 31.5 horas se propone para el tema, asignado preliminarmente así: 18 horas para estructuras sociales que se desarrollarán preferencialmente con exposiciones, 9 horas para análisis político (exposición 4.5, trabajo de grupo 3 y reunión plenaria 1.5) y 4.5 horas para el estudio de la participación social. Además, se dedicarán cerca de 9 horas a la realización de seminarios integrados con el tema "estructuras económicas".

5. El ambiente biofísico

5.1 Objetivos del tema

a) Que los participantes se informen sobre las preocupaciones actuales acerca del ambiente biofísico y de sus modificaciones como resultado de la actividad humana.

b) Que comprendan la importancia que tiene para la vida humana, y particularmente para la salud, el estado del ambiente biofísico, sus transformaciones y la necesidad de planificar su preservación.

5.2 Contenido

- a) Conceptualización de ambiente biofísico
- b) Las interacciones del hombre y la naturaleza. La actividad económica; modelos de desarrollo y ecología.
- c) La degradación del ambiente; consecuencias económicas, sociales y sanitarias. Posibilidades de recuperación y conservación.
- d) Los recursos naturales; existencia y limitación. El "problema de la sobrepoblación".
- e) Tendencias actuales en cuanto al "tratamiento" del ambiente.

5.3 Tiempo y procedimientos docentes

Se estima en 4.5 horas el tiempo necesario para el desarrollo del tema que se hará por medio de exposición-discusión. Se considera especialmente importante el entregar previamente material de lectura.

6. La salud en el desarrollo socio-económico

6.1 Objetivos del tema

- a) Que los participantes conozcan la evolución histórica del estado de salud y del sistema de servicios de salud, sus relaciones recíprocas y su explicación en función del comportamiento de la población y de las estructuras sociopolíticas y económicas.
- b) Que estudien las relaciones o correspondencias entre indicadores del estado de salud y del sistema de servicios de salud con indicadores sociales y económicos.
- c) Que estén en capacidad de elegir los aspectos, indicadores y formas para análisis que conduzcan a establecer las relaciones referidas en los puntos anteriores.
- d) Que afiancen la visión de totalidad e interdependencia con que deben buscar comprender y manejar los servicios de salud.

6.2 Contenido

El tema resume los conocimientos adquiridos hasta el momento, en la búsqueda de explicaciones del comportamiento histórico de la salud y de los servicios de salud en función de todo el acontecer social. La

salud y los servicios de salud encuentran explicación en las formas como la sociedad se organiza y funciona; son en lo fundamental resultados del desarrollo histórico de la sociedad y de las formas como los hombres, los grupos, clases e instituciones actúan en él. La vinculación entre los diversos procesos sociales, incluyendo el de la salud, explicada en el marco de la evolución histórica de las estructuras fundamentales de la sociedad, pueden manifestarse en el comportamiento de variables y estructuras específicas, expresadas a través de indicadores seleccionados. Es posible, pues, explicar, en esa perspectiva, los valores que asumen esos indicadores y construir con ellos perfiles y tipologías de realidades concretas.

El desarrollo de este tema integra la Unidad al conjunto del Curso y refuerza los instrumentos para el conocimiento y manejo del sistema de servicios de salud.

- a) El análisis histórico-estructural: variables del proceso histórico-social, su origen, dependencia e interacciones.
- b) Etapas del proceso histórico de las sociedades latinoamericanas: sus características principales y explicación.
- c) Caracterización de la evolución de los servicios de salud en cada una de las etapas anteriores: explicación del surgimiento, fortalecimiento, permanencia o debilitamiento de instituciones y formas de prestación de servicios de salud.
- d) El sector público en la evolución histórica de los servicios de salud: el ejercicio de las profesiones, la fiscalización sanitaria, la salud como derecho, la salud como obligación del Estado.
- e) Relaciones entre indicadores del estado de salud, de los servicios de salud y de las estructuras económicas, sociales y políticas. Medición, explicación y utilidad.
- f) Perfiles y tipologías de salud y desarrollo; construcción, interpretación y utilidad.

6.3 Tiempo y procedimiento docente

Se proponen aproximadamente 30 horas para el desarrollo del tema, con 6 horas de exposición, 21 de trabajo de grupo y 3 de discusión plenaria.

7. La administración y la planificación

7.1 Objetivos

Informar a los participantes sobre los conceptos y aspectos principales de la Administración moderna, de forma a facilitar la comprensión de la planificación como parte del Proceso administrativo y el desarrollo de las Unidades IV y V.

7.2 Contenido

a) Política y administración: decisiones políticas y de rutina, sus características en el proceso político-administrativo-operacional. Nociones de derecho administrativo.

b) Concepto de organización. La organización como proceso: estructuras formales e informales.

c) La administración como sistema y proceso. Los sistemas administrativos operacionales. Los objetivos del sistema y de la administración. La administración por objetivos.

d) La dirección como orientadora y conductora: características y responsabilidades.

e) Los niveles normativos: funciones asesora, interpretativa, coordinadora, normativa y evaluadora.

f) El nivel de ejecución: características.

g) La comunicación, el control y la regulación.

h) La información-decisión-acción como sistema.

7.3 Tiempo y procedimiento docente

Se considera que este tema debe enfocar la teoría de la administración sistémicamente bajo el supuesto de que los participantes poseen conocimientos elementales de administración. El tema será desarrollado en exposiciones, con un total de 6 a 9 horas de duración.

8. La planificación global

8.1 Objetivos del tema

- a) Que los participantes comprendan los fundamentos, propósitos y características generales de la planificación.
- b) Que entiendan el carácter global y unitario de la planificación.
- c) Que adquieran una actitud favorable y capacidad necesaria para establecer relaciones funcionales con los planificadores globales y de otros sectores.

8.2 Contenido

El desarrollo del tema debe ofrecer a los participantes información suficiente y esencial, sobre la planificación del desarrollo en relación a los objetivos propuestos. El nivel de esta información debiera ser, por lo tanto, más bien conceptual y general que de detalle o casuística.

- a) Significado histórico y político-social de la planificación.
- b) Planificación, sistemas y procesos sociales.
- c) Fundamentos y supuestos básicos de la planificación.
- d) Planificación y necesidades sociales. Planificación y política.
- e) Planificación en las economías de mercado, mixtas y socialistas. Enfoques y técnicas de planificación.
- f) La planificación como proceso. El proceso global de planificación y "proceso técnico de planificar".
- g) Planificación y política económica. Los planes de desarrollo: características y componentes. La planificación del sector público. Los aspectos espaciales (regionales) en la planificación del desarrollo.
- h) Los problemas de articulación entre sectores y niveles de administración. Procedimientos usuales en la asignación de recursos. Los sectores sociales en la planificación global del desarrollo.
- i) Organización administrativa de la planificación del desarrollo en América Latina.

j) La planificación del desarrollo en América Latina, análisis crítico de enfoques, propósitos, técnicas y resultados.

8.3 Tiempo y procedimiento docente

El tema será desarrollado a través de exposición y exposición-discusión. Se sugiere cerca de 9 horas para ello.

UNIDAD IV

Problemas y metodología en la planificación
de los servicios de salud

Objetivos de la Unidad:

1. Que conozcan la planificación y las técnicas para su aplicación en los "sistemas de servicios de salud" de los países de América Latina.
2. Que conozcan los mecanismos a través de los cuales se formulan y se formalizan las políticas y estrategias y el papel determinante de éstas en el desarrollo de los procesos de planificación de la salud.
3. Que se capaciten en la aplicación adecuada de técnicas para encarar los problemas concretos que afronta la planificación de los servicios de salud.
4. Que desarrollen actitudes críticas y constructivas frente a la realidad y a las técnicas disponibles para su estudio y manejo en el campo de la planificación.

A. Estructura general y contenido de la Unidad

Esta Unidad constituye la parte principal del Curso y a ella se ha asignado el 70 por ciento, aproximadamente, del tiempo total. La extensión de la Unidad y la naturaleza de su contenido indican la conveniencia de organizarla en capítulos. De acuerdo a lo anterior la estructura propuesta es:

1. Capítulo I: La planificación de los servicios de salud
2. Capítulo II : El diagnóstico
3. Capítulo III: La formulación de proposiciones
4. Capítulo IV: Problemas de la ejecución y evaluación

Los capítulos tienen diferentes extensiones, destacándose que el II y III significan casi el 95 por ciento del tiempo total de la Unidad.

El componente práctico de la enseñanza, expresado en los trabajos de grupo y plenarias programadas en esta Unidad, debe realizarse preferentemente sobre aspectos de una sola realidad; es decir, los ejercicios previstos en la Unidad deben ser organizados con información de una sola realidad de manera de permitir, en lo posible, la utilización de los resultados de cada ejercicio en los ejercicios siguientes y obtener una visión de totalidad de la realidad seleccionada. El estudio de caso, necesariamente deberá realizarse con información de una sola realidad (país, estado, departamento, provincia).

CAPITULO I

La planificación de los servicios de saludA. Objetivos del capítulo

1. Que los participantes adquieran una visión general sobre la planificación de la salud como "disciplina", sus características, fundamentos y particularidades de su aplicación.
2. Que comprendan la naturaleza y características principales del proceso de planificación de la salud y de su desarrollo en los países de América Latina.
3. Que obtengan una idea preliminar sobre las técnicas de planificación disponibles y sobre las posibilidades y limitaciones de su aplicación.
4. Que entiendan el concepto de normas en planificación, las formas como se origina y su utilización en las distintas fases del proceso.
5. Que se informen sobre el contenido de la Unidad, la razón de la inclusión y de la secuencia de los temas que la componen.

B. Temas1. Introducción a la Unidad1.1 Contenido

Las "introducciones", en general, deben servir para vincular la Unidad o tema con las otras partes del programa, resumiendo y/o aclarando en lo esencial lo ya estudiado y anticipando las vinculaciones con temas posteriores, y ofrecer un resumen conceptual del objeto de la Unidad o tema y de sus objetivos, contenido y desarrollo docente.

- a) Resumen de los temas y aspectos tratados en las Unidades II y III. Utilidad para el estudio y la práctica de la planificación en salud.
- b) Planteamiento general de la Unidad, capítulos y temas incluidos. Vinculaciones entre ellos y con las otras unidades.
- c) La secuencia docente de la Unidad. El estudio de caso.

1.2 Tiempo y procedimiento docente

Se propone desarrollar el tema mediante una exposición de 1.5 horas de duración.

2. La planificación de los servicios de salud

2.1 Contenido

a) Aspectos conceptuales: el sistema de servicios de salud, la planificación y el proceso de planificación.

b) Aspectos doctrinarios de la planificación; fundamentos y requisitos en su aplicación al sistema de servicios de salud.

c) Niveles funcionales del sistema y campos de acción y responsabilidades de la planificación.

d) La implantación y funcionamiento de la planificación.

e) Análisis crítico y general del desarrollo de los procesos de planificación de la salud en los países de la Región.

f) Métodos, técnicas y metodologías. Su correspondencia singular con la realidad.

g) La expresión metodológica del proceso; aspectos generales.

h) Los distintos enfoques metodológicos; características generales de las técnicas más conocidas.

i) La "secuencia" en el método de la planificación; fases y funciones. El problema de los plazos. La articulación intersectorial.

j) Los planes de salud: requisitos, contenidos y características.

k) Política y planificación: intencionalidad del proceso, contenido y relaciones. La viabilidad de los planes. Prioridades políticas y técnicas.

l) Planificación y administración: los problemas de la ejecución; la participación interna del sistema; la factibilidad de los planes; prioridades técnicas y administrativas.

2.2 Tiempo y procedimiento docente

Para este tema se han propuesto 7.5 horas que se dedicarán fundamentalmente a exposiciones.

3. Normas

3.1 Contenido

- a) Concepto y definiciones de normas. Las normas en la planificación. Tipos de normas.
- b) Características de las normas en planificación; vinculación con política (lo deseable), factibilidad y realismo, tiempo, vigencia y cambios, etc.
- c) Funciones y uso de las normas en las fases del proceso. Aspectos a que se refieren. Normas y evaluación diagnóstica. Conducción y normas. Normas y ejecución. Normas, control y evaluación.
- d) El proceso de normatización; construcción, aprobación, comunicación, aplicación (adecuación), evaluación y revisión.
- e) La generación de normas; políticas y normas, niveles de origen y adecuación según niveles de aplicación.
- f) La generación de normas - procedimientos para su construcción y revisión: comparaciones, tendencias, investigaciones, experimentación, etc. Análisis crítico y utilidad.

3.2 Tiempo y procedimiento docente

A este tema se propone dedicar aproximadamente 7.5 horas distribuidas en 3 de exposición y 3 de trabajo en grupo y 1.5 de reunión plenaria.

CAPITULO II

El diagnósticoA. Objetivos del capítulo

1. Que los participantes conozcan:
 - a) La naturaleza de los problemas que el diagnóstico en la planificación tiene que tratar.
 - b) Las técnicas principales y de mayor utilidad para su identificación.
 - c) La naturaleza de las posibles soluciones en condiciones como las que prevalecen en los países de la Región.
2. Que se capaciten para:
 - a) Identificar y analizar el estado de salud de la población, el "sistema de servicios de salud" y los condicionantes de ambos.
 - b) Saber utilizar los resultados de los análisis anteriores para realizar una síntesis ordenada de los problemas, explicar sus causas y enumerar las conclusiones y recomendaciones de manera tal que alimenten la formulación de proposiciones.
3. Que se formen una actitud crítica y creadora frente a las técnicas aprendidas y adquieran la capacidad de elegir de entre ellas las más adecuadas y de adaptarlas, cuando sea necesario, a las características de cada realidad nacional.

B. Contenido general del capítulo

El capítulo comprende los siguientes subcapítulos y/o temas:

1. Introducción al diagnóstico
2. La población
3. El estado de salud
4. El sistema de servicios de salud
5. Condicionantes socio-políticos

6. Síntesis del diagnóstico
7. Estudio de caso

La organización del capítulo compatibiliza la estructura general del análisis convencional de sistemas - finalidad, procesador y ambiente - con las técnicas de análisis disponibles para el diagnóstico en la planificación de la salud y con las limitaciones de la capacidad docente existente.

El capítulo se inicia con una introducción que debe cumplir con los objetivos comunes para ellas: resumir y vincular los temas. La finalidad del sistema - el estado de salud - se analizará teniendo como referencia la población y el medio que son el objeto de las acciones que realiza el sistema con miras a modificar dicho estado.

En el subcapítulo "El sistema de servicios de salud" se analizará el sistema propiamente tal (entradas, procesador y productos) desagregado en varios componentes, niveles y ejes de análisis, vinculando esos análisis con los condicionantes socio-políticos, con el estado de salud y con las categorías que se utilizarán en la formulación de proposiciones. Se buscará plantear el diagnóstico de los principales componentes del "Sistema", a los distintos niveles de administración, compatibilizando o complementando el análisis con eje vertical (niveles administrativos) con los análisis horizontales de aspectos y recursos seleccionados, que tienen orígenes o proyecciones directas más allá de los límites del sistema de servicios de salud y cuyo análisis exige el tratamiento conjunto de sus componentes internos y externos a dicho sistema, v.gr. recursos humanos, recursos físicos, financiamiento, etc. La preocupación fundamental será inculcar el concepto de unidad y coherencia del diagnóstico tanto en la enseñanza como en la aplicación de las diversas técnicas.

Posteriormente se analizarán en conjunto los condicionantes exógenos del estado y del sistema de servicios de salud, pretendiendo con ello obtener elementos para la explicación de la situación de salud diagnosticada anteriormente.

Los análisis realizados alimentarán la síntesis final, que reconstruirá la visión de totalidad del diagnóstico y ordenará sus conclusiones, con miras a la formulación de proposiciones (capítulo siguiente).

El estudio de caso constituye una experiencia de aplicación conjunta de las técnicas entregadas al análisis de una realidad, con el propósito de permitir la ampliación de conocimientos y destrezas. Asimismo, ha de servir para el desarrollo de las prácticas de los capítulos siguientes, en las cuales se utilizarán las conclusiones del estudio hecho (Diagnóstico) e información derivada del caso estudiado.

C. Temas1. Introducción al diagnóstico1.1 Objetivos del tema

Deberá cumplir las funciones generales de todas las introducciones.

1.2 Contenido

a) El diagnóstico en la planificación; conceptos, naturaleza, ubicación y utilidad.

b) Finalidad, intencionalidad y objetividad del diagnóstico.

c) Política y diagnóstico; existencia previa de políticas, primera aproximación a su conocimiento y su función orientadora del diagnóstico.

d) Diagnóstico y política; el diagnóstico como alimentador de la formulación de políticas y estrategias.

e) El diagnóstico y el sistema. Los aspectos a diagnosticar y las categorías para el análisis. Definiciones previas.

f) Fases y funciones del diagnóstico; descripción, explicación, proyección y evaluación. La exigencia del análisis y la necesidad de la síntesis; conclusiones diagnósticas y recomendaciones y prioridades técnicas.

g) El diagnóstico en el tiempo; periodicidad y continuidad. Diagnóstico y evaluación "programática"; la renovación del proceso.

h) Resumen del capítulo: objetivos, contenido y desarrollo docente. Su ubicación en la Unidad y en el programa del Curso.

1.3 Tiempo y procedimiento docente

Se proponen 3 horas para el tema cuyo desarrollo se hará a través de exposiciones.

2. La población

2.1 Objetivos del tema

a) Que los participantes comprendan la población como objeto, factor y condicionante en el sistema de servicios de salud.

b) Que aprendan a diagnosticar las características de la población en la planificación de los servicios de salud y a seleccionar y utilizar los indicadores correspondientes.

2.2 Contenido

El tema es complementario al tema de igual nombre tratado en la Unidad III; en esta oportunidad se busca particularizar las relaciones específicas entre la población, el estado de salud y el sistema de servicios de salud y estudiar los aspectos del diagnóstico demográfico para los efectos de la planificación de estos servicios.

a) Población y servicios de salud; aspectos generales.

b) Susceptibilidad y exposición a riesgos: edad, sexo, ocupación, distribución, migraciones, etc.

c) Accesibilidad física: distribución espacial.

d) Disponibilidad de mano de obra: recursos humanos para salud.

e) Política y programas de población: integración a la política de desarrollo y relaciones con la planificación en salud.

f) El diagnóstico de los aspectos demográficos en la planificación de la salud; el uso de los datos de población y los indicadores: de dinámica (movimiento natural y migraciones) y de estado (distribución y composiciones).

g) El diagnóstico de los aspectos demográficos: fuentes de datos, presentaciones usuales y procesamientos específicos para la planificación de la salud. Mecanismos y procedimientos de trabajo.

h) Las proyecciones de población en la planificación de la salud.

2.3 Tiempo y procedimiento docente

Se estima entre 6 y 9 horas el tiempo necesario para desarrollar el tema, lo cual se hará por medio de exposiciones y ejemplos en la pizarra. La utilización práctica se hará en el desarrollo de temas posteriores, a partir del que viene a continuación.

3. El estado de salud

3.1 Objetivos del tema

Corresponde a los objetivos del capítulo y de la Unidad aplicados a este tema en particular.

3.2 Contenido

En el tema se propone incluir la consideración de los problemas y de las técnicas para el diagnóstico del estado de salud de las personas y de las condiciones sanitarias del medio ambiente.

Asímismo, se hará la diferenciación conceptual entre estado de salud, nivel y estructura de salud y situación de salud. El primero se refiere a las condiciones de salud de la población en un "momento" dado, independiente de que se haga o no una medición; el segundo implica precisamente la medición del estado de salud y el tercero envuelve la consideración del estado de salud y el estado de los servicios de salud.

El tema incluye, en realidad, varios aspectos que requieren básicamente en función de sus características epidemiológicas particulares, tratamientos específicos y con relación a los cuales se dispone de indicadores y procedimientos especiales para su diagnóstico. Esto implica la necesidad de analizar los aspectos generales y básicos relativos al estado de salud de la población, abordar, aunque a título de ejemplo, el diagnóstico de algunos problemas específicos de dicho estado y tratar, separadamente, los aspectos relativos a las condiciones sanitarias del ambiente; hay que enfatizar el carácter especializado de las dos últimas partes y la necesidad de trabajar con los especialistas correspondientes en la práctica. Por último, se incluye la discusión de las proyecciones (o pronóstico) del estado de salud diagnosticado.

El subtema "condiciones sanitarias del ambiente", se complementará con la parte del análisis de la política de protección ambiental, incluido en el diagnóstico de los "condicionantes socio-políticos" al final del capítulo.

El tema comprende:

a) Conceptos generales: el estado de salud y la situación de salud. Medición del estado de salud; aspectos conceptuales y metodológicos. Necesidades y demandas y los problemas de su medición. Vinculación con los aspectos estudiados en el tema "La salud" de la Unidad II.

b) Diagnóstico del nivel y estructura de la salud de la población; componentes, categorías y clasificaciones, indicadores e información.

Descripción, explicación, proyecciones y evaluación, ejercicio sobre clasificaciones.

c) Diagnóstico de problemas específicos.

d) Condiciones sanitarias del ambiente: abastecimiento de agua, disposición de excretas, eliminación de basuras, control de alimentos, control de vectores y roedores, contaminación ambiental (aire, aguas, suelos y ruidos), etc. Tipos de servicios existentes, indicadores de coberturas, cantidad y calidad; indicadores de estado y de control. Impacto sobre el estado de salud de la población y en el sistema de servicios de salud.

e) Ejercicio de análisis de información semielaborada relacionada con los tres puntos inmediatamente anteriores.

f) Proyecciones y pronósticos; función, utilidad, contenido y métodos. Las proyecciones por extrapolación de tendencias y las proyecciones de intención.

3.3 Tiempo y procedimiento docente

En el desarrollo del tema deberá buscarse la realización del diagnóstico en todas las funciones que él implica: descripción, explicación (primera aproximación), proyección y evaluación.

Se propone, preliminarmente, un total de aproximadamente 30 horas para el desarrollo del tema con la siguiente distribución aproximada:

Puntos del contenido	Total	Exposiciones	Trabajo de grupo	Plenarias	Otros
- Medición del estado de salud de la población y su nivel y estructura	6	6			
- Ejercicio sobre clasificaciones	6		4.5	1.5	
- Problemas específicos	3				3
- Condiciones sanitarias del ambiente	3	3			
- Análisis de información semielaborada	9		7.5	1.5	
- Proyecciones	3				3

Para los problemas específicos se recomienda una mesa redonda sobre 2 o 3 problemas de relevancia en la realidad escogida para el estudio de caso, con la participación de especialistas.

Para el punto "proyecciones" se recomienda una exposición con desarrollo de ejemplos en la pizarra y discusión simultánea.

4. Diagnóstico del sistema de servicios de salud

4.1 Objetivos

Que los participantes se capaciten en la utilización de técnicas para el conocimiento de la estructura, funcionamiento y producción del sistema de servicios de salud y de sus principales componentes.

4.2 Contenido general y comentarios

Este "subcapítulo", núcleo principal del capítulo "Diagnóstico", se compondrá de varios temas definidos en función de las exigencias del análisis y de la disponibilidad de técnicas para ello. Como se enfatizó en la introducción a la Unidad, se buscará realizar los análisis previstos en forma complementaria teniendo en cuenta la unidad esencial del diagnóstico. El análisis con eje vertical, según los niveles administrativos y espaciales del sistema, será complementado con análisis particulares, con eje horizontal, de algunos temas principales que traspasan los límites del "sistema" (recursos reales, financiamiento, información, investigación, etc.) Por otro lado, el análisis del "sistema" en sí mismo, estará siempre referido a su ubicación en el "macrosistema" que lo integra.

Los "temas" incluidos en el subcapítulo son:

- Introducción
- Diagnóstico a nivel de sector salud y sus instituciones
- Diagnóstico a nivel local y de establecimientos
- Análisis de recursos reales: recursos físicos (locales, insumos y equipos) y recursos humanos.
- Análisis del financiamiento
- Análisis de las investigaciones
- Análisis de los subsistemas de información.

No se considera necesario definir objetivos específicos para cada uno de los temas del subcapítulo; puesto que ellos son la aplicación particular de los objetivos del "subcapítulo" del capítulo y de la Unidad.

4.3 Introducción

a) Contenido

- Planteamiento general del subcapítulo: objetivos, contenido y desarrollo docente. Ubicación en el diagnóstico, en la Unidad y en el programa del Curso.
- Conceptualización del "sistema de servicios de salud": recuerdo de la identificación de componentes e interrelaciones realizadas en el tema "La salud" de la Unidad II; finalidad, producción, instituciones, componentes y responsabilidades (campos).
- El macrosistema en que está incluido y los componentes principales que influyen en el funcionamiento del "sistema de servicios de salud": política, organización social, el sector público, el sistema formador de recursos humanos, producción de recursos físicos, financiamiento, la investigación, etc. Vinculación con temas tratados en las Unidades II y III.
- Estructura formal del "sistema": organización, administración y regionalización. Componentes y niveles de acción. Análisis de relaciones.
- Recursos disponibles: capacidad instalada - física y humana -; tipo, volumen, formación y/o incorporación, distribución, características generales, rigideces e inadecuación.
- Organización de los recursos: funciones de producción e instrumentos.
- Enfoques analíticos horizontal y vertical como procedimiento docente para diagnosticar el funcionamiento del sistema de servicios de salud según niveles considerados y algunos componentes especiales en sus relaciones con otros sistemas.
- La unidad del sistema y de su diagnóstico. Análisis y funciones sistémicas; entradas, procesador, salidas y ambiente.

b) Tiempo y procedimiento docente

Se propone 3 horas para el desarrollo del tema que se hará a través de exposiciones.

4.4 Diagnóstico a nivel del sector e institucionesa) Contenido

El desarrollo del tema no debe circunscribirse a la utilización del modelo docente disponible, cuya estructuración no contempla, adecuadamente, muchos de los aspectos que el análisis debe cubrir, v.gr. "programas en ejecución", "regionalización", etc. Mientras no se sustituya el modelo docente actual se debe complementarlo con submodelos (guías) de análisis para los aspectos no incluidos e insatisfactoriamente tratados en él.

- El nivel de este análisis en el diagnóstico del "sistema de servicios de salud". Significado de las técnicas a utilizar y su limitación.
- Planteamiento general de la técnica para el diagnóstico a este nivel.
- Definición de responsabilidades sectoriales: campos, áreas y producción (servicios y bienes).
- Organización general del sector: instituciones que lo conforman. Primera aproximación al diagnóstico sectorial. Selección de instituciones.
- Análisis a nivel institucional: planteamiento general de los aspectos legales, administrativos y técnicos. Los programas como eje de análisis.
- Análisis legal: los principales instrumentos jurídicos que sustentan la institución; vacíos, contradicciones internas y con otras instituciones, rigideces e inadecuaciones.
- Análisis administrativo: organización, sistemas administrativos, funciones, métodos y procedimientos.
- Análisis de recursos financieros: financiamiento (fuentes y volúmenes) y gasto (estructura). Ejecución presupuestaria.
- Recursos reales (físicos y humanos); volumen, organización y utilización. Identificación de recursos críticos.

- Concepto de espacio, regiones y organización espacial de los servicios de salud. Regionalización; generalidades, niveles de prestación de los servicios y sus vinculaciones funcionales. El diagnóstico de la estructura regional de los servicios. Distribución espacial de los recursos; relaciones con la población y coberturas.
- Programas en ejecución: estructura, administración, recursos y actividades.
- Producción y productividad; coberturas. Destino de la producción y su relación con el origen social del financiamiento.
- Relaciones entre las diversas categorías de análisis utilizadas. Análisis de conjunto.
- Explicación a nivel institucional. Conclusiones.
- Análisis interinstitucional. La articulación intersectorial. Explicación a nivel del Sector. Conclusiones.
- Vinculación del análisis con otros aspectos del diagnóstico y con la formulación de proposiciones (en cada aspecto y para el conjunto).

b) Tiempo y procedimiento docente

Entre 30 y 39 horas se propone, preliminarmente, para el tema: 9 a 12 de las cuales destinadas a exposiciones, 18 a 21 a trabajo de grupo y 3 a 6 a reuniones plenarias.

4.5 Diagnóstico a nivel local y de establecimientos

a) Contenido

- Aspectos conceptuales previos: estudio de la capacidad instalada y su utilización en los programas y actividades; el establecimiento como un sistema; el establecimiento como parte de un sistema regionalizado; niveles de complejidad y relaciones.
- Diagnóstico del área programática: vinculaciones administrativas y espaciales. El área de influencia y cobertura.
- Diagnóstico de las normas programáticas (apertura de programa, cobertura, concentración, funciones de producción, etc.) y técnicas vigentes.

- Instrumentación y evaluación presupuestaria.
- Producción y productividad en el establecimiento.
- La administración local; dependencia, organización, grado de autonomía, funcionamiento de sistemas operacionales (técnicos y administrativos), capacidad gerencial y operativa, normas administrativas y su cumplimiento, etc. Los problemas en la ejecución, control interno y externo.

b) Tiempo y procedimiento docente

Un total aproximado de 30 horas se propone para el tema, distribuido en: 6 horas de exposiciones, 21 horas de trabajos de grupo y 3 horas de reuniones plenarias. Se recomienda dar énfasis especial, en los trabajos de grupo, a la instrumentación, al diagnóstico a nivel de áreas, a la administración del establecimiento y a sus relaciones en el "sistema de servicios".

4.6 Análisis de recursos reales

a) Contenido

El análisis contemplado en este tema complementa los aspectos diagnosticados en el estudio a nivel del sector e instituciones y de establecimientos, en cuanto considera todos los aspectos del diagnóstico de recursos reales, intra y extrasistema de servicios de salud. Es uno de los análisis, con eje horizontal, que amplía la visión sistémica de los aspectos involucrados.

Las exposiciones deben vincular estos temas con los conocimientos adquiridos en "estructura económica", "planificación global", "diagnóstico a nivel de sector e instituciones" y "diagnóstico a nivel local y de establecimientos".

i) Recursos físicos: locales, insumos y equipos

- Concepto de recurso físico. Características, tipos y exigencias de manejo.
- Concepto de insumo y equipo. Características e identificación. Recursos críticos.
- Vida útil, desgaste y obsolescencia (depreciación); mantenimiento y sustitución.
- La capacidad física instalada; características y distribución. Inventarios: método y utilidad.

- Oferta nacional del sistema: unidades productoras, producción y productividad, gastos y costos. Flexibilidad de la producción y capacidad operativa.
- Oferta nacional extrasistema: volumen, estructura, flexibilidad, alternativas, tiempo de ajuste y producción de recursos críticos. Articulación intersectorial. Política nacional de producción.
- Oferta del exterior: necesidades de importación, proveedores y financiamiento. Compromisos y rigideces.
- Administración de recursos materiales. Utilización, tecnología y composición instrumental. Posibilidades de cambio.

ii) Oportunidades de inversiones físicas

- Concepto de inversión y rol de las inversiones en la planificación.
- Ideas de inversión; origen, relación con necesidades, instituciones y agentes sociales. Importancia para la planificación.
- Los estudios de preinversión; concepto, características y utilidad. Concepto y características generales de los proyectos de inversión.
- Las inversiones en salud; características principales y situación actual en los países.
- Identificación de oportunidades de inversiones; encuestas e inventarios. Tipos de inversiones. Inversiones en realización o comprometidas; estado y características. Los proyectos existentes: estado y características.
- Articulación intersectorial de las inversiones: para la ejecución y en el destino.
- Las oportunidades de inversión y la capacidad instalada.

iii) Recursos humanos

- Características de los recursos humanos significativas para su planificación: origen, vida útil, latencia, inercia, composición instrumental, movilidad, independencia del plan a corto plazo.

- Formación: plazos, mecanismos e instituciones, características y contenido, rigideces y condicionantes.
- Volumen y utilización de los recursos existentes: tipología, composiciones, distribuciones, movilidades, adecuación a necesidades, productividad, desgaste. Problemas, condicionantes y explicación.
- Costos y financiamiento de la formación y utilización de recursos humanos. Gastos y costos. Costos directos y costos sociales.
- La administración de recursos humanos en el sistema.
- Las políticas de desarrollo y los recursos humanos en salud; educación, empleo, tecnología, etc. La articulación intersectorial.

b) Tiempo y procedimiento docente

Se sugiere los siguientes tiempos, aproximadamente, según subtema y procedimientos docentes.

Subsistemas	Total	Exposiciones	Trabajo de grupo	Plenarias
i) y ii) Recursos e inversiones físicos	12	6	4.5	1.5
iii) Recursos humanos	4.5	3	-	1.5

El desarrollo de los subtemas tendrá un carácter predominantemente informativo y debe plantearse enfatizando su vinculación en el diagnóstico y su utilidad para la formulación de proposiciones. Es conveniente realizar las discusiones plenarias conjuntamente con las del tema siguiente - "Análisis del financiamiento". Además, debe hacerse referencia a temas tratados en la Unidad III y en otros momentos de la Unidad IV.

4.7 Análisis del financiamiento

a) Contenido

Complementando los análisis realizados a nivel del sector e instituciones que estuvieron, fundamentalmente, orientados hacia la identificación de las fuentes, volúmenes y evolución del financiamiento institucional, este tema se orientará a:

- Vinculación de las fuentes con el origen social del financiamiento en el sector.
- Determinación de la capacidad de las fuentes existentes y posibilidades de nuevas.
- El financiamiento del sector salud y el financiamiento global del sector público.
- Financiamiento, organización social, distribución del ingreso e instituciones de salud.
- Destino del gasto en salud: institucional, funcional y social. Los mecanismos sociales de transferencia de costos y recursos entre componentes del sistema y entre grupos o clases sociales.
- El financiamiento del exterior; características, consecuencias y análisis crítico.
- La administración financiera en el sector.
- Financiamiento y política.
- La seguridad social: regímenes y organización general; análisis de los aportes y su significado en cuanto a la distribución social - vertical y horizontal - y espacial de los costos y beneficios otorgados por distintos regímenes de seguridad social. El significado económico del financiamiento y del gasto.

b) Tiempo y procedimiento docente

Se estima, tentativamente, en 12 horas el tiempo para el desarrollo del tema, distribuidas aproximadamente en: 6 horas de exposición, 4.2 de trabajo de grupo y 1.5 de discusión plenaria. Se sugiere la posibilidad de realizar la discusión plenaria conjunta de los temas "recursos reales" y "financiamiento". Se espera que la información impartida en el desarrollo del tema sea suficiente para que los participantes entiendan los problemas generales del financiamiento del "sistema de servicios de salud" y para posibilitarles la definición de las categorías y procedimientos para la realización de los estudios necesarios en realidades concretas.

4.8 Las investigaciones

a) Contenido

- El rol de las investigaciones en el sistema de servicios de salud. Investigaciones, tecnología y realidad. Investigaciones, administración y planificación.

- Los métodos en las investigaciones en salud; la naturaleza de los problemas y requisitos metodológicos.
- Identificación de las investigaciones que se realizan, según tipos e instituciones responsables. Vinculación con las necesidades del sistema.
- Diagnóstico de los recursos (organizaciones, recursos reales y financieros) existentes para investigación; identificación, coordinación, orientación, funcionamiento y capacidad.

b) Tiempo y procedimiento docente

El tema tiene un carácter fundamentalmente informativo y conceptual y se espera que facilite el desarrollo de actitudes críticas y creadoras frente al tratamiento de las investigaciones en la planificación del sistema de servicios de salud. Se propone para su desarrollo 1.5 horas, las que serán utilizadas en una exposición.

4.9 Los subsistemas de información

a) Contenido

- Ubicación del tema en el capítulo, unidad y curso y vinculaciones con otros temas y unidades.
- Aspectos conceptuales generales: mensaje, lenguaje, datos, información, comunicación, canales, ruidos, procesos, etc.
- Conceptos y características generales de un sistema de información: entradas, procesador, salidas y resultados; "procesos" en el sistema de información (definiciones, generación, registro y selección, redacción, codificación, transmisión, procesamientos, recepción y descodificación, interpretación y uso, almacenamiento y recuperación).
- Componentes a analizar en el diagnóstico de un subsistema de información: el subsistema propiamente tal (aspectos sistémicos y aspectos administrativos: organización, recursos y administración), la información y su destino (los centros de decisión en el sistema y otros usos) y los "procesos de producción".
- El diagnóstico sistémico del subsistema de información: finalidad, componentes y organización, funciones y ubicación del subsistema de información en el "sistema de servicios de salud"; funciones generales (decisión, evaluación), funciones de relación y funciones de conocimiento

interno. La información a nivel institucional. Vinculaciones con el sistema global de información.

- Información, control y decisión. Niveles y centros de decisión del sistema, tipos de decisión por niveles y por centros (complementar con los elementos tratados en general en la Unidad III y el tema del subcapítulo siguiente: "análisis político del sistema de servicios de salud y toma de decisiones").
- Tipos y características generales de la información necesaria en la planificación. La información disponible. Clasificación y fuentes.
- Procesos desde generación hasta utilización según clases de información.
- Investigación e información; investigaciones para la información, la investigación como generadora de información.
- Organización, administración y recursos de los subsistemas de información existentes.
- La información en el proceso de planificación. Los planificadores y la información.

b) Tiempo y procedimiento docente

Se estima en 12 horas el tiempo necesario para el desarrollo del tema, 4.5 para exposición, 6 para trabajo en grupos y 1.5 para discusión plenaria. Se recomienda centrar el trabajo de grupo en la identificación de la información necesaria para el estudio de caso.

5. Condicionantes sociopolíticos

5.1 Objetivos del subcapítulo

La ubicación del subcapítulo, en este momento del Curso, busca acercar su desarrollo al estudio de la "formulación de políticas y estrategias" que inicia el capítulo siguiente, lo que se espera facilitará el mejor entendimiento de uno de los componentes más importantes del Curso y de los procesos de planificación - la formulación de políticas. Por otro lado, el análisis de los condicionantes que inciden en el estado de salud y en el comportamiento del "sistema de servicios de salud", contribuirá a explicar los hallazgos de los análisis anteriores y servirá a la realización de la "síntesis del diagnóstico" programada a continuación. Finalmente, la visión, necesariamente globalizante de los análisis sociopolíticos previstos, facilita la función de la síntesis diagnóstica y refuerza

la comprensión adecuada del sistema como un todo inserto en un ambiente del cual es realmente inseparable. Se propone alcanzar los siguientes objetivos docentes:

- a) Que los participantes identifiquen los condicionantes de tipo social, político, económico y cultural que puedan tener una incidencia significativa sobre el estado de salud y el sistema de servicios de salud.
- b) Que los participantes comprendan las relaciones que vinculan la organización y administración públicas en salud con la organización sociopolítica general y del sector público global.
- c) Que conozcan cómo se expresan, en salud, las categorías utilizadas en el análisis político global y su aplicación al estudio de los procesos políticos en el sector y comprendan la importancia de la función política en la conducción del sistema de servicios de salud.
- d) Que conozcan los conceptos y características del proceso de toma de decisiones en el sistema de servicios de salud.
- e) Que se informen sobre las formas y posibilidades de la participación de la comunidad en el sistema de servicios de salud y reconozcan la importancia fundamental de dicha participación para el perfeccionamiento del proceso de planificación.
- f) Que adquieran capacidad para la aplicación de los conocimientos adquiridos en las condiciones reales de sus actividades profesionales.
- g) Que adquieran una actitud favorable a la ubicación adecuada de la función técnica en el proceso sociopolítico global y en el proceso de planificación en particular para el mejor desarrollo de éste.

5.2 Estructura general y contenido

El diagnóstico de los condicionantes sociopolíticos se tratará, por necesidades docentes, en 5 grandes temas:

- a) Organización sociopolítica y poder público
- b) Políticas globales
- c) Actividad económica y aspectos socioculturales
- d) Análisis político del "sistema de servicios de salud" y los procesos de toma de decisiones en el mismo.
- e) Participación social en los servicios de salud.

a) Organización sociopolítica y poder público

- Enlace con los conceptos tratados en "estructuras sociopolíticas" de la Unidad III bajo igual denominación.
- La organización del Estado. Las ramas del poder público. El sistema político global.
- El sector público y el sistema de servicios de salud.
- Administración en salud y administración global; análisis de condicionamientos y grados de libertad.

b) Políticas globales

- Concepto y definición de política e imagen-objetivo. El papel de la política en la orientación y conducción del sistema social.
- Tipificación de políticas según la naturaleza de su contenido: global, sectorial, sustantivo, instrumental.
- La política según su forma de expresión: explícitas e implícitas, declarativas y formalizadas.
- Mecanismos de sanción de políticas.
- Requisitos de una política: realismo, viabilidad, coherencia y factibilidad.
- El proceso de formulación de las políticas: la situación actual, la ideología y la situación deseada.
- Conceptos de estrategia; la estrategia y su relación singular con la política.
- Identificación de las políticas globales de desarrollo y sus consecuencias en el sistema de servicios de salud. Condicionamiento y coherencias.
- Políticas de desarrollo regional y políticas sectoriales. Vinculación con políticas y acciones de salud. Condicionamientos y articulación.

c) Actividad económica, aspectos socioculturales y medio naturali) Actividad económica

- Distribución de la población según tipos de actividad económica.

- Accesibilidad física y económica: transporte, empleo, ingreso, etc.
- Ocupación del espacio y distribución de la población, modificaciones del medio ambiente.
- Oferta de bienes y servicios al sistema de servicios de salud y a las personas; aspectos generales.
- Riesgos para la salud en función del tipo de actividad económica.
- Programas de desarrollo económico: identificación, características, influencia y exigencias para el sistema de servicios de salud. Impacto sobre la población.

ii) Medio biofísico

- Factores físicos y biológicos como riesgos para la salud; influencia sobre la prestación de servicios.
- Política y programas de preservación del ambiente. Participación del "Sector salud" y articulación intersectorial.

iii) Alimentación

- Situación actual, disponibilidad de alimentos, política y programas alimentarios.

iv) Aspectos socio-culturales

- Educación: situación actual, política y programas educativos.
- Vivienda: situación actual, requerimientos de vivienda, política y programas de vivienda.
- Aspectos culturales.

d) Análisis político del "sistema de servicios de salud" y toma de decisiones

- Repaso del análisis político estudiado en la Unidad III y vinculación con el diagnóstico y la formulación de proposiciones.
- Ambiente, situaciones y agentes políticos en el sistema de servicios de salud. Necesidades y demandas; demandas políticas. Procesos de agregación de demandas y generación de demandas políticas.

- Los canales de comunicación política y su control. Las entradas al procesador.
- Estructura y funcionamiento del "procesador" político. Cuerpos técnicos, administrativos y políticos. Funciones e interdependencia.
- El cuerpo político, grupos de interés y de presión; grupos dominantes. El proceso político en el sistema de servicios de salud como parte del proceso político global; dependencia y autonomía.
- El carácter múltiple de los centros institucionales de decisión política; autonomía, vinculaciones y articulación.
- La "formulación de política" como función del proceso político. Las proposiciones políticas de los diversos grupos; la negociación política.
- Los productos políticos; concepto, destino y resultados. Grados de satisfacción, apoyo y sustentamiento y oposición. La "retroalimentación" del sistema.
- La información en los procesos políticos y para las decisiones.
- La explicación política en salud. Análisis del comportamiento histórico-estructural del sistema.
- Condiciones de la estabilidad del sistema y de las autoridades y las posibilidades de cambio. La predicción en el análisis político del sistema de servicios de salud.
- Las políticas existentes: pertenencia y cobertura institucional; sustentamiento; identificación a través de las acciones realizadas. Las políticas declarativas y su correspondencia con lo realizado.
- Niveles y tipos de decisión. Criterios para la toma de decisiones según tipos y niveles. El "problema" de la racionalidad. Técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo y la toma de decisiones; utilidad y limitaciones en salud.
- Análisis político y planificación en salud.

e) La participación social

El marco general se consideró en el punto del mismo nombre del tema "Estructuras socio-políticas" de la Unidad III. En esta oportunidad se analiza la situación y posibilidades de participación de la población en el sistema de servicios de salud. El tratamiento del tema lo vincula con los conceptos explicativos histórico-estructurales, buscando diagnosticar y predecir la capacidad y potencialidad de organización de la población para canalizar sus demandas al sistema político e incorporarse activamente a la administración del sistema de servicios de salud.

Por otro lado, la viabilidad y las características de la participación social en salud son resultantes de las condiciones sociales y políticas de la sociedad. La participación social es pues un problema fundamentalmente político y asume las formas que el sistema social permite. Sin embargo, la participación es, quizás, un mecanismo idóneo para promover y realizar transformaciones en el sistema y, seguramente, para mejorar la eficiencia de la administración de los servicios aunque es poco lo que sabemos en cuanto a las formas más adecuadas de participación y a los mecanismos para promoverla.

Los siguientes subtemas deben ser abordados en el desarrollo del tema:

- Organización sociopolítica general y participación social en salud. La organización del poder público y la participación.
- Los tipos de participación en salud; objeto, instrumento y sujeto. Formas de participación; participación directa y delegada. Organización para la participación.
- Mecanismos para la promoción e implementación de la participación social en salud. Articulación con otros sectores.
- La participación existente: áreas, tipos, formas, organización y mecanismos.
- Diagnóstico de la comunidad para la participación; organización general y específica, estructura de poder y liderazgos, cultura e intereses motivacionales, etc. (utilización de los análisis económico, sociocultural y político).

5.3 Tiempo y procedimiento docente

Es conveniente que un mismo docente exponga los 5 ítem del subcapítulo con el propósito de darles unidad conceptual y metodológica en función de los objetivos asignados.

Los temas 2° y 3°, por una parte, y el 4° y 5° por otra, tendrán tratamiento conjunto en función de su afinidad conceptual y analítica.

Los trabajos de grupo de estos temas deben realizarse sobre la realidad nacional que sea objeto del estudio de caso y sus resultados y conclusiones serán utilizados en el capítulo "Formulación de proposiciones".

Se asigna un total de 30 horas con la siguiente distribución:

Temas	Total	Exposiciones	Trabajo de grupo	Plenarias	Otros
Organización sociopolítica y poder público	1.5	1.5	-	3.0	-
Políticas globales	15.0	6.0	6.0		-
Actividad económica, aspectos socioculturales y medio natural					-
Análisis político del sistema de servicios de salud y toma de decisiones	15.0	4.5	7.5	3.0	-
Participación social	3.0	-	-	-	3.0

6. Síntesis del diagnóstico

6.1 Objetivos

a) Que los participantes estudien la manera de reconstruir la visión totalizante de la situación de salud, parcializada en alguna medida por las exigencias del análisis.

b) Que aprendan a identificar los problemas y las áreas problema diagnosticados, interrelacionándolos entre sí y con sus condicionantes, de manera de obtener explicaciones, proyecciones y evaluaciones de conjunto y de poder jerarquizar los problemas significativos.

c) Que se ejerciten en hallar soluciones posibles y en elegir las más adecuadas, de manera de hacer recomendaciones justificadas y proponer a la decisión política prioridades técnicamente bien avaladas.

d) Que discutan el ordenamiento de las conclusiones (selección de áreas problema, problemas, explicaciones y evaluaciones, recomendaciones de medidas de política, de soluciones técnicas y de prioridades) de acuerdo con la utilización que puedan tener en la formulación de políticas, estrategias y planes.

Las limitaciones metodológicas, las características mismas de los aspectos incluidos en el diagnóstico y los requerimientos docentes, obligan al tratamiento analítico realizado en los subcapítulos anteriores. El diagnóstico de cada uno de los componentes considerados ha aportado resultados parciales que a pesar del esfuerzo hecho para vincularlos entre sí, son expresiones parcializadas de una sola totalidad, cuya comprensión adecuada no es posible a través de la pura suma de los análisis de las partes. La total comprensión de las partes en sí mismas sólo se alcanza al integrarlas en el todo. De este modo los resultados obtenidos en los subcapítulos y temas anteriores requieren un esfuerzo de estudio en conjunto, de síntesis y ordenamiento; esto debe conducir a conclusiones coherentes permitiendo que el diagnóstico sirva adecuadamente a la formulación de proposiciones. Esto último indica que las categorías que se utilicen en el diagnóstico y en su síntesis deben ser las mismas que se utilizarán para la formulación de proposiciones; o, por lo menos, compatibles con ellas.

6.2 Contenido

a) Ubicación de la "síntesis" en el diagnóstico y en el programa del Curso. Objetivos, funciones y características generales.

b) La síntesis y la visión totalizante del diagnóstico. Síntesis como conclusión del análisis.

c) La síntesis y la formulación de proposiciones; síntesis, políticas y estrategias, plan y programas. Categorías para la síntesis y categorías para la formulación de proposiciones.

d) Componentes de la síntesis. Problemas y áreas problema. Categorías de agrupación, contenidos, indicadores y relaciones. Explicación y evaluación de conjunto. Ordenamiento y jerarquización. Conclusiones y recomendaciones. Prioridades técnicas.

e) Procedimientos para la realización de la síntesis.

6.3 Tiempo y procedimiento docente

Un total de 12 horas se propone, preliminarmente, para el tema. De este total aproximadamente 3 horas serán dedicadas a exposición; 6 horas a trabajo de grupo y 3 horas a discusiones plenarias. Las exposiciones y trabajos prácticos estarán dirigidos a entender qué cosa es y cómo efectuar una síntesis diagnóstica, ya que su ejercitación real se hará en el estudio de caso.

7. Estudio de caso (diagnóstico)

7.1 Objetivos

- a) Que los participantes ejerciten los conocimientos adquiridos hasta este momento del Curso, mediante su aplicación al estudio de una situación concreta.
- b) Que tengan la oportunidad de corregir errores de comprensión y procedimientos y de ampliar conocimientos y destrezas.
- c) Ofrecer a los docentes la oportunidad de evaluar el aprovechamiento de los participantes.

7.2 Comentario y contenido

El "estudio de caso" consiste en un ejercicio de aplicación práctica de los conocimientos y destrezas adquiridos, al análisis de situaciones concretas de una realidad nacional latinoamericana.

A los participantes se entregará información semielaborada y que, en lo posible, reproduzca todos los pasos estudiados hasta la síntesis diagnóstica. El trabajo implicará el análisis de cada uno de los componentes del "sistema de servicios de salud" y de su ambiente y al final la elaboración y presentación de una síntesis ordenada de problemas y de posibles soluciones. Al inicio del trabajo los coordinadores entregarán una "Orientación preliminar de política" que debe ser utilizada por los participantes en la elaboración del diagnóstico. Con ello se pretende, además, asimilar el proceso docente a la práctica real.

Los participantes desarrollarán su trabajo en horas curriculares y extracurriculares y con la asistencia de los coordinadores e instructores en todos los aspectos en que sean requeridos. Cada grupo presentará en sesión plenaria la síntesis del estudio hecho, las que se discutirán después de la presentación.

Los resultados del trabajo realizado serán utilizados para el desarrollo del capítulo siguiente "La formulación de proposiciones", de manera tal que la información a utilizar en cada uno de los trabajos correspondientes a los distintos temas del capítulo, sea la que provenga de la fase diagnóstica del estudio de caso.

7.3 Tiempo y procedimiento docente

Entre 60 y 90 horas se propone para el "estudio de caso", de las cuales se dedicará 1.5 horas a una exposición inicial para la presentación y explicación del trabajo y 6 horas para una reunión plenaria para la presentación y discusión del trabajo realizado. El resto del tiempo se dedicará a trabajos de grupo, siendo posible la realización de plenarios intermedias (una o dos), a decidirse en cada curso, para la presentación de resultados parciales.

CAPITULO III

Formulación de proposicionesA. Objetivos

1. Que los participantes profundicen el entendimiento del rol de la política en el sistema de servicios de salud.
2. Que se preparen para colaborar adecuadamente en la formulación de políticas y estrategias y en la formalización para su cumplimiento.
3. Que estudien los problemas y las soluciones en la preparación de planes y programas como los de su implementación y ejecución.
4. Que sepan utilizar técnicas para la preparación de planes factibles, eficientes y consistentes con las políticas definidas.
5. Que adquieran actitudes que favorezcan la vinculación de los niveles políticos, técnicos y operacionales en el "sistema" y que creen condiciones funcionales para aumentar la viabilidad y factibilidad de las proposiciones.

B. Contenido general y tema

El capítulo está estructurado por una introducción y dos subcapítulos de diferentes extensiones: formulación de políticas y estrategias y formulación de planes. Un total de 180 a 220 horas se sugiere tentativamente al capítulo; la gran variación de tiempo asignado resulta de la diferente disponibilidad total entre los Cursos en función de las condiciones locales (horario de trabajo, feriado, etc.). En la "formulación de planes" se ha incluido la creación de condiciones generales para el desarrollo del proceso de planificación y la programación de las actividades para la ejecución de los planes y programas, además de la programación de servicios y de creación de capacidad productiva; la tesis es que la planificación debe contemplar también las medidas de adecuación general de los principales componentes de la administración del "sistema" y el apoyo necesario a la realización de las actividades finales de salud y a la creación de capacidad productiva (inversiones físicas, recursos humanos, investigaciones, etc.).

1. Introducción

1.1 Contenido

- a) Ubicación del capítulo en la secuencia docente adoptada. Formulación de proposiciones, diagnóstico y proceso de planificación. Formulación de proposiciones, ejecución y evaluación.
- b) Contenido político, técnico y administrativo de las proposiciones. Complementaridad y unidad entre ellos.
- c) Descripción sumaria del capítulo: objetivos, contenidos, secuencia, vinculaciones y desarrollo docente.

1.2 Tiempo y procedimiento docente

Se propone desarrollar el tema a través de una exposición de 1.5 horas de duración.

2. Formulación de políticas y estrategias

2.1 Contenido

El conocimiento de las políticas globales, el diagnóstico de la situación de salud y de las políticas de salud en operación, permiten a la autoridad política formular sus políticas de salud. Esta formulación, en cada realidad, se hace con notables diferencias en cuanto a las características del proceso, información y agentes involucrados. Por esta razón y buscando el perfeccionamiento del proceso de planificación, es importante estudiar la contribución técnica que se incorpora a la formulación de políticas y estrategias.

En la formulación de políticas y estrategias se encuentra el resultado del ajuste entre las prioridades políticas y técnicas. "Prioridades" se ha visto obligadamente como uno de los fundamentos de la planificación (Unidad IV) y en diferentes momentos del capítulo anterior. Sin embargo, adquiere su máximo significado en este subcapítulo por constituirse como objetivos políticos o como definición de acciones estratégicas.

El subcapítulo comprende los siguientes aspectos:

- Vinculación con el tema "políticas globales".
- El proceso de formulación de políticas de salud: elementos ideológicos, la situación actual, la situación deseada. La participación intra y extrasistema; el rol de la planificación.

- Prioridades políticas y técnicas; confrontación y decisión. Definición de prioridades entre: instituciones, áreas geográficas, grupos de población, gastos de operación o inversión, problemas de salud, técnicas, etc.
- Un esquema para la formulación de políticas de salud.
- Concepto y definición de estrategias. Componentes de una estrategia. Principios de la estrategia. Plan estratégico.
- La interpretación técnica de las políticas formuladas. La formalización de las políticas.
- Política, diagnóstico, plan y programas. El subcapítulo en el desarrollo de la Unidad y en el programa del Curso.

2.2 Tiempo y procedimiento docente

Del total de horas previstas para el subcapítulo (de 15 a 18) 4.5 se dedicarán a exposiciones, cerca de 9 a trabajos de grupo y 3 a discusiones plenarios.

Como fue dicho anteriormente, a partir de este tema se utilizará para los trabajos prácticos la información proveniente de la fase diagnóstica del estudio de caso.

Como culminación del tema, los coordinadores y/o el docente respectivo, simulando el "rol de políticos", elaborarán en base a los resultados del estudio de caso, un documento conteniendo las políticas que orientarán la formulación de planes.

3. Formulación de planes

3.1 Objetivos

El subcapítulo comprende el estudio de los métodos para la interpretación, desagregación y programación de las políticas y estrategias formuladas, de manera tal que se constituyan realmente en instrumentos para la orientación y dirección del proceso y para la utilización de los recursos del sistema. Las acciones que es necesario realizar para dar a las políticas dicho carácter se conocen en conjunto como Formulación de Planes y comprenden desde la elaboración de un "esquema general del Plan" hasta su expresión programática (preparación de los programas) y operativo-financiera (los presupuestos), así como la programación técnica y administrativa de la ejecución, control y evaluación.

Los objetivos propuestos para el subcapítulo corresponden a los objetivos 3), 4) y 5) del capítulo. Específicamente se pretende:

a) Que los participantes conozcan las características principales del "esquema general del plan", de los programas de servicios, inversiones e infraestructura administrativa y de la programación operativa para la ejecución, control y evaluación.

b) Que conozcan técnicas para la elaboración de lo anterior, de modo que los planes y programas sean la expresión operativa de las políticas y estrategias aprobadas y constituyan instrumentos de acción para los niveles operacionales.

c) Que desarrollen habilidad en el manejo de dichas técnicas, particularmente para la elaboración del "esquema general del plan", los programas de servicios, los programas de inversiones físicas y de recursos humanos, los presupuestos y los programas de adecuación administrativa y de operación y control.

d) Que desarrollen comprensión y actitudes favorables a la adecuada participación de los niveles políticos, técnicos y operacionales del "sistema" en el proceso, de forma de crear condiciones funcionales que aumenten la viabilidad y factibilidad de las proposiciones elaboradas.

3.2 "Esquema general del plan"

3.2.1 Objetivos del tema

a) Que los participantes entiendan el contenido del "esquema general del plan" y cómo elaborarlo.

b) Que entiendan el carácter multidisciplinario de esa elaboración y sepan buscar la cooperación de otros profesionales para su realización. Particularmente en relación al componente "macroadecuación" estén en condiciones de trabajar con los especialistas correspondientes, de forma de establecer, en conjunto, el plan de desarrollo del sistema y de sus instituciones que respondan a los requerimientos de la política y estrategias y del Plan en su conjunto.

c) Que afiancen la comprensión del rol orientador de la Política y del "esquema general del plan" como su expresión técnico-administrativa general. Que entiendan también el "esquema general del plan" como marco y primer paso de la programación.

○ Como estudio de factibilidad de la política

3.2.2 Planteamiento general

Las modificaciones sugeridas en el contenido y desarrollo del tema y en su continuidad con los temas de programación que le siguen, hacen necesario una explicación conceptual y metodológica más completa, para orientar el proceso docente mientras no se completa la preparación del o de los documentos metodológicos correspondientes.

La formulación de políticas, al precisar la imagen objetivo, los objetivos intermedios y objetivos especiales y las prelaaciones entre ellos, así como las líneas estratégicas, da a los cuerpos técnicos los elementos para que éstos estructuren un "esquema general del plan". Con este tema se pretende abordar un punto álgido del proceso: el paso de lo político a lo técnico-administrativo y al técnico-operativo y su necesaria circularidad. El "esquema general del plan" no obstante las grandes variaciones posibles de observar en la práctica, incluirá, por un lado, la especificación, en términos técnicos, de los objetivos generales, la apertura de los programas, la definición de las funciones globales de producción y de las acciones generales a realizar, la asignación de grandes responsabilidades en el sistema y de los recursos necesarios y las proposiciones sobre la articulación intersectorial de planes y el control y evaluación de las actividades de orientación, conducción y dirección general del sistema; por otro lado, y simultánea y complementariamente, comprenderá la "macroadecuación" del sistema para el cumplimiento de los objetivos y acciones propuestos tanto a nivel del "sistema" como un todo (organización y desarrollo del "sistema") como de sus instituciones (organización y desarrollo institucionales). El "esquema general del plan" constituye, de hecho, el primer estudio técnico de factibilidad de las proposiciones políticas y como tal contribuye para su perfeccionamiento y formulación final. Por otro lado, significa también el primer planteamiento de contenido programático (aunque general) de la política y estrategias; constituye a un tiempo una verdadera programación de las estrategias decididas y la formulación a largo plazo de los objetivos, acciones y recursos, relativos a los servicios finales (producción) y al sistema y su funcionamiento. De él se derivan los componentes principales de los programas de inversiones que permitirán la programación de servicios a corto plazo.

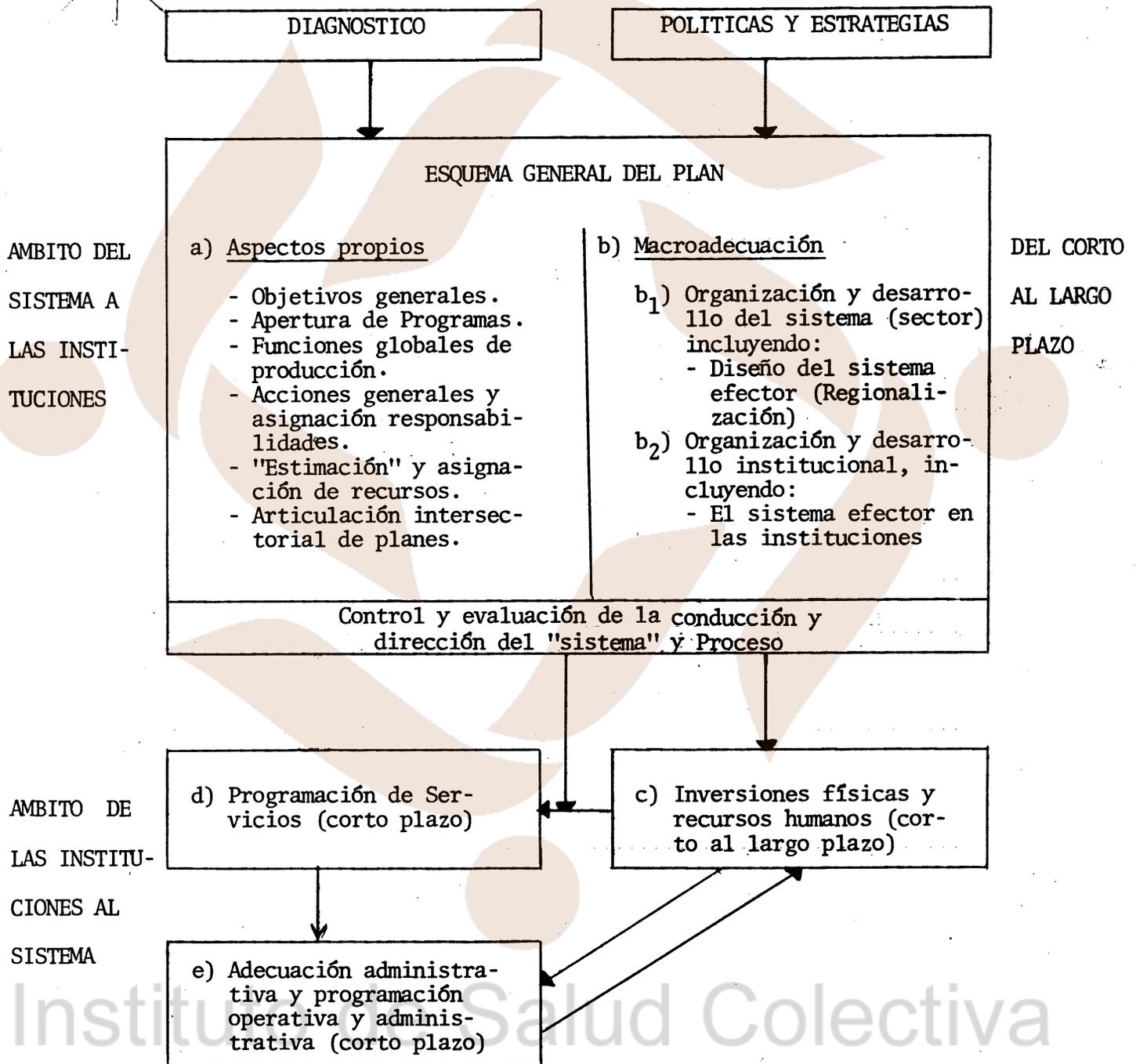
Significa, por otro lado, la elaboración de las "proposiciones" del plan a distintos niveles de detalles, según los plazos considerados y los aspectos tratados, así como la posibilidad de adecuar toda la programación al estado de desarrollo del proceso de planificación sectorial en cada realidad.

El desarrollo del tema supone su continuidad con los temas que siguen sobre programación: de inversiones físicas, recursos humanos y de servicios, incluyendo los aspectos relativos a la adecuación administrativa.

En conjunto el esquema de programación propuesto, hasta los aspectos operativos, puede ser resumido como aparece en el gráfico N° 1.

Gráfico N° 1

RESUMEN DEL PROCESO DE FORMULACION DE PLANES



El diseño del sistema efector (Regionalización) incluye la determinación del paso del sistema existente al propuesto. Ello significa la determinación de tipos, localización y plazos en que las "unidades de producción" de los diferentes niveles de atención (incluyendo las de producción complementaria) se van incorporando al sistema (las nuevas o las modificadas). Ello equivale a establecer para cada uno de los períodos del Plan las "inversiones físicas" a realizar e identificar las necesidades de recursos humanos para la operación del "sistema"; la identificación de esas necesidades (físicas y humanas) conduce a la formulación de lo esencial de los respectivos programas (corto al largo plazo) que se completa con la programación destinada a satisfacer las necesidades operativas identificadas en e) (corto plazo).

La programación de "inversiones físicas" y la de recursos humanos, permite tener, para cada período del Plan, la capacidad productiva potencial de la institución y del "sistema", por las modificaciones que se van produciendo en la capacidad existente. La programación de servicios a corto plazo (1 a 2 años) puede ser realizada a partir del conocimiento de esa capacidad y la definición de las normas específicas de su operación, teniendo en cuenta los factores que la limitan circunstancialmente. En otras palabras, la programación de servicios a largo plazo quedaría restringida a las proposiciones generales del "Esquema general del Plan", elaborándose una programación de servicios en detalle sólo para el corto plazo y en base a la capacidad productiva disponible para cada período de acuerdo a los programas de inversiones físicas y de recursos humanos. Esta programación se completaría (hasta el mediano plazo) con los programas de "actividades" externas o especiales (epidemiología, saneamiento, erradicación y control, producción de bienes, etc.).

Por último, la programación de servicios conduciría a la adecuación administrativa complementaria de la "macroadecuación" y a la programación operativa y administrativa a corto plazo (programación de la ejecución), completándose de esta manera la programación de la infraestructura en el área de la administración. De esto se derivan también necesidades adicionales de inversiones físicas y recursos humanos.

El gráfico N° 2, detalle del anterior, esquematiza específicamente el proceso descrito.

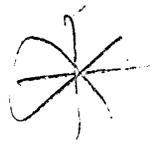
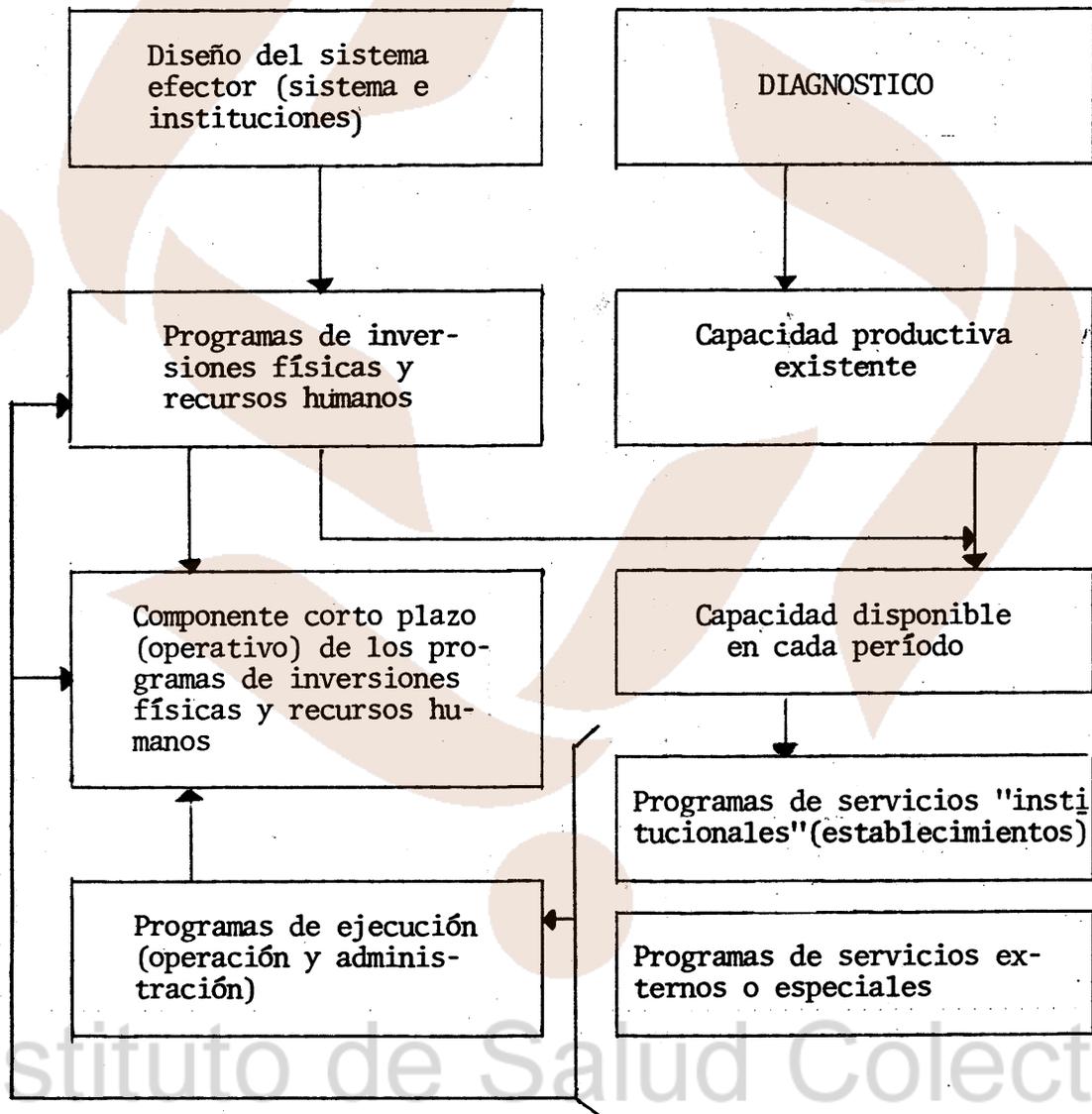


Gráfico N° 2

ESQUEMA DE LA PROGRAMACION



Las investigaciones serían objeto de una programación propia alimentada por las necesidades de conocimiento identificadas a lo largo de todo el proceso del Plan (del Diagnóstico a la Ejecución).

3.2.3 Contenido

a) Aspectos "propios"

i) Concepto y características generales

- Concepto, significado y vinculaciones en el proceso. Características generales y contenidos.
- Planteamiento general de desarrollo y métodos. Las relaciones de realimentación y la participación de los diferentes niveles.
- El Plan y su articulación intersectorial.
- Los plazos en la formulación del Plan; períodos de "latencia" de la elaboración y la continuidad de lo que se está haciendo; la inercia de las acciones en curso y el carácter imperativo de lo inmediato. Tiempo político y tiempo técnico-administrativo.

ii) Objetivos generales

- Concepto, significado y tipos. Correspondencia con los objetivos políticos y las estrategias. La interpretación técnica y las posibilidades de deformación. Areas objeto (a que se refiere) y correspondencia con las áreas sujeto de políticas.
- Formas de expresión y plazos (programas); significados del largo y del corto plazo. Los objetivos como patrón de evaluación de desempeño, la especificación y cuantificación.
- La coyuntura y su importancia para los objetivos y el Proceso; la coyuntura política, objetivo y acciones inmediatas - su incorporación al proceso.
- Métodos para establecerlos; el Plan Decenal de Salud para las Américas como elemento de referencia para la fijación de objetivos.

iii) Apertura de programas

- Concepto de programa. Programas y Plan; programas y objetivos en el Plan. Ambito del programa en el Plan: institución y/o "sistema".
- Método: definición de componentes generales (clases) - Servicios, inversiones y administración; y apertura - selección de criterios y aplicación.
- Objetivos y apertura programática. El programa como instrumento operativo y la importancia de los criterios administrativos en la apertura programática; unidades operativas o centros de costos en el programa.
- Consecuencias del carácter administrativo de los programas: en el plano de la organización, en la planificación y en el manejo administrativo.

iv) Funciones globales de producción

- Las funciones de producción en el Plan: características y utilización.
- Objetivos, programas y funciones globales de producción. Sistema efector y funciones de producción; "funciones" y niveles de atención.
- Funciones de producción y recursos: reales, financieros, tecnológicos y administrativos (legales, etc.). El uso de las funciones de producción en el estudio de factibilidad de los objetivos.
- El diseño y expresión de las funciones globales de producción.

v) Estimación y asignación de recursos

- Concepto y características. La estimación y asignación de recursos como consecuencia de los objetivos, de la determinación de funciones globales de producción y de la asignación de responsabilidades.
- Previsión de recursos necesarios según objetivos, programas e instituciones.

- Caracterización y programación de las fuentes de financiamiento en función de la decisión política; manejo propuesto y financiamiento monetario esperado (tipos, volúmenes, plazos, vinculaciones y requisitos).
- El financiamiento real: soluciones para la disponibilidad de recursos críticos.
- Compatibilización de recursos, objetivos y funciones de producción. Asignación de recursos.
- Método: funciones de producción, objetivos y programas - cálculo de recursos necesarios (reales críticos y financieros); formas de financiamiento aceptadas (política) e identificación de fuentes; caracterización general y programación de cada fuente - proposiciones de manejo, capacidad esperada (montos), plazos, formas, restricciones de destino y uso e implicaciones; cuantificación global de recursos financieros - plazos y restricciones; recursos críticos - situación, perspectivas, soluciones propuestas y resultados esperados; compatibilización de objetivos y funciones de producción con disponibilidad de financiamiento (real y financiero); asignación a instituciones, programas y objetivos.

vi) Acciones generales y asignación de responsabilidades

- Concepto y significado. El carácter estratégico y el coyuntural de las acciones generales. Acciones generales y creación de condiciones para el desarrollo de la planificación; el "Plan" en situaciones particulares.
- Asignación de responsabilidades (misiones). Complementariedad y simultaneidad con organización y desarrollo del sistema y sus instituciones.
- Las estrategias técnico-administrativas y su programación (complementación y consecuencia de las estrategias políticas).

vii) La articulación intersectorial de planes

- Compatibilización de objetivos de producción y del desarrollo del sistema. Necesidades globales y de otros sectores y restricciones organizativas. Requerimientos extrasectoriales del Plan de Salud.

- Compatibilización de recursos; restricciones específicas.

b) "Macroadecuación"

El diagnóstico del "sistema de servicios de salud" permite calificar si su estado es o no adecuado para el desarrollo de las acciones necesarias para cumplir los objetivos políticos y del Plan. Planteados los objetivos y las estrategias para alcanzarlos, el "sistema" debe adecuarse a los requerimientos de esa tarea; por lo que el Plan incluye las acciones para ello. La adecuación no es, sin embargo, algo que se cumple en un momento, sino que debe ser encarada como un proceso permanente (aunque con momentos de mayor intensidad) que lleva al desarrollo del "sistema" y de sus instituciones de acuerdo a la evolución de los objetivos que se pretende alcanzar y de la "circunstancia" en que opera.

En el contenido del tema se establece una diferenciación entre las acciones relativas a todo el "sistema" y aquellas de ámbito institucional, para particularizar los contenidos específicos de estas últimas y las distintas formas de tratarlas. Se especifica, para enfatizarlos, los aspectos relativos al "diseño del sistema efector" (regionalización de servicios en sentido amplio) por constituir el núcleo conceptual y metodológico de toda la programación.

i) Organización y desarrollo del sistema

- Significados y vinculaciones en el "esquema general del Plan" y en el proceso. Contenido general y complementación con el desarrollo institucional y la "microadecuación" (adecuación y programación administrativa).
- El desarrollo del sistema: proceso de adecuación permanente hacia los objetivos. Las expresiones temporales del proceso, sus restricciones y consecuencias; las reformas administrativas en el proceso de desarrollo del "sistema".
- Objetivos del "sistema" y objetivos relativos al "sistema". Producción y objetivos; las funciones de producción en el "sistema". Organización administrativa y sistema efector (regionalización).
- Organización del "sistema". Situación actual (diagnóstico) versus situación deseada (imagen-objetivo, políticas y Plan). Modificaciones institucionales y de responsabilidades. Las relaciones inter-institucionales e intersectoriales: mecanismos de coordinación interna y externa.

Mecanismos de control del "sistema" Los subsistemas comunes a las instituciones componentes (diseño general y caracterización operacional).

- La adecuación del "sistema" en el contexto de transformaciones globales (Sector Público) o como fenómeno sectorial aislado.
- Acciones para la adecuación: jurídico-legales, financieras, capacidad gerencial y operativa, etc. La programación de las estrategias correspondientes; áreas de conflicto (internas y externas); la participación intrasistema.

ii) Diseño del sistema efector

- Concepto y significado. Contenidos físico-espacial, funcional y organizativo. Concepto de regionalización, niveles de prestación de servicios, complejidad de cada nivel, vinculaciones entre los niveles. Criterios para la definición de regiones y niveles. Vinculaciones en el "esquema general del Plan" y con las políticas y programación. Regionalización y organización y desarrollo del sistema.
- Principios de la regionalización de servicios.
- El sistema actual y el deseado (modelo)
- El diseño del modelo: organización del espacio - regiones y áreas intraregionales - definición, criterios y métodos para delimitación y procedimientos de aplicación; determinación de niveles de atención y de establecimientos tipos (niveles de complejidad) y de producción complementaria; ubicación espacial de los establecimientos, coberturas, producción y relaciones de complementariedad (referencias) y de apoyo técnico y administrativo entre ellos; organización técnica y administrativa (adecuación) para la operación del sistema regionalizado.
- Plan de implementación del modelo (necesidades de inversión y de transformaciones en la organización y funcionamiento del sistema).
- La regionalización administrativa en salud y la regionalización del desarrollo. La planificación regional.

- Resumen de la vinculación entre regionalización y programación; inversiones físicas, recursos humanos, "servicios" e infraestructura administrativa.

iii) Organización y desarrollo institucional

Aplicación a la institución del contenido de "organización y desarrollo del sistema". Específicamente contempla además:

- Objetivos del sistema y objetivos de la institución en función de la asignación de responsabilidades. La institución como un sistema.
- Las modificaciones orgánicas. Organización, objetivos y programas.
- Las modificaciones funcionales.
- Definición y caracterización de los sistemas operacionales, técnicos y administrativos.
- La coordinación interna e interinstitucional. La articulación intersectorial a nivel de la institución.

iv) El sistema efector en las instituciones

Especificación de la parte que le cabe a la institución en el sistema regionalizado.

c) Control y evaluación de la orientación y conducción

El "esquema general del Plan" debe incluir también proposiciones sobre el "diseño" de un subsistema especial, que suministrando información adecuada sobre la realización de las acciones propuestas, el desempeño del "sistema" y los resultados obtenidos, permita evaluar oportunamente su funcionamiento global, su orientación política, la conducción establecida y los beneficios logrados. Este diseño será el marco para los subsistemas de información y control a todos los niveles y componentes del "sistema" y de sus instituciones, cuya formulación final se completa en la programación de la ejecución. En realidad este punto se incluye en los anteriores; su individualización pretende enfatizar la importancia que tiene en el desarrollo del proceso.

3.2.4 Tiempo y procedimiento docente

El enfoque propuesto requiere tratamiento especial en el desarrollo de los diversos temas, tanto en lo relativo a métodos docentes como en cuanto a tiempos y material de lectura y trabajo.

Todos los temas incluidos en el "esquema general del plan" deben tener un desarrollo complementario. Una forma de conseguirlo es la de plantear todos los aspectos teóricos inicialmente y realizar una práctica conjunta para todos ellos. La utilización de un equipo multiprofesional (planificador, administrador, especialista en atención médica, etc.) sería de suma utilidad. Un adecuado diagnóstico y una buena formulación de políticas y estrategias, son los requisitos principales para disponer del material de trabajo necesario; sin embargo, no hay que olvidarse que el diagnóstico es una "función permanente", lo que conduce a la posibilidad de la identificación de necesidades de información diagnóstica complementaria en este momento y que el "esquema general del plan" profundiza los estudios de factibilidad y coherencia de las políticas, lo que significa la posibilidad de revisarlas en función de los resultados a que se llegue en esa oportunidad.

Se ha estimado un total aproximado de entre 33 y 39 horas para el desarrollo de todo el tema; entre 12 y 15 horas destinadas a exposiciones, 18 a 21 destinadas a trabajos en grupo y 3 a reuniones plenarias.

3.3 Técnicas de investigación operativa

3.3.1 Objetivos

El tema tiene el propósito de informar sobre las características principales y las posibilidades de utilización de técnicas de investigación operativa en la preparación de programas y proyectos y en el control de su ejecución.

3.3.2 Contenido

a) Concepto de investigación operativa - características generales de las técnicas usuales y de los problemas a que se aplican.

b) Gráficos de Gantt

c) Técnicas de ruta crítica: PERT y CPM.

d) Concepto de calendario. Preparación de calendarios de actividades. Los calendarios como instrumento de control programático.

e) Ejemplos de aplicación en salud.

3.3.3 Tiempo y procedimiento docente

Se propone de 6 a 9 horas para desarrollar el tema, lo cual se hará mediante exposiciones y ejemplificación en la pizarra.

Los participantes deben tratar de utilizar en momentos posteriores del Curso (programación de servicios e inversiones, programación de la ejecución, etc.) elementos de las técnicas entregadas en este tema.

3.4 Programación de inversiones

3.4.1 Objetivos

Se pretende que los participantes:

a) Adquieran conocimiento sobre los diversos aspectos de la programación de inversiones en salud y de sus relaciones en el proceso de planificación sectorial y global del desarrollo.

b) Que puedan participar en la elaboración de programas de inversiones físicas y de recursos humanos adecuados a las necesidades y posibilidades definidas en el Plan.

3.4.2 Contenido

Los objetivos del Plan, tanto los relativos a los servicios finales como en relación a la adecuación del "sistema" y de sus instituciones, requieren una capacidad productiva superior a la existente en términos de unidades productoras (establecimientos), de otros recursos físicos (instalaciones, equipos, etc.), de recursos humanos y de conocimientos. La creación de la capacidad productiva adicional requerida se realiza a través de los programas de inversiones físicas, en recursos humanos y en investigaciones. Los dos primeros de estos programas deben derivarse del "esquema general del plan" (especialmente del diseño del sistema efector y el plan de su implementación) en sus componentes principales y, complementariamente, de las programaciones de servicios, operativa y administrativa en sus componentes operativos y a corto plazo. Por su parte el "programa de investigaciones" resulta de las necesidades de conocimiento y tecnología, identificadas en todo el proceso del "sistema" y necesarios a la solución de los problemas que su desarrollo plantea. Es conveniente insistir en la unidad del desarrollo de todos los componentes de la programación, desde el "esquema general del plan" hasta la programación operativa y administrativa de la ejecución y la "circularidad" que existe entre sus formulaciones, tal como se hizo referencia en el tema anterior ("esquema general del plan"). Particularmente interesante son las relaciones entre la preparación de los programas de inversiones físicas y de recursos humanos y la de los programas de servicios; aquéllos, derivados del "esquema general del plan", definen la capacidad instalada del "sistema" en base a la cual se elaboran los programas de los servicios a

producir con dicha capacidad; una vez elaborados éstos, plantean necesidades complementarias de capacidad que son incorporadas a los programas de inversiones correspondientes, en un proceso de ajustes recíprocos y de mutua complementación.

Aunque la "preparación de proyectos" es un tema con más vinculaciones con la programación operativa, y que conceptual y prácticamente trasciende los límites del campo de las inversiones (proyectos de acción), se ha decidido incluirlo en este bloque. Esta decisión se debe a las siguientes consideraciones:

- a) La técnica de "preparación de proyectos" ha sido más desarrollada en conexión con la noción de inversión, particularmente de inversión física;
- b) Por facilidad docente, para que un mismo profesor, en forma continua en el tiempo, pueda desarrollar los dos subtemas: "programación de inversiones físicas" y "proyectos".
- c) Como la "preparación de proyectos" es una técnica que se utiliza en toda la programación, su tratamiento en este bloque permite su empleo en la programación de "recursos humanos", "de servicios" y "de la ejecución".
- d) La programación de inversiones físicas utiliza muchos de los conceptos y procedimientos estudiados en "proyectos".

El tema comprende los siguientes subtemas:

i) Programación de inversiones físicas

- Repaso del concepto de inversión e inversiones físicas; características de las inversiones en salud. Inversión y planificación.
- Las oportunidades de inversión diagnosticadas. Características y restricciones para la programación.
- Programación de servicios e inversiones físicas; relaciones, complementariedad y restricciones.
- Concepto de preinversión. La actividad de preinversión, programación de inversiones y planificación.
- La derivación de las necesidades de inversiones físicas del "esquema general del plan" (diseño del sistema efector): tipos, tamaño, proceso técnico general, localización y estimación inicial de costos.

- Complementación de derivación anterior con el análisis y selección de las "oportunidades diagnosticadas".
- Compatibilizaciones entre programas de inversiones con los objetivos políticos y del Plan y con otros programas (adecuación, recursos humanos y servicios). Complementación final del programa.
- El financiamiento de las inversiones, las restricciones financieras y de recursos reales. Recursos nacionales y extranjeros. Los compromisos y consecuencias.
- La formalización del programa de inversiones físicas. Responsabilidades institucionales, medidas de organización, apoyo y ejecución. Las restricciones de capacidad operativa.

ii) Preparación de proyectos

- Concepto de proyecto. Los proyectos de inversión y de "acción"; características y tipos de proyectos.
- La preparación de proyectos: identificación de ideas (propósitos y objetivos del proyecto), estudios de prefactibilidad, anteproyecto definitivo y proyecto completo.
- Los estudios técnicos: definición de objetivos; necesidades, oferta y demanda; localización; tamaño y proceso técnico; análisis económico y financiero; ingeniería del proyecto.
- Evaluación del proyecto: tipos, criterios, métodos y responsabilidades.
- Ejecución del proyecto: institución responsable, calendarios, apoyo, control y evaluación.
- La puesta en marcha: organización de la operación, prueba y ajuste.
- Diferencias de método en la preparación de los proyectos de inversión (según tipo) y de acción.

iii) Programación de recursos humanos; formación y adiestramiento

- Enlace con el tema "diagnóstico de recursos humanos", con formulación de política, "esquema general del Plan", con la programación de inversiones físicas y de servicios y con la programación operativa y administrativa.
- Programación de recursos humanos y administración de personal en el "sistema" e instituciones.
- Formación y adiestramiento de recursos humanos y su derivación del "esquema general del Plan" (sistema efector) y de la programación de servicios. Las relaciones de mutua complementariedad. Las restricciones sociales y políticas.
- Funciones de producción y necesidades de recursos humanos. Tecnología y recursos humanos.
- Los requerimientos actuales y futuros: inmediatos, mediatos, cuantitativos y cualitativos. Los plazos en la programación de recursos humanos y sus implicaciones metodológicas.
- "Autonomía" de la planificación de recursos humanos; condiciones, manifestaciones y distorsiones.
- Formalización del plan de recursos humanos. Factibilidad económica, administrativa y docente. Restricciones de recursos y de capacidad operativa.
- Responsabilidades del "sistema de servicios de salud" y de instituciones de otros sistemas, compatibilización y medidas de apoyo. Restricciones institucionales.
- El programa de formación y adiestramiento en el "sistema de servicios de salud"; organización técnico-administrativa, medidas de apoyo, necesidades de recursos y presupuesto. Adecuación de los programas docentes a los requerimientos de los programas de servicios, de la composición de los instrumentos y de las actividades. El Programa de formación y adiestramiento a distintos niveles en el "sistema".

- La educación continuada y la actualización; actividades de información y divulgación en el "sistema".

iv) Programación de investigaciones

- Enlace con el tema "investigaciones" en el Diagnóstico, con formulación de políticas, macroeducación y con la programación.
- La investigación para la planificación; planteamiento general.
- Definición de las investigaciones a realizar. Las investigaciones sustantivas, metodológicas y operativas.
- Responsabilidades del "sistema de servicios de salud" y de instituciones de otros sistemas. Restricciones de capacidad operativa e institucionales.
- Compatibilización de los programas institucionales de investigaciones. Independencia relativa de las investigaciones; investigaciones "puras".
- La incorporación de nueva tecnología. Su correspondencia con la realidad. La dependencia cultural; restricciones socio-culturales.
- El financiamiento de las investigaciones. La utilización de los recursos nacionales y los intereses extranjeros. Restricciones de recursos financieros y reales.

3.4.3 Tiempo y procedimiento docente

Para el desarrollo de los subtemas incluidos en el tema se propone los siguientes tiempos y procedimientos docentes:

	Tiempo en horas			
	Total	Exposiciones	Trabajo de grupo	Plenarias
i) Inversiones físicas	18/24	6/9	9/10.5	3/4.5
ii) Proyectos				
iii) Formación y adiestramiento	9/13.5	3/4.5	4.5/6	1.5/3
iv) Investigaciones	1.5	1.5	-	-

3.5 Programación de servicios

3.5.1 Objetivos

a) Que los participantes aprendan a elaborar programas de servicios y a identificar las responsabilidades de los diversos especialistas en la elaboración de los programas respectivos.

b) Que estén en condiciones de coordinar la elaboración de los diversos programas del Plan en todos los niveles y de compatibilizarlos adecuadamente.

c) Que sepan establecer las vinculaciones de los programas de servicio dentro de todo el proceso y hacerlos factibles a nivel operativo.

d) Que desarrollen la actitud favorable a la comprensión de la programación como eslabón de un proceso y de la responsabilidad compartida en todo el sistema en su preparación.

3.5.2 Contenido

La concreción de las proposiciones políticas y objetivos generales se realiza a través de programas preparados con esta finalidad. Puesto que cada programa exige un conjunto específico de información y análisis orientados a las necesidades programáticas particulares, es necesario tener una idea preliminar sobre los programas que se pretende desarrollar (parte de la orientación política) antes del diagnóstico; dicha idea orientará la elección de categorías de análisis y de información a buscar. Sin embargo, la circularidad del proceso implica siempre la necesidad de diagnósticos complementarios en la programación, en función de

requerimientos surgidos sobre la marcha; esto es inherente a la noción de continuidad de la función diagnóstica.

Por otro lado, los programas se enmarcan en las formulaciones de políticas y estrategias en el "esquema general del plan". También la organización general del "sistema" en términos administrativos y la regionalización, se vinculan a la programación de servicios que, a su vez, contempla el tratamiento particular de las medidas de apoyo requeridas por el programa, la organización que involucra y los recursos que exige. En otras palabras, cada programa puede tratarse como un "subsistema" dentro del "sistema de servicios de salud".

Los programas de servicios pueden clasificarse, para los efectos de formulación, en dos categorías:

a) Los que tienen como núcleo los servicios que se realizan a través de una capacidad instalada dada (física, humana y operativa) y son generalmente prestados a través de establecimientos; por ejemplo, atención médica.

b) Los que se destinan a la prestación de servicios "extramuros", con individualización marcada de objetivos específicos y tecnología, v.gr. saneamiento, erradicación y control, alimentación, etc.

Los primeros, sólo deben ser programados en detalle para el corto plazo (1 a 2 años) y en base a la disponibilidad de capacidad instalada, dada por los programas de inversiones; la programación, en este caso, es en realidad, la programación de la utilización de la capacidad existente o esperada en el período, incluyendo las medidas de "normalización de la operación" y de apoyo necesarias. El mediano y largo plazos para esta clase de servicios son considerados sólo en términos de las proposiciones generales (objetivos, acciones y funciones globales de producción especialmente) contenidas en el "esquema general del plan" y que dan origen a la macroadecuación del sistema y a la programación de inversiones (en su componente principal).

Los segundos, tienen gran independencia de la capacidad física instalada (actual o potencial). Sus objetivos y metas deben ser determinados según las necesidades del problema o problemas que cubren, generalmente por consideraciones epidemiológicas, otras consideraciones técnicas y/o políticas, consideradas las restricciones de factibilidad en cada caso. Pueden, y en algunos casos deben cubrir plazos más largos que los anteriores (3, 5 y más años), derivándose de ellos sus propias necesidades de inversiones (compatibilización en función de factibilidad) y de apoyo.

Se ha incluido en este tema la discusión de la "programación de la cooperación externa", aunque dicha cooperación deba referirse a todas las fases y aspectos del proceso. Se quiso enfatizar con ello la vinculación necesaria y última de dicha cooperación con la prestación de servicios finales.

El desarrollo del tema comprende:

- Repaso del concepto de programa. Naturaleza y tipos de programas según criterios de apertura y campo que abarca.
- Las normas programáticas; técnicas, administrativas y programáticas propiamente tales. Concepto, construcción, características y utilización. El proceso de normalización.
- Caracterización del programa: objeto y universo, actividades, tecnología adoptada, etc.
- Necesidades de información para la preparación del programa. Definiciones de política, de objetivos y acciones generales referidas al programa. "Esquema general del plan" y apertura de programas. Inversiones y programas de servicios.
- Condicionantes intra y extrasistema para la programación de servicios.
- Estructura general de un programa. Programa y "proyectos"; los proyectos de acción.
- Determinación de objetivos y metas del programa y de sus "proyectos".
- Determinación de recursos necesarios y de las medidas de apoyo para la implementación y ejecución del programa. Derivación primaria y complementaria de inversiones según categoría del programa. Facilidades y recursos de uso multisectorial. La articulación intersectorial a nivel de los programas en los distintos niveles operacionales.
- La programación en los distintos niveles; procedimientos, relaciones y ajustes. La fijación de normas, metas y recursos por el nivel central. La expresión programática regional. Los programas de los establecimientos y la administración local.
- Regionalización y programación: responsabilidades de los establecimientos, áreas y regiones en el desarrollo de los programas.
- Compatibilización entre niveles de cada programa y entre programas.

- Los programas de comando central y su tratamiento.
- Programas y administración. La adecuación administrativa para la "ejecución de los programas". La programación operativa y administrativa y los "sistema de control y evaluación" en la implementación de los programas de servicios.
- La programación de la cooperación externa. El sistema de las Proyecciones Cuadrienes de la cooperación OPS/países.

3.5.3 Tiempo y procedimiento docente

Aproximadamente 60 horas se propone para el tema. Su desarrollo debe incluir un ejercicio práctico de programación (programas tipos seleccionados) que incluya todos los pasos de las técnicas estudiadas. Siete y media horas del total asignado al tema se destinarán a exposiciones; 48 a trabajos de grupo y 4.5 a discusión plenaria sobre los trabajos prácticos realizados por los grupos.

3.6 Planes regionales

3.6.1 Contenido

- Vinculación con los aspectos discutidos en el diagnóstico, en condicionantes socio-políticos y en planificación global en la Unidad III.
- Los planes regionales en salud en la planificación nacional del sector; planes regionales como expresión de nivel administrativo.
- Características especiales de la planificación regional en salud; dimensión administrativa y en planes de desarrollo. Los planes de salud y los planes de desarrollo regional.
- La "práctica" de la regionalización. La expresión regional de los programas (enlace con "esquema general del plan" y con programación).
- Las relaciones entre los diversos niveles administrativos y operativos del sistema.

3.6.2 Tiempo y procedimiento docente

El desarrollo del tema tiene un carácter fundamentalmente informativo y complementario (no confundirlo con la "regionalización").

Se propone que su desarrollo se haga a través de una exposición de 4.5 a 6 horas de duración y de una discusión plenaria de 1.5 horas.

3.7 Programación de la ejecución

3.7.1 Objetivos

Como se enfatizó en los comentarios hechos sobre la Unidad y sobre la formulación de planes, se considera que las actividades de ejecución deben ser objeto de programación, en cuanto a los medios y medidas de apoyo que las posibilitan, en función de los requerimientos de los programas y del Plan. Es verdad que a nivel de cada programa esos requerimientos han sido programados; sin embargo, tales medidas de programación al ser compatibilizadas deben constituir conjuntos de proposiciones que conformen los programas operativos a corto plazo o los programas de adecuación técnico-administrativa a nivel operativo.

El desarrollo del tema en su parte de adecuación de los sistemas operativos, estará vinculado estrechamente al tema "macroadecuación", además de las vinculaciones generales o específicas con otras partes del Programa del Curso.

Se pretende que los participantes:

a) Comprendan la necesidad y las características de la programación de la ejecución especialmente con relación a:

- los presupuestos;
- la adecuación y programación administrativas; y
- el diseño final de los "sistemas de control y evaluación" de la ejecución.

b) Aprendan cómo interpretar y manejar el presupuesto como instrumento de administración; y a traducir a las categorías presupuestarias los programas del Plan.

c) Identifiquen la necesidad de la programación operativa y administrativa y la del control y evaluación, y estén en condiciones de buscar "especialistas" para realizarlas.

d) Que desarrollen una actitud pragmática y realista en relación a la participación de los niveles operativos en el Proceso.

3.7.2 Contenido

i) Presupuestos

- Programación y presupuesto; programas de adecuación, programas de servicios, programas de inversión y presupuestos.

- Presupuestos por objeto de gasto y por programas: bases conceptuales, definiciones, características, ventajas y limitaciones. Simultaneidad en su aplicación.
- Formulación de los presupuestos; problemas y procedimientos.
- Aprobación presupuestal. Reajustes en los programas.
- Ejecución y control presupuestarios. Presupuestos de caja y registros contables y físicos. Métodos y procedimientos administrativos y la ejecución presupuestaria. Rigideces y soluciones. Evaluación de la ejecución presupuestaria.
- Los presupuestos y su expresión en los niveles del "sistema". El presupuesto a nivel local, a nivel regional y a nivel nacional.

ii) Control, evaluación y sistema de información

- Conceptos y definiciones; revisión de elementos del diagnóstico.
- Proceso de control; características del control. Control cuantitativo y cualitativo.
- Los componentes a controlar y los niveles de control: el control político, técnico-administrativo y operativo.
- Mecanismos, procedimientos, instrumentos y modalidades de control.
- Evaluación: componentes principales. Información básica sobre la situación a evaluar (indicadores), propósitos, objetivos y otros patrones de comparación.
- Aspectos de la evaluación: actividades, proyectos, programas, técnicas y procedimientos. Evaluación del plan. Evaluación de procesos, de resultados, de eficacia y eficiencia.
- La evaluación política, técnica y administrativa.
- Las diferencias y relaciones entre control y evaluación.

- El diseño de los subsistemas de control y evaluación en los distintos niveles del "sistema", el "subsistema" general de control y evaluación.
- Sistemas de información: diseño y organización; la información necesaria (cuantitativa y cualitativa); vinculación con el sistema nacional de información; relaciones con el control y la evaluación. Correspondencia con el tema de igual nombre en el diagnóstico.

iii) Adecuación de sistemas, métodos y procedimientos técnico-administrativos

- Vinculación con el diagnóstico sectorial y análisis institucional, la macroadecuación y la programación del apoyo para los programas.
- Adecuación de sistemas técnico-administrativos: normativos, de planificación, de personal, contable y financiero, suministros, supervisión, etc.
- Adecuación de métodos y procedimientos; su vinculación con los requerimientos específicos de los programas; la difusión en los niveles administrativo y operativo; la manuales de procedimientos; la "normalización" de las acciones de apoyo al sistema.
- La programación administrativa de la ejecución, según los objetivos establecidos: identificación de recursos específicos en el tiempo y espacio, asignación de responsabilidades particulares y determinación de calendarios operativos, resultados esperados, controles a hacer, etc. (Este ítem corresponde a la programación de las acciones administrativas de cada unidad operativa del sistema en sus distintos niveles, o sea la definición de una administración por objetivos específicos).

3.7.3 Tiempo y procedimiento docente

	Tiempo en horas			
	Total	Exposiciones	Trabajo de grupo	Plenarias
i) Presupuestos	24	6	15	3
ii) Control, evaluación y sistemas de información	9	3	4.5	1.5
iii) Adecuación técnico-administrativa	6	6	-	-

El desarrollo del subtema ii) debe enfocarse en forma complementaria a los aspectos estudiados en el tema "macroadecuación". En esta oportunidad se analizarán los detalles de la adecuación técnico-administrativa en función de los requerimientos específicos de los programas y del plan, y de la programación administrativa correspondiente a cada objetivo establecido.

3.8 Presentación y aprobación de planes

3.8.1 Comentarios y contenido

La presentación de planes está determinada en su confección por el "ante quién se presenta" y "para qué se presenta". La finalidad, tipo, niveles y métodos de presentación y difusión del plan son los aspectos que deben ser tratados en esta parte del tema.

La aprobación del plan es inseparable de la presentación, en cuanto al plan como documento, pero la aprobación es un proceso difundido en todo el trabajo de planificación, que permeabiliza el diagnóstico y la formulación de proposiciones todas las veces que se requiere la toma de decisiones significativa en el proceso. Sin embargo, la aprobación tiene momentos críticos que corresponden a aquéllos en los cuales hay que aprobar, en los niveles políticos correspondientes, un conjunto de proposiciones o conclusiones a que se ha llegado; tal es el caso de las orientaciones de política para el diagnóstico, la formulación de políticas y estrategias, la aprobación del "esquema general del plan", de programas o conjunto de programas, la aprobación del plan como un todo, la aprobación de presupuestos, etc. El desarrollo del tema debe caracterizar los mecanismos, procesos, niveles políticos y jurídico-institucionales y actores que intervengan en los diferentes momentos de la aprobación y particularmente en lo referente a la definición de políticas y estrategias y a la aprobación del plan y de los presupuestos.

3.8.2 Tiempo y procedimiento docente

El tema será tratado en dos oportunidades:

a) La primera, en su contenido conceptual, a través de una mesa redonda, con expertos de relevante experiencia, y para la cual se estima la necesidad de 3 horas aproximadamente.

b) La segunda, destinada a la presentación de conjunto del estudio de caso (segunda parte: formulación de proposiciones) que los participantes vienen realizando durante el desarrollo del capítulo correspondiente, será realizada como parte de la Unidad V.

3.9 Articulación intersectorial

3.9.1 Objetivos

El tema se incluye con el propósito de enfatizarlo, a través de un resumen y presentación de conjunto de los diversos aspectos que tiene la articulación intersectorial en todo el Proceso de planificación y particularmente en el diagnóstico y formulación de proposiciones.

Se pretende con ello:

a) Conseguir que los participantes refuercen la comprensión de la articulación intersectorial y de su importancia en el proceso.

b) Desarrollen aún más su conocimiento sobre las oportunidades, mecanismos y procedimientos para realizar dicha articulación.

c) Consoliden una actitud favorable al trabajo multidisciplinario y multisectorial en la medida de los requerimientos de la "acción de planificar" y del desarrollo del Proceso de planificación.

3.9.2 Contenido

a) Justificación del estudio de la articulación intersectorial; su ubicación en este momento del Curso.

b) Conceptos y naturaleza de la articulación. La articulación como "momentos" en el desarrollo del Proceso versus la articulación de planes documento.

c) Momentos para la articulación en el proceso de planificación sectorial; diagnóstico, política y estrategias, esquema general del Plan, programación y ejecución.

d) Aspectos y niveles de la articulación, articulación "sustantiva" (producción y recursos) e "instrumental".

e) Requisitos para la articulación según aspectos considerados.

f) Procedimientos para la articulación: políticos, tecnológicos, de organización y operativos. Complementariedad entre ellos.

g) Dificultades en el sistema de servicios de salud para la articulación intersectorial.

h) Aplicabilidad de los procedimientos en los distintos estados de los procesos de planificación.

i) Situación actual de los procesos de planificación en América Latina en cuanto a la articulación intersectorial.

3.9.3 Tiempo y procedimiento

Se estima entre 4.5 y 6 horas el tiempo para el desarrollo del tema, que se hará a través de exposición y discusión simultánea.

CAPITULO IV

Problemas de la ejecución y de la evaluación1. Objetivos

Que los participantes se informen sobre los problemas que plantea la ejecución y la evaluación del Plan y programas de salud en realidades concretas.

2. Contenido

El desarrollo del capítulo estará constituido por el planteamiento de experiencias en la ejecución y evaluación de planes y programas de salud en países o áreas de la Región, por la discusión de estas experiencias y por el análisis de los problemas que las condiciones que prevalecen en los países de América Latina potencialmente pueden generar. Se analizará, por ejemplo, los problemas derivados de la inestabilidad política y administrativa, de las rigideces de la administración y de la ejecución presupuestaria, de las limitaciones de recursos y de capacidad operativa, de las formas como se organizan las comunidades y sus patrones de comportamiento, de la suficiencia y la oportunidad en el abastecimiento de insumos materiales y servicios, de los cambios no previstos en las condiciones ecológicas y sociopolíticas que afectan variables en el Sector, de las características y comportamiento del personal, etc.

3. Tiempo y procedimiento docente

Se propone para el tema entre 3 y 6 horas. Se recomienda que su desarrollo se haga mediante una mesa redonda, con la participación de personas con responsabilidades y experiencia en la planificación y en los niveles operativos del sistema. Se espera, además, que los participantes contribuyan a la discusión en base a sus respectivas experiencias en la administración de los servicios de salud de sus países.

UNIDAD V

El proceso de planificación de la salud

Objetivos

1. Que los participantes consoliden la visión totalizadora del proceso de planificación de la salud.
2. Que se capaciten para analizar el estado de los procesos de planificación.
3. Que se capaciten en el reconocimiento y utilización de los elementos estratégicos para la promoción del proceso.
4. Que repasen los conocimientos impartidos durante el Curso.

A. Temas1. Esquema para el análisis y evaluación de procesos de planificación de la salud1.1 Contenido

a) Referencia a los aspectos del proceso de planificación tratados en las unidades anteriores.

b) Categorías para el análisis de los procesos: componentes y dinámica.

c) Modelo de desarrollo del proceso y estudio de su funcionamiento. Etapas de implantación y funcionamiento de la planificación en el "sistema de servicios de salud".

d) Categorías de análisis y evaluación del proceso de planificación incluidas en el Plan Decenal de Salud para las Américas.

1.2 Tiempo y procedimiento docente

Se considera suficiente una exposición de 3 horas.

2. Análisis y evaluación de los procesos de planificación de la salud en América Latina2.1 Contenido

Este tema se desarrollará mediante presentaciones, por parte de participantes de países seleccionados y posterior discusión general. Estas presentaciones se fundamentarán en el esquema propuesto en el punto anterior y deben incluir el análisis de los puntos sobresalientes en cuanto a los componentes formales del proceso, a los métodos de planificación empleados, a la dinámica que presentaron y los resultados conseguidos. Referencia especial debe hacerse a la relación entre los procesos de planificación nacionales y la asistencia externa y las vinculaciones establecidas entre las funciones técnicas, políticas y administrativas en dichos procesos.

2.2 Tiempo y procedimiento docente

Presentación con discusión plenaria de 3 a 6 horas.

3. Estrategias para promover los procesos de planificación

3.1 Contenido

Definidos los componentes que caracterizan la existencia de un proceso de planificación y hecha su evaluación, es posible definir las medidas de estrategia para su promoción en cada situación real. Una estrategia para la promoción de un proceso de planificación en salud es inseparable, por lo tanto, de la situación real en que dicho proceso se realiza. Por consiguiente, el diagnóstico de situación permite reconocer los factores favorables que dinamizan o pueden dinamizar el proceso y los desfavorables que lo obstaculizan.

El desarrollo del tema debe incluir un repaso conceptual sobre estrategias, los procedimientos para su formulación y el análisis de su aplicabilidad a las situaciones de los países de América Latina. Por otro lado, debe enfatizar la importancia de la participación y los mecanismos a través de los cuales ella se ejercita en la promoción de los procesos de planificación en salud. Discusión especial debe dedicarse a la participación de los diversos integrantes del equipo de salud y de las organizaciones en que trabajan, particularmente el rol del planificador y sus relaciones en el "sistema". Otro aspecto que merece énfasis es la organización para la planificación; su ubicación jerárquica, recursos de que dispone, naturaleza de sus funciones y atribuciones, base jurídica que la sustenta y prestigio de la planificación, de la organización y de los planificadores. También se discutirá la utilización de la cooperación externa, particularmente de la OPS, como medida estratégica para la promoción de los procesos en los países.

3.2 Tiempo y procedimiento docente

Se dedicarán 3 horas a exposición, 3 horas a trabajo de grupo por país o grupo de países, y 1.5 horas para discusión plenaria.

4. Presentación del "estudio de caso" y repaso

4.1 Objetivos y contenido

La presentación del "estudio de caso" por los grupos de trabajo debe permitir:

- a) Que los participantes aclaren sus dudas y llenen los vacíos de conocimiento que se hayan detectado en su participación en las discusiones y trabajos prácticos o que espontáneamente planteen al cuerpo docente.

b) Que refuercen la visión totalizadora o integral de la salud, de la planificación y del "sistema de servicios de salud" en el ambiente social en el cual están insertos.

c) Que afiancen una actitud favorable a las modificaciones necesarias para el perfeccionamiento del proceso de planificación en el "sistema de servicios de salud" y para el análisis crítico y constructivo de las técnicas aprendidas y de sus posibilidades de aplicación a las realidades de sus respectivos países.

La presentación del "estudio de caso", corresponde al conjunto del trabajo práctico realizado en el desarrollo del capítulo III y de la Unidad IV. El repaso se referirá a todo el contenido del Curso.

4.2 Tiempo y procedimiento docente

Presentación de cada grupo de su "estudio de caso" en 1.5 horas, destinándose 6 horas más para aclaraciones y discusión entre participantes y docentes, con 1.5 hora de comentario final por parte del coordinador. Se destinarán también entre 9 y 12 horas para que los grupos completen la preparación de sus respectivas presentaciones.

ESQUEMA GENERAL DEL CURSO

Temas, duración y procedimientos docentes

	Expo- sición	Traba- jo de grupo	Plena- rio	Otros	Total
I. UNIDAD					
1. Inscripción e inauguración	-	-	-	6	6
2. Sesiones de integración y "test"	-	4.5	1.5	1.5	7.5
Subtotal	-	4.5	1.5	7.5	13.5
II. UNIDAD					
1. Introducción	3	-	-	-	3
2. Teoría del conocimiento	6	-	-	-	6
3. Teoría de sistemas	4.5	4.5	1.5	-	10.5
4. Salud	3	-	-	-	3
5. Sistema Servicios de Salud	1.5	6	3	-	10.5
Subtotal	18.0	10.5	4.5	-	33.0
III. UNIDAD					
1. Introducción	1.5	-	-	-	1.5
2. Población	6.0	-	-	-	6.0
3. Estructura económica	18.0	6.0	3.0	-	27.0
4. Estructuras sociales	15.0	-	3.0	-	18.0
5. Análisis político	4.5	3.0	1.5	-	9.0
6. Participación	3.0	-	-	-	3.0
7. Seminarios integrados	-	-	-	6.0	6.0
8. Ambiente biofísico	4.5	-	1.5	-	6.0
9. Salud y desarrollo socioeconómico	6.0	18.0	3.0	-	27.0
10. Administración y planificación	6.0	-	-	-	6.0
11. Planificación global	7.5	-	-	-	7.5
12. Evaluación I, II y III Unidad	-	-	-	3.0	3.0
Subtotal	72.0	27.0	12.0	9.0	120.0
IV. UNIDAD					
1. Introducción	1.5	-	-	-	1.5
2. Planificación de la salud	7.5	-	-	-	7.5
3. Normas	3.0	3.0	1.5	-	7.5
4. Introducción al diagnóstico de la situación de salud	1.5	-	-	-	1.5
5. Diagnóstico de la población	7.5	-	-	-	7.5
6. Nivel y estructura de salud	6.0	4.5	1.5	-	12.0
7. Condiciones sanitarias del ambiente	3.0	-	-	-	3.0
8. Problemas específicos	-	-	-	3.0	3.0
9. Análisis de información	-	7.5	1.5	-	9.0
10. Proyecciones	3.0	-	-	-	3.0
11. Introducción al diagnóstico del sistema de Servicios de Salud	3.0	-	-	-	3.0
12. Sector e instituciones	9.0	21.0	6.0	-	36.0
13. Local y establecimientos	6.0	21.0	3.0	-	30.0
14. Recursos reales: físicos	6.0	4.5	1.5	-	12.0
15. Recursos humanos	3.0	-	1.5	-	4.5
16. Financiamiento	6.0	4.5	1.5	-	12.0
17. Investigaciones	1.5	-	-	-	1.5
18. Sistema de información	4.5	6.0	1.5	-	12.0

(Cont.)

	Expo- sición	Traba- jo de grupo	Plena- rio	Otros	Total
19. Organización sociopolítica	1.5	-	-	-	1.5
20. Políticas globales, aspectos eco- nómicos y sociales	6.0	6.0	3.0	-	15.0
21. Análisis político del Sistema de Servicios de Salud	4.5	7.5	3.0	-	15.0
22. Participación	-	-	-	3.0	3.0
23. Síntesis del diagnóstico	3.0	6.0	3.0	-	12.0
24. Estudio de caso	1.5	64.5	6.0	-	72.0
25. Introducción formulación de propo- siciones	1.5	-	-	-	1.5
26. Formulación políticas y estrategias	4.5	9.0	3.0	-	16.5
27. Evaluación capítulos 1 y 2	-	-	-	3.0	3.0
28. Esquema general del plan y macroade- cuación	12.0	18.0	3.0	-	33.0
29. Investigación operativa	6.0	-	-	-	6.0
30. Programación de inversiones físi- cas y proyectos	7.5	10.5	3.0	-	21.0
31. Programación de recursos humanos	4.5	4.5	3.0	-	12.0
32. Programación de servicios	7.5	48.0	4.5	-	60.0
33. Programación de investigaciones	1.5	-	-	-	1.5
34. Planes regionales	4.5	-	1.5	-	6.0
35. Presupuesto	6.0	15.0	3.0	-	24.0
36. Control y evaluación y sistema de información	3.0	4.5	1.5	-	9.0
37. Adecuación administrativa	6.0	-	-	-	6.0
38. Presentación de planes	-	-	-	3.0	3.0
39. Articulación intersectorial	4.5	-	-	-	4.5
40. Problemas de la ejecución	-	-	-	4.5	4.5
41. Evaluación curso	-	-	-	3.0	3.0
Subtotal	157.5	265.5	57.0	19.5	499.5
V. UNIDAD					
1. Esquema para el análisis y evalua- ción de procesos	3.0	-	-	-	3.0
2. Análisis y evaluación de los pro- cesos en América Latina	-	-	-	4.5	4.5
3. Estrategias para promover los pro- cesos	3.0	3.0	1.5	-	7.5
4. Presentación de estudio de caso	-	12.0	-	9.0	21.0
Subtotal	6.0	15.0	1.5	13.5	36.0
Total general	253.5	322.5	76.5	49.5	702.0

Los tiempos considerados en el cuadro son en general en tiempos medios estima-
dos para cada tema. El total (702 horas) ultrapasa la disponibilidad dentro de las 20
o 21 semanas de la duración de los Cursos. La duración media real (referida en la in-
troducción al Programa) resulta de disminuciones del tiempo propuesto en función de la
disponibilidad en cada Escuela.