



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

FACULTAD DE CIENCIAS MEDICAS

ESCUELA DE SALUD PUBLICA

## PLANIFICACION Y PROGRAMACION ESTRATEGICA

### UN MODELO EN SALUD MENTAL

Dr. Rubén Oscar Ferro

En nuestro país existen innumerables antecedentes de formulaciones de intenciones que se denominaron planes o programas en / el sector salud.

También son numerosos los esfuerzos que quedaron solamente en la etapa de formulación o de implementación parcial de algunas / de esas propuestas.

Por lo anterior creemos que referirse a la planificación en / el Sector Salud en nuestro país, es referirse, con algunas excepciones, a la historia de los fracasos.

En Salud Mental no fue diferente en el marco general, en lo // particular podemos decir: que no ha existido una propuesta de Planificación Nacional de carácter integral.

La explicación y el análisis de estos antecedentes han merecido innumerables interpretaciones de tipo político, técnico, económico, etc.

Es nuestra intención compartir con Uds. algunas reflexiones, // necesariamente parciales e inacabadas, sobre una experiencia que se está desarrollando en nuestro país, de características inéditas en el área de salud: me refiero al desarrollo e implementación de lo que se denominó "**LINEAMIENTOS GENERALES PARA UN PLAN NACIONAL DE SALUD MENTAL**". Este documento fue elaborado entre el 2 y el 30 de enero de 1984, por un equipo dirigido por el Prof. /

---

Ponencia presentada en el Panel "PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS" del SIMPOSIO REGIONAL " ATENCION PRIMARIA EN PSIQUIATRIA" -Asociación Mundial de Psiquiatría-Asociación de Psiquiatras Argentinos Buenos Aires, 29 al 31 de agosto de 1987.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

FACULTAD DE CIENCIAS MEDICAS

ESCUELA DE SALUD PUBLICA

- 2 -

Mauricio Goldemberg, Consultor de la Oficina Sanitaria Panamericana, y el Dr. Vicente Galli, Director Nacional de Salud Mental.

Creemos importante señalar como antecedente que permite una contextualización de lo que vamos a tratar, el hecho que las // plataformas de los partidos políticos del campo popular, para // las elecciones de 1983 coinciden en priorizar a la salud mental en un lugar del que no hay antecedentes en propuestas partidarias anteriores para el sector salud.

No podía ser de otra manera si se considera la experiencia // pasada por el pueblo argentino en el período 76/83, gobernado // por una dictadura genocida, la que culmina su larga noche auto-destruyéndose en su vergonzoso accionar en Malvinas.

El calificativo de esta etapa como Revolución Regresiva, creemos que permite entender la catástrofe que produjo en los valores, instituciones y organizaciones sociales. Por lo que el análisis de la deuda externa en el área de la economía no es comparable al saldo de la deuda interna en el campo social.

Esta regresión produjo efectos en varios sentidos en Salud // Mental, ya que la amputación y destrucción de las organizaciones, y de los desarrollos conceptuales alcanzados, nos llevaron // nuevamente al Asilo, el individuo, la enfermedad, la unicausalidad y las disciplinas totalizadoras.

Pero, retomando la propuesta de un Plan Nacional de Salud // Mental, creemos que éste sólo es posible en un Estado que asuma la responsabilidad de su cuidado, y en el que las personas y la comunidad toda lo entienda como un derecho natural, sin otro // justificativo.

Para que sea efectivamente nacional, debe existir respeto // por las autonomías provinciales, tanto por la aceptación o el // rechazo; y en el primer caso, respeto por los desarrollos partícules enmarcados por las características socioculturales de // cada jurisdicción.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

FACULTAD DE CIENCIAS MEDICAS

ESCUELA DE SALUD PUBLICA

- 3 -

Pensar en 1984 en estas premisas como posibles, era muy difícil.

Bueno, pero ¿ qué recomendaban estos lineamientos ?

- "a. Amplia cobertura de la población.*
- b. Recuperación de profesionales y actualización en la conceptualización de Salud Mental.*
- c. Reducción de la capacidad de los grandes hospitales psiquiátricos.*
- d. Aumento del número de servicios psiquiátricos periféricos //// (Centros de Salud Mental y servicios de psiquiatría en Hospitales generales.)*
- e. Atención para todos los grupos etáreos.*
- f. Mejora de la capacidad profesional y creación de un Centro Nacional de Capacitación y Acreditación de agentes en Salud Mental.*
- g. Implementación de programas de Atención Primaria en Salud // Mental.*
- h. Realización de una investigación epidemiológica a nivel nacional".*

Lo así formulado como recomendación, da una idea de la propuesta general. Pero ahora veamos los objetivos planteados:

- " 1. Lograr la integración de las acciones programáticas del campo / de la Salud Mental en el programa nacional de Salud.*
  - 1.1. Estructurando acciones específicas que cubran la prevención primaria, secundaria y terciaria.*
  - 1.2. Desarrollando la concepción actualmente vigente de la Salud Mental a través de experiencias demostrativas de acciones integrales.*
  - 1.3. Capacitando agentes a través de la formación conceptual y// de la capacitación en servicio.*
  - 1.4. Proponiendo la programación de acciones adecuadas a las necesidades de la población.*



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

FACULTAD DE CIENCIAS MEDICAS

ESCUELA DE SALUD PUBLICA

- 4 -

- 1.5. *Evaluando y corrigiendo las mismas.*
- 1.6. *Distribuyendo los recursos según las necesidades de la población.*
2. *Promover el desarrollo de actividades de prevención primaria fundamentadas en el mejor conocimiento de los factores generadores de perturbación o conflicto....*
3. *Establecer pautas de atención psiquiátrica inmediata en consulta ambulatoria , en internaciones parciales y en internaciones /// breves con el propósito de evitar la cronificación derivada de la atención demorada.....*
4. *Replantear la atención del paciente de larga estadía evitando las internaciones sin plazo y sin tratamiento programado.....*
5. *Elaborar un Plan de Salud Mental que facilite a todas las provincias según sus características y necesidades particulares, el desarrollo de acciones actualizadas en asistencia y formación profesional, prevención primaria y organización de la rehabilitación....*
6. *Propender a la realización de una investigación epidemiológica de carácter nacional que mida la incidencia y prevalencia de la / patología de mayor envergadura así como los desajustes psicosociales.....*
7. *Integrar los esfuerzos del Programa Nacional de Salud Mental, con las distintas Secretarías del Ministerio de Salud y Acción Social, Ministerios de Salud de las Provincias.....*
8. *Asegurar la formación y capacitación de personal en esta área, a través de una escuela de agentes de Salud Mental, con aportes/ de las diversas instituciones comprometidas en tal interés."*

Es sabido que para grandes problemas se requieren grandes / soluciones.

Pero los que adherimos a estas propuestas, comprendíamos el esfuerzo participativo que se requería para llevarlo adelante, pues si son necesarias grandes soluciones, se precisan grandes estrategias.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

FACULTAD DE CIENCIAS MEDICAS

ESCUELA DE SALUD PUBLICA

- 5 -

El primer paso fue hacer conocer estos Lineamientos, siendo un hito el I Seminario Nacional de Salud Mental de La Falda (Córdoba) donde todas las jurisdicciones aceptaron llevar adelante esta empresa, pero señalándose la incapacidad técnica de los dirigentes para efectivizarla en cada provincia.

En 1985 surge de este marco el Curso de "Administración de Servicios de Salud Mental " proyecto conjunto entre la Escuela de Salud Pública de la Universidad Nacional de Córdoba y la Dirección Nacional de Salud Mental, con el apoyo de la Organización Sanitaria Panamericana.

En él comienza la formación de setenta profesionales de conducción de catorce provincias, designados por la Dirección Político-Sanitaria de Origen, donde se trabaja sobre: demografía, estadística, epidemiología, legislación, administración, modelos asistenciales, programación, formación de recursos humanos. Termina el año con un trabajo final de Programación de Acciones / de cada sector o jurisdicción participante.

La evaluación final señaló que los logros eran pocos en comparación con las propuestas y los esfuerzos que se estaban realizando.

Prevalecía en todos la idea que los instrumentos operacionales no eran suficientemente útiles para las acciones emprendidas.

A propuesta de los participantes: alumnos, docentes y coordinadores; se programó en 1986 el Curso de "Planificación y Políticas en Salud Mental " para los egresados del Curso anterior, que pudieran continuar la profundización de la tarea encarada.

Creemos que es a partir de ese año cuando la experiencia empieza a cambiar, probablemente no tanto en el campo operativo, como en el conceptual de su formulación, ejecución y evaluación.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

FACULTAD DE CIENCIAS MEDICAS

ESCUELA DE SALUD PUBLICA

- 6 -

Este nuevo paso fue posible con el aporte de los trabajos // teóricos y de la enseñanza personal del Profesor Mario Testa, // uno de los más importantes planificadores en salud de Latinoamé- rica, olvidado o negado en nuestro país.

La introducción y profundización de su visión de la Planifi- cación y Programación estratégica, nos permitió salir del encie- rro en que la planificación tradicional, normativa, rígida y // descontextualizada nos había colocado en los años anteriores.

Fue también en 1986 en que se formuló una definición de Sa- lud Mental, pensada para que operativamente sirviera en el com- plejo campo de nuestro accionar; entendemos ahora por **Salud Men- tal** " *El estado de relativo equilibrio e integración de los elementos conflictivos del / sujeto, de la cultura y de los grupos. Equilibrio e integración progredientes, con crisis / previsibles e imprevisibles, registrables objetiva o subjetivamente, en el que las perso- nas o los grupos participan activamente en sus propios cambios y en los de su entorno // social* " .

Con estos antecedentes comprendimos que si no existe una co- herencia entre los propósitos , los métodos y la organización, el fracaso se encuentra a cada paso.

La planificación estratégica incorpora la dependencia, el // conflicto y el poder como variables centrales del proceso de // ordenamiento, ejecución y evaluación lo que permite una visión/ en todo diferente. Pero si además reconoce la complejidad, la / fragmentación y la incertidumbre como inherentes al proceso so- cial, nos permite entender también a la estrategia de otra mane- ra.

Es así que dejamos de pensar en la estrategia como una mane- ra de alcanzar la meta, para entenderla como una manera de po- nerse en situación de aproximarse para alcanzar la meta. O sea pasamos de fechar el tiempo cronológico a pensar el tiempo ló- gico .



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

FACULTAD DE CIENCIAS MEDICAS

ESCUELA DE SALUD PUBLICA

- 7 -

Se podrá comprender ahora la coherencia desde este método / en relación con nuestro objetivo (según definición ) y las propuestas realizadas en los Lineamientos Generales para un Plan/ Nacional de Salud Mental.

También comprendimos que **no es suficiente planificar objetivos y medios**, sino además el movimiento que pueda viabilizar / dicha propuesta en un **proceso participativo** que contenga la // flexibilidad suficiente según los criterios de los **podere políticos, técnicos y administrativos** que incidirán determinando la posibilidad de alcanzar dichos objetivos.

Diferentes son los desarrollos alcanzados en cada provincia y jurisdicción donde esta experiencia se está llevando a cabo.

Actualmente, y a los efectos de su reciclaje teórico/operativo, se está realizando una evaluación estratégica de experiencias argentinas en Salud Mental en la que participan diecinueve provincias.

Por último, quisiera señalar que en este año, ya se está // transmitiendo y desarrollando esta propuesta en : 1. la Escuela de Salud Pública de Buenos Aires en el Curso de "Auditoría/ y Administración de Servicios y Sistemas de Salud Mental" para Capital y Provincia de Buenos Aires.

2. la Escuela de Salud Pública de Córdoba en el Curso de "Planificación y Políticas en Salud Mental" con sesenta participantes de diecinueve provincias.

3. la Universidad Nacional de Tucumán en el Curso " Regional de Administración de Servicios de Salud Mental "con participantes de seis / provincias del noroeste argentino.

4. el Hospital Psiquiátrico de Oliveros en -Santa Fe- en el Curso de "Po-



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

FACULTAD DE CIENCIAS MEDICAS

ESCUELA DE SALUD PUBLICA

- 8 -

líticas en Salud Mental" con la participación de ciento veinte profesionales .

5. en Concordia- Entre Ríos- el Curso de "Administración Sanitaria en Salud Mental "donde participan setenta profesionales del Litoral Ar-  
gentino, de la República Oriental del Uruguay y Estados Sureños del Brasil.

Esto, en lo referente a la formación de personal de conduc-  
cción. Pero existe otro amplio campo de transmisión y desarro-  
llo, en las Residencias Interdisciplinarias en Salud Mental, Cá-  
tedras, Cursos, Seminarios, Jornadas y Concurrencias Programa-  
das ,en diferentes Provincias donde estas reflexiones son deba-  
tidas.

Es nuestra intención el relato de esta encrucijada, porque /  
creemos que en los procesos de transición como el que actualmen-  
te vivimos, la utilización de categorías analíticas equívocas, /  
es más peligrosa que los errores u obstáculos de la acción. Pués  
es en este momento y por esta causa donde se acrecienta estruc-  
turalmente nuestra dependencia y enajenación.