

LOS ESCENARIOS COMO METODO DE PRONOSTICO Y PLANIFICACION DE LA ATENCIÓN DE LA SALUD¹

La planificación de la salud debe centrarse específicamente en los problemas prioritarios tal como hoy día son percibidos por los políticos, planificadores y administradores de salud. Para trasladar este enfoque a las estrategias de salud para todos en el año 2000, se requiere una concepción más amplia de la planeación y la administración de la salud a largo plazo. Entre los distintos métodos existentes para desarrollar las estrategias nacionales de salud a largo plazo, los escenarios de salud constituyen una opción prometedora.

El análisis de escenarios de salud es un instrumento de pronóstico que estima en forma sistemática las probabilidades de diferentes acontecimientos posibles en el futuro. Emana de modelos analíticos cuantitativos y cualitativos (por ejemplo, la simulación) que contienen elementos imaginados, y torna explícitas las suposiciones e hipótesis que gobiernan el modelo y la selección de variables.

Los escenarios son principalmente hipotéticos y se concentran en las características y los efectos esenciales de una situación, sistema, desarrollo o intervención. Asimismo, constituyen una visión amplia e intersectorial de los problemas, sin limitarse a ningún momento determinado en el tiempo. De aquí se deduce que siempre se refieren a un número de posibilidades y que, por consiguiente, no se necesita que haya consenso para poder trabajar eficazmente con ellos en cualquier nivel de las políticas de salud.

Casi todos los pronósticos de salud que no se basan en escenarios son más bien simples modelos que extrapolan acontecimientos o tendencias pasados o presentes al futuro (por ejemplo, mortalidad, morbilidad, recursos humanos para la atención de salud, gastos en salud, etc.). Los modelos basados en escenarios incluyen variables del futuro que, por supuesto, no permanecen iguales en lo más mínimo. Así, más que actuar como "controles" de grupos de variables, entrañan análisis explícitos de las consecuencias de futuras apariciones de tendencias, interrupciones, acontecimientos, innovaciones sin precedentes, nuevas relaciones intersectoriales, posibles cambios significativos de las pautas sociales, políticas y culturales, diferentes perspectivas económicas y, por último, aunque no menos importante, futuras opciones de políticas de salud.

¹ Charles O. Pannenberg, Banco Mundial, Departamento de Población, Salud y Nutrición. Basado en el seminario "Predicting the future: scenario approach to planning", presentado por el autor en la sede de la Organización Panamericana de la Salud el 1 de agosto de 1985.

Tipos de escenarios

Los escenarios de salud pueden clasificarse en dos categorías principales. Por un lado están los escenarios exploratorios, los cuales se ajustan esencialmente a razonamientos positivos. Estos escenarios, también llamados anticipadores o predictivos, sirven para incrementar el poder anticipador de la planificación y administración en salud analizando las consecuencias que tendría para esta el acaecimiento de tal o cual suceso en el futuro. Los acontecimientos en sí mismos suelen producirse en una forma autónoma e influida solo marginalmente por las políticas de salud, salvo cuando estas los han previsto de modo manifiesto.

El otro tipo de escenario es el de determinación de metas, que se caracteriza por un razonamiento normativo. Utiliza como punto de partida futuros deseables manifestados en forma de metas que se quieren alcanzar. Como ocurre en la planificación empresarial, formula la esencia de un esfuerzo voluntario estableciendo explícitamente lo que se quiere como resultado de sus recursos y actividades, y para cuándo. Como cualquier buena administración estratégica, procede luego a desglosar sus deseos por tema o producto para llegar a un amplio conjunto operacional de metas a largo plazo.

Aunque parezca paradójico, establecer explícitamente un deseo para el futuro constituye el paso más difícil de la planeación. Los escenarios normativos proporcionan los medios para vislumbrar la imagen de un futuro o futuros, para hacerla "identificable" y abierta a los deseos y a la subsiguiente planificación y administración de esos deseos.

Mientras que los escenarios exploratorios funcionan como un instrumento para el cumplimiento de este primer paso, el método de los escenarios de determinación de metas y normativos dota de sustancia al paso siguiente. Partiendo de la meta, de lo que es deseado y deseable, este método traza en forma lógica las diversas vías alternativas que unen a esa meta con la situación o la política presentes.

Los escenarios exploratorios permiten perfilar los límites máximos y mínimos de lo que puede ocurrir o ser posible bajo las mejores o peores condiciones, después de que los escenarios de determinación de metas hayan producido la sustancia de la planeación estratégica de salud dentro de la gama establecida por los escenarios exploratorios.

Salud para todos en el año 2000

La meta de salud para todos en el año 2000, establecida por la Organización Mundial de la Salud en 1978, es el primer ejemplo coherente del primer paso de la planificación. Tanto el documento² que presenta este objetivo como el que enuncia la política de salud de los Países Bajos para el año 2000 aún funcionan desde el punto de vista de la

² Organización Mundial de la Salud. *Estrategia mundial de salud para todos en el año 2000*. Ginebra, 1981. Salud para Todos 3.

fijación de metas o de exploración. La superación de esa dicotomía implica la derivación deliberada de metas normativas para el futuro a partir de innovaciones del futuro.

En el caso de los Países Bajos, tras varios intentos infructuosos de establecer estrategias de salud a largo plazo durante los años sesenta y comienzos de los setenta, no se produjo ninguna estrategia de planificación amplia en materia de salud hasta principios de los ochenta. El Ministerio de Salud holandés optó por una estructura en la cual la elaboración de los escenarios de salud no está directamente a cargo de su departamento de planificación a largo plazo, sino de un comité de carácter independiente bajo el cual funcionan una serie de comisiones de escenarios (sobre cánceres, enfermedades cardiovasculares, envejecimiento y modos de vida).

El objetivo del sistema estratégico de planificación de la salud de los Países Bajos solamente puede lograrse si se repiten los análisis de escenarios cada año y medio o dos años, a fin de verificar si las condiciones y suposiciones se han tornado reales, en qué direcciones han evolucionado y si es necesario agregar nuevas dimensiones. Solo entonces se comprobará el valor predictivo de los escenarios, y su influencia sobre la planeación nacional de salud alcanzará todo su potencial.

Aparte de la publicidad apropiada y de las presentaciones de los informes sobre escenarios (simposios nacionales, prensa, publicaciones, etc.), es necesario adoptar medidas para asegurar que los pronósticos de estos informes se incluyan explícitamente en los planes y políticas de salud de los gobiernos. Con esta finalidad, en Holanda se creó el Grupo de Salud 2000, que está encargado de trasladar directamente los resultados de los diversos escenarios a la estrategia de planificación de la salud del Ministerio de Salud.