

# Del Diagrama de Venn al Nudo Borromeo

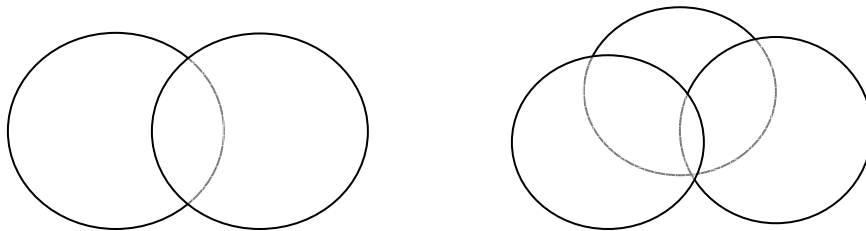
## Desarrollo de la Planificación en América Latina

*Mario Testa y Hugo Spinelli*

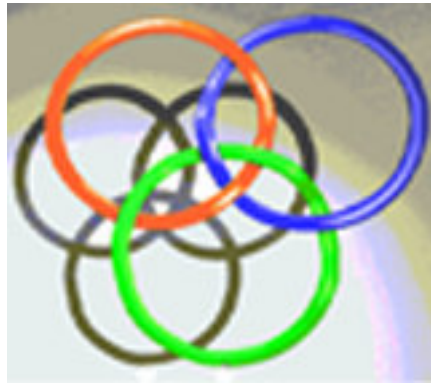
*“Pensar no consiste en salir de la caverna...  
Consiste en entrar en el laberinto”  
Cornelius Castoriadis*

### Introducción

El título de este trabajo trata de tomar la dinámica del conocimiento de la matemática como un ejemplo de lo sucedido en las últimas décadas y que muchas veces se resume como crisis de la modernidad. En 1880 el lógico inglés John Venn publicó el artículo titulado “Sobre representación diagramática y mecánica de proposiciones y raciocinios” a partir de la nueva visión de la *Teoría de Conjuntos* desarrollada por G.Cantor. Venn proponía la idea de representar las relaciones entre conjuntos a través de figuras en el plano. Dicho procedimiento resultó muy exitoso y alcanzó gran difusión en casi todas las disciplinas como forma de graficación de diferentes ideas.



En su lógica de desarrollo la matemática se enfrentó a la idea de representar una configuración de tres conjuntos por medio de tres círculos. Ese nuevo desafío para la ciencia tenía de mucho antes su representación real. Era el símbolo de unión de la familia italiana Borromeo de la región de Piamonte, de gran fama e influencia en el período Renacentista.



Su simbología es bastante clara: removiendo uno de los círculos los demás no están más unidos; además la imposibilidad de construir el modelo usando los círculos sin distorsionarlos le da un rasgo místico.

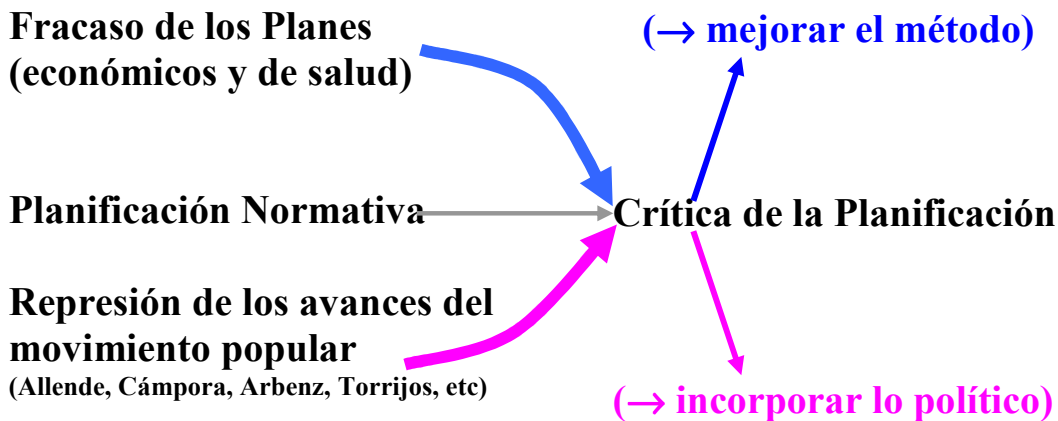
La historia revela algunas ideas importantes sobre la matemática. Por ejemplo que por más original que una idea puede ser, en el fondo ella apenas reorganiza el material ya existente; que un error bien puede permanecer durante largos años en la vida de los matemáticos; y se debe por lo tanto acreditar en el dictado que “la matemática es lo que los matemáticos andan haciendo” entonces un error puede hacer parte de la matemática, tenida por legos como refugio sacrosanto, libre de errores e imperfecciones; que un hecho u objeto puede existir durante largo período antes de revelar su lado útil en una manera inesperada.

Si lo sucedido en el campo de las matemáticas, como tantos otros de esa y otras disciplinas, ha sido entendido, trataremos de ejemplificar dicho proceso en el campo de la planificación en salud como un ejemplo más de los tanto que se pueden mencionar en lo que se ha dado en llamar el campo de la salud pública o campo sanitario.

## **Origen de la crítica**

Durante la sexta década del siglo pasado se desplegó con fuerza la planificación de la salud en América Latina, mediante la aplicación del método conocido como CENDES/OPS, diseñado sobre la base del procedimiento que desde la década anterior se venía utilizando en el terreno económico. En paralelo con ese desarrollo, pero sin puntos de contacto con el mismo, crecen los movimientos populares, impulsados por el avance de los logros de la revolución cubana, que inicia sus primeros pasos en ese momento.

En ambos terrenos, la praxis de la planificación y la praxis política, no tardarán en aparecer los fracasos, cuyo natural desenlace no será otro que la crítica. Pero es necesario distinguir sus fundamentos -los de la crítica- pues no es indiferente que se trate del fracaso de la planificación -los planes no llegan a concretar las transformaciones buscadas, lo que es de plena evidencia en la primera mitad de la séptima década- o del fracaso de la política -los avances del movimiento popular son reprimidos por una coalición entre militares internos e imperialismo norteamericano (Allende 1971, Cárpora 1973 y su “coletazo” hasta 1976)- ya que ese origen tendrá consecuencias diferentes para el futuro desarrollo conceptual de la planificación (económica y de salud).



sujeto cartesiano → sujeto crítico → sujeto implicado

El **sujeto cartesiano** es el que surge con la modernidad, o con el período correspondiente al iluminismo con sus notables avances en el terreno de las ciencias duras; su traducción a nuestro campo se hace mediante las propuestas de planificación normativa. El **sujeto crítico** se gesta dentro de ese mismo período a partir de preguntas que la ciencia tradicional no consigue responder satisfactoriamente y da origen a lo que se conoce como posmodernidad, con su formulación de la planificación estratégica. El **sujeto implicado** es el que se identifica a partir de la aceleración que supone el fin de la posmodernidad y que -si los desarrollos continúan de la manera que se analiza en este trabajo- será el responsable de las transformaciones conceptuales y en el terreno de la praxis que pudieran ocurrir a partir de ahora.

Lo que ocurre a partir del desencadenamiento de la crítica va a depender, por una parte, del origen de la misma, pero también de otras cuestiones que forman parte de la determinación general de los procesos sociales.

Si el origen de la crítica es el fracaso del plan, lo más probable será que se atribuya el fracaso al método y la consecuencia final sea una propuesta de perfeccionamiento del método que mejore sus posibilidades de alcanzar resultados deseables.

**Ponencia presentada por el Prof. Mario Testa  
en el 2º Taller Nacional de Planes de Salud. Canarias 2002**

Si, por el contrario, la crítica tiene como plataforma la represión del movimiento popular, la búsqueda andará por los caminos de explorar más a fondo los comportamientos sociales para intentar dilucidar en ellos la fuente del fracaso de las propuestas transformadoras.

La pregunta de ¿por qué la represión política da origen a una crítica de la planificación?, encuentra su respuesta en que el avance del movimiento popular genera propuestas transformadoras, en general contenidas en alguna envoltura de planificación.

Este doble origen no es necesariamente independiente uno del otro; es decir, pueden coexistir. Y de hecho coexisten en las dos propuestas más relevantes - desde nuestro particular punto de vista- que surgen en los últimos años de la década del setenta, primeros del ochenta.

Se trata de la reflexión que realiza Carlos Matus después de la caída de Salvador Allende y ya desde la cárcel donde paga sus culpas de haber sido presidente del Banco Central y ministro de economía del presidente asesinado, reflexión que se concreta con otro libro pionero de ese prolífico autor: *Planificación de Situaciones*, publicado en su edición original en 1977 y desarrollado con amplitud en otros textos posteriores: *Política y Plan*, IVEPLAN, Caracas, 1982 y *Adiós señor Presidente*, Pomaire, Caracas, 1987. En mi caso la crítica aparece como autocrítica en el libro *Pensar en Salud*, de 1989, junto con la propuesta que se publica el mismo año con el título *Pensamiento Estratégico y Lógica de Programación*, aunque ambos habían sido publicados parcialmente en artículos en varias revistas.

Lo que ocurre después de la crítica va a depender de la manera como los sujetos interesados en el tema reciban, perciban y elaboren -a partir de su propia historia personal y política- los contenidos y hasta las mismas formas del desarrollo crítico.

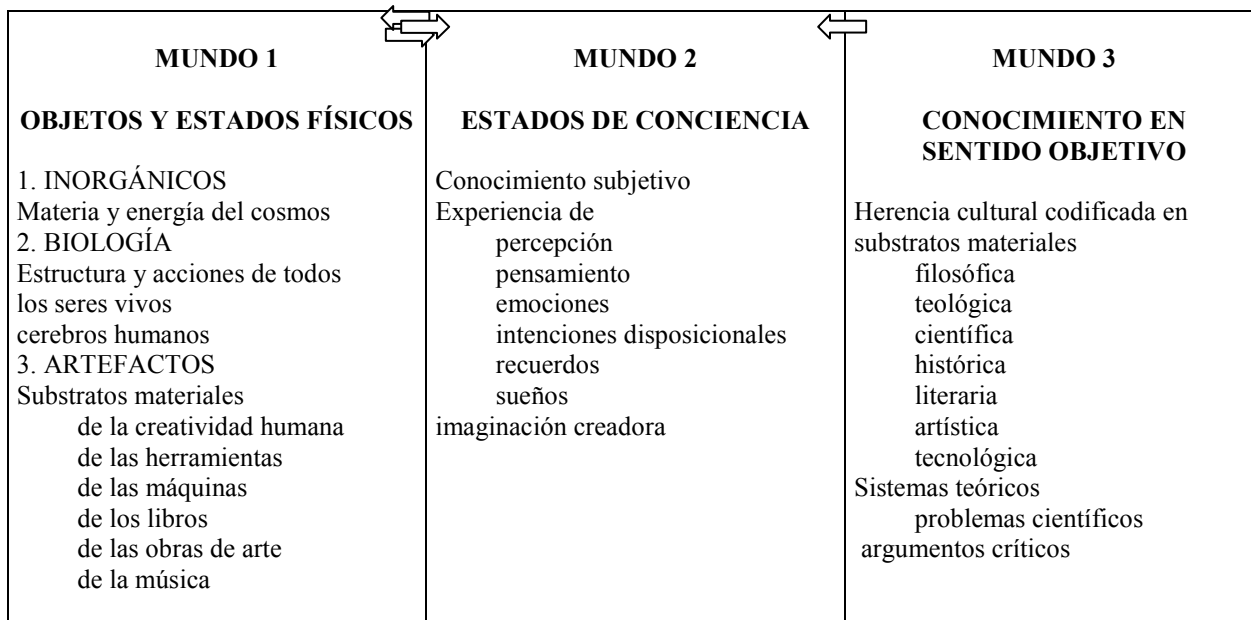
Varias son las formas que asumirá ese nuevo desarrollo. Por un lado la lateralización del pensamiento, es decir la profundización en una sola dirección sin tomar en cuenta el territorio de origen en todas sus dimensiones y sin reconsiderar la necesidad de la reconstrucción de las dimensiones criticadas, en un movimiento antidialéctico en el que ya no hay síntesis de la anulación conservación mediante su superación, sino dominación de uno de los polos de la contradicción técnico política.

De modo que habrá tres posibilidades: la unilateralidad metodológica, la unilateralidad política -en ambos casos con ausencia del sujeto- y la verdadera síntesis dialéctica de ambos polos, mediada por la incorporación del sujeto:



*productos de la mente humana: a esto lo denominaré «Mundo 3».* (Karl R. Popper y John C. Eccles, *El yo y su cerebro*, Labor, Barcelona, 1985; edición original en inglés de 1977; parte I, capítulo P2 “Los Mundos 1, 2 y 3”, ‘10 Interacción: los Mundos 1, 2 y 3’, página 43).

Eccles, en el mismo libro, lo especifica de la siguiente manera (capítulo E7 “La mente autoconsciente y el cerebro”, ‘50 La mente autoconsciente y el cerebro’, página 403):



La caracterización de estos autores, que ellos califican de inicio como interaccionismo dualista, tiene puntos de contacto con los “registros” que estamos examinando -aunque las equivalencias entre mundos y registros no sean absolutas- generando un sustento epistemológico firme para los desarrollos que se hacen a seguir. Nótese la doble relación entre los tres “mundos” simbolizadas por la doble flecha que los unen (en el original). Sin embargo, en el texto (página 405) se afirma lo siguiente: “Podemos formular las interacciones conjeturadas de la hipótesis tri-interaccionista, como sigue: Mundo 1 ↔ Mundo 2 y Mundo 3 ↔ Mundo 1 ↔ Mundo 2, donde Mundo 2 → Mundo 1 contiene el problema de la acción voluntaria... y Mundo 1 → Mundo 2, el problema de la percepción consciente...”

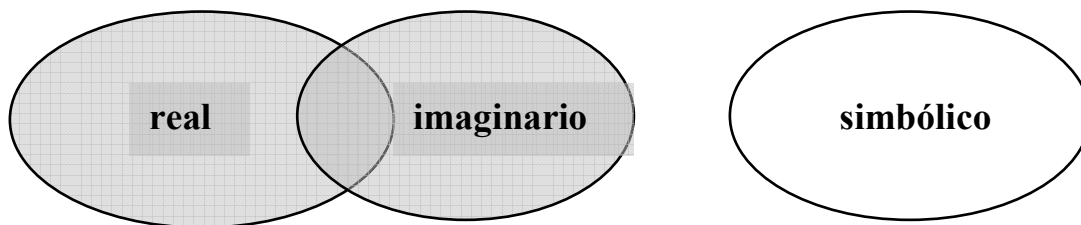
Retomamos, a partir de aquí, la descripción de los tres registros y las transformaciones que van a sufrir en el período que analizamos y en referencia a los procesos de planificación de salud.

Lo real es infaltable en cualquier formulación que intente superar la etapa del delirio. Este registro domina el primer momento de la planificación (LA).

El sustento de lo real es el mundo con su objetividad “dura” y la sociedad con su objetividad “blanda” y su subjetividad, expresada en los comportamientos sociales. De estos componentes la planificación normativa privilegia el primero, es decir la objetividad “dura” (material) del mundo. El reconocimiento de los otros componentes, correspondientes a la sociedad, se traducirá de inicio en los intentos de integración de la planificación económica con los aspectos sociales, a fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta.

Nos enfrentamos con un problema metodológico, porque no sólo hay un problema teórico y práctico en mantener los tres registros separados, sino que también se presentan cuestiones internas a cada uno de ellos, como es el mantener separados aspectos que en la vida real es difícil que no se encuentren mutuamente implicados (¿cómo separar, en serio, lo económico de lo social?)

Sin embargo, esa integración no se realiza en forma plena sino como un “solapamiento” parcial -un diagrama de Venn- entre los dos registros. El simbólico no entra para nada en este momento.



El solapamiento descrito no es más que un encuentro en el espacio común, sin que ninguno de los componentes implicados pierda su identidad ni ninguna de sus características. Se trata de coincidir sin mezclarse.

La modificación introducida se manifiesta de una doble manera. Por un lado como sustento de una crítica interna a la planificación económica normativa que era parte del pensamiento hegemónico de la época.

Lo que se critica es la ausencia de los aspectos sociales en la planificación, no los procedimientos utilizados para su formulación, ni el carácter económico “fuerte” de la misma.

El problema se limita a la incorporación de lo social, muy ambigua y taxativamente definido (de una manera -pudiéramos afirmar- solapada): se trata de la educación, la salud, la vivienda, el empleo, etcétera. [El etcétera del paréntesis tiene aquí un sentido definido y un significado ambiguo; el sentido definido es la prueba de la ambigüedad conceptual, el significado ambiguo quiere decir que cualquier cosa puede entrar en la definición de lo social -por ejemplo: la cultura, el entretenimiento y/o el ocio].

**Ponencia presentada por el Prof. Mario Testa  
en el 2º Taller Nacional de Planes de Salud. Canarias 2002**

Lo que todo esto significa, desde un punto de vista estructural, -para utilizar un término caro para la época- es que comienza a reconocerse que la planificación no sólo debe ocuparse de los aspectos productivos sino también reproductivos de la vida social.

Otro aspecto de la crítica se refiere a los procedimientos utilizados por la planificación económica normativa. El principal representante de esa crítica, pero no el único, fue Carlos Matus a través de su texto *Estrategia y Plan*, ILPES, Santiago (1972).

Por otra parte se realizan esfuerzos para incorporar en la práctica los aspectos incorporados conceptualmente a la reflexión. Uno de los resultados de esos intentos es el método CENDES/OPS (1965) para la “programación” de la salud. [El énfasis en el término “programación” en el párrafo precedente expresa otro de los aspectos relevantes de los problemas presentes en la época de publicación del texto, realizada por la Organización Panamericana de la Salud; refiere al control -la censura interna- que se realizaba con relación a términos como “planificación”, considerados como pertenecientes al discurso marxista.]

Se producen algunas modificaciones e imbricaciones interesantes en los debates y las reformulaciones que siguen a partir de las formulaciones mencionadas, que se van a difundir ampliamente a través de publicaciones y cursos de diversa índole y grado de profundización.

Por una parte se abre una vertiente académica que va a producir varios trabajos y análisis que se concretarán -a veces- en propuestas con matices diferentes. Por otra se realizan numerosos cursos de capacitación para funcionarios de gobierno (en especial a cargo de Carlos Matus, quien realiza una intensa labor en ese sentido.) La obra de Matus y sus permanentes actualizaciones conceptuales y operativas se transforma así en el pensamiento hegemónico de la planificación latinoamericana.

Veamos una posible interpretación de estos desarrollos, a partir de lo que hemos llamado la formulación “lacaniana”.

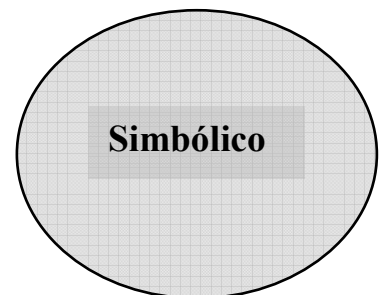
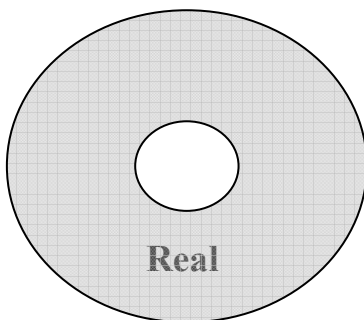
En primer lugar, los componentes aislados del diagrama de Venn comienzan a adquirir otro carácter, mucho menos lineal que en el inicio. Esa no linealidad comienza por el reconocimiento de varios ámbitos diferentes dentro de una misma área. Así se diferencian, por ejemplo, los espacios de la política, la administración y la planificación, asignándoles a cada uno de ellos una racionalidad particular, lo que aparece en los debates de la CEPAL en seminarios y publicaciones diversas (*Discusiones sobre planificación*, protagonizada por Carlos Matus [1966]; y José Medina Echevarría, *La planeación de las formas de la racionalidad*, ILPES, Santiago [1971]).

Pero pronto las cosas se van a complicar, porque lo que se percibe es que dentro de cada área se produce una continuidad entre lo interno y lo externo, de manera que la política tiene problemas internos -de, digamos, “técnica” política: cómo se eligen los candidatos para los cargos electivos, como se vota, y muchos etcéteras - y problemas externos - que establecen una relación con la sociedad: que responsabilidad frente a los electores, que control de estos sobre los elegidos, y muchísimos etcéteras. O en la administración, los problemas específicamente administrativos -toda la literatura sobre administración- y, de nuevo, la relación de la administración con la sociedad, el pueblo, la gente “pata en el suelo”, nosotros, lo que genera una terminología que comienza a incorporarse en ese momento: la “gestión”.

Para la planificación el dilema es mayor aún, sintetizados como la cuestión metodológica -de tanto debate en los últimos cuarenta años- y la significación de esa cuestión para la sociedad. El adentro de esta cuestión es precisamente el método de la planificación, en tanto que el afuera es los resultados que se obtienen, lo que ya hemos visto aparecer en el texto previo.

Si el adentro se continúa inevitablemente con el afuera, el círculo (o el óvalo) del diagrama de Venn, se transforma en una cinta de Möbius, con una etapa intermedia que es la transformación del óvalo en un anillo, paso previo del siguiente y definitivo. Quien reconoció esto por primera vez fue Emerson Merhy, miembro de uno de los equipos más lúcidos de Brasil dedicados a estos temas: el departamento de salud colectiva de la Facultad de Medicina de la Universidad Estadual de Campinas, una de las más importantes de Brasil.

Si bien el componente simbólico de los tres registros mencionados al inicio aún no ha aparecido en la escena, las consideraciones que acabamos de incorporar lo aproximan a los otros dos -el registro real y el imaginario- que son los que han de sufrir el principal impacto, sobre todo el segundo de ellos -más sensible a este tipo de transformaciones (lo que equivale a afirmar que lo real es más resistente al cambio que lo imaginario, casi una tautología).



**Ponencia presentada por el Prof. Mario Testa  
en el 2º Taller Nacional de Planes de Salud. Canarias 2002**

En la figura hemos intentado representar gráficamente las transformaciones señaladas, debiendo hacer notar que lo real aparece como una “lectura” o interpretación del mundo sensible y social, una hermenéutica que escapa de la linealidad positivista. Por su vez, lo imaginario debe entenderse como una construcción, en la que ya se manifiesta en plenitud la imposibilidad de distinguir el adentro del afuera, la aparente paradoja de un plano de una sola cara, de una cinta con un solo borde, de una continuidad sin límites. Y el solapamiento de estos dos registros va en camino de establecer esa misma continuidad entre ambos, lo que hará decir a Matus que la historia y el plan se continúan.

Tanto Matus como Testa incursionan en las modificaciones que son introducidas en los dos primeros registros, tal vez con un matiz diferencial, en cuanto Testa va a prestar una mayor atención al primero -la introducción de la categoría “poder” (un componente del “Mundo 3”, lo que en consecuencia acerca el registro simbólico a la consideración del problema) para una lectura adecuada de la realidad- en tanto Matus lo hará con el segundo, desarrollando una frondosa conceptualización -la noción de “situación”- y propuesta a ese respecto -la planificación estratégico situacional-, lo que explica -y justifica- la difusión alcanzada por sus ideas, referidas a los procedimientos operativos de la planificación.

Le faltó a Matus la intervención en el tercer registro; tal vez se estaba preparando para ello cuando falleció. Sabemos, nos lo dijo con claridad Jesús Ibáñez (*El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Siglo XXI, Madrid, 1994; página xxv), que la matriz de lo simbólico es el juego. No debe ser casual, entonces, que el libro póstumo de Carlos Matus se llame *Teoría del Juego Social*.

En los desarrollos realizados por Testa lo simbólico aparece de manera explícita en uno de sus libros: *Saber en salud. La construcción del conocimiento*, en el que se hace una reflexión que teoriza acerca del aparato psíquico, su evolución y, de alguna manera, la construcción de sentido a partir de esa constitución y sus avatares. Reaparece entonces la continuidad entre adentro y afuera, referida ahora específicamente al sujeto, a su constitución y enseguida a la construcción de la realidad ¿*exterior?* al sujeto, produciéndose así el triple solapamiento que representa la siguiente figura:



Pero ya vimos que solapamiento no es integración, para la que se requiere una articulación mayor, un entrelazamiento y no sólo una superposición, de manera que los registros sean en verdad inseparables, aunque sin perder sus características identificatorias. El símbolo que muestra esas características es el Nudo Borromeo, en el que los tres anillos que lo componen se disponen de una manera que impide que alguno de ellos esté ausente porque ello significa la separación de los otros dos:



Lo que se ha ganado con esta representación es la mayor integración del entrelazamiento, en tanto que se ha perdido la indiferenciación entre el adentro y

el afuera lograda con la cinta de Möbius. Para recuperarla proponemos un nudo borromeo construido con tres cintas de Möbius. Helo aquí:



El panorama está ahora dispuesto, cada uno de los registros se comporta de manera similar, habiendo desdiferenciado el adentro y el afuera; sólo falta la integración final, en la que cada cinta no sólo se superponga con cada una de las otras, sino que haya una verdadera continuidad entre las tres; es decir, que lo imaginario sea parte de lo real y de lo simbólico, que la realidad sea al mismo tiempo imaginación y representación, que los símbolos adquieran realidad e imaginación.

El panorama, como dijimos, está dispuesto; ¿alguien se anima?

El resultado bien puede ser el que se grafica a continuación:



En realidad esta figura no justifica el título de este trabajo pues no es un verdadero nudo borromeo que, como vimos, está compuesto por tres anillos entrelazados pero sin la continuidad aquí presente. Sin embargo, creemos más pertinente esta representación -a la que llamamos Nudo Borromeo Ampliado-, aunque conservando el título por su significado simbólico.

## **Las contribuciones conceptuales y las prácticas políticas**

Todos quienes hemos realizado algún aporte al desarrollo conceptual de la planificación tenemos una deuda intelectual con Matus. Algunos también con Testa.

Esto es reconocido por varios de los autores que exploran el tema, como Francisco Javier Uribe Rivera (*Planejamento e Programação em saúde, um enfoque estratégico*, Cortez/Abrasco, São Paulo, 1989), y más cerca Rosana Onocko Campos en su tesis de doctorado (*O Planejamento no labirinto. Uma viagem hermenêutica*, Campinas, 2001).

Esta autora introduce además un criterio histórico político en el análisis de los procedimientos de planificación, al señalar que en Brasil, la planificación normativa se corresponde con el Estado administrador del período desarrollista, que a lo que denomina Estado “arena” (||4. fig. sitio o lugar del combate o la lucha, *Diccionario de la Lengua Española*, DRAE, 1984; 6. lugar de debate, campo de discusión,

Aurelio Século XXI, *O Dicionario da Língua Portuguesa*, Nova Fronteira, 1999) correspondió el auge de la planificación estratégico situacional, en tanto que al Estado “omiso” (||2. adj. flojo y descuidado, DRAE; Adj. 2. descuidado, negligente, Aurelio) de los últimos años del siglo XX y dos primeros del XXI *corresponde la fragmentación del campo asociada a la alienación de los fines por los medios, bajo el reinado de la eficiencia.*

En esta parte intentaremos avanzar una reflexión acerca de a cuál de los diversos ámbitos posibles -los que han quedado dibujados, en forma aproximada, en el texto precedente- corresponden algunas de las propuestas realizadas.

Para hacerlo vamos a utilizar un doble marco conceptual: por una parte una elemental división en períodos y por otra mantendremos los registros utilizados hasta aquí.

Períodos	Registros		
	REAL	IMAGINARIO	SIMBÓLICO
década del 60	Diagnóstico Normativo	la utopía	nada
década del 70		la imagen objetivo	nada
década del 80	Análisis Estratégico	Planificación Estratégico Situacional	comunicación
década del 90	Análisis Situacional		poder
el nuevo siglo	¿complejidad?	¿gestión?	¿potencia?

(los tres términos en rojo apuntan a posibles desarrollos futuros o en curso)

La lógica crítica de la segunda mitad del siglo XX tuvo una fuerte influencia estructuralista, a partir de la cual se incluyó como categoría central de análisis el tema del poder. Es innegable los aportes realizados por tal movimiento pero ello no puede cegar la crítica necesaria de que en dicho análisis se perdió al sujeto.

Las críticas al estructuralismo y los desarrollos posteriores centraron la mirada en el sujeto, donde la influencia de los desarrollos teóricos de Freud fueron centrales. Nosotros entendemos que un análisis centrado en el poder como categoría excluyente paraliza la acción de aquellos que no lo tienen y que son en realidad los destinatarios de nuestro trabajo. De allí que pensamos que incorporar la categoría potencia como una contraparte de la categoría poder es útil para construir entre ambas una relación dialéctica a la manera del par instituyente-instituido. La idea de potencia interpela al sujeto a implicarse, desarmando cualquier discurso de lo posible como el uno, para ponerlo en situación de praxis. Potencia es todo aquello que no es poder, pero puede serlo.

En principio podríamos decir que existe una diferencia neta entre las dos primeras décadas y las dos últimas del período examinado. *Prima facie* se percibe una coherencia interna entre los registros de cada agrupación de períodos, y aunque las transformaciones no son estrictamente paralelas -ya lo dijimos- el cuadro anterior [si es verdadero] muestra una secuencia creíble.

En ambos casos -60/70 y 80/90- surgen temas importantes, algunos de los cuales aun no totalmente dilucidados. En el primer grupo la cuestión de la imagen objetivo -aunque volviendo sobre la reciente afirmación, podría decirse que si bien se trata de un tema importante, no era considerado así por la mayoría de los interesados en el asunto- y en el segundo la planificación estratégico situacional [PES] -aunque, de nuevo, creemos que en el horizonte que marca la presencia del nuevo siglo, los temas pertenecientes al registro simbólico adquieren una dimensión relevante.

Para una síntesis de lo que introdujo en el debate la planificación estratégico situacional, presentamos las siguientes ideas contenidas en un texto previo de uno de nosotros (Testa, "Tendencias en planificación", en *Pensar en Salud*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1993):

"Para caracterizar mejor lo que hemos denominado herramientas de gobierno, digamos que la planificación normativa es un procedimiento que tiende a fijar normas de contenido racional y consistentes entre sí que se refieren a un momento futuro, que las metas cuantificadas y ubicadas temporal y espacialmente no son confrontadas con ninguna opinión (de peso) en su contra, que el plan en su conjunto no tiene oponentes y que el planificador es un técnico al servicio del político, que trabaja en una oficina de planificación que forma parte del gobierno, para la cual el objeto de la planificación es el sistema económico social.

El procedimiento estratégico difiere considerablemente del anterior en todos los aspectos mencionados: no intenta establecer normas sino desencadenar un proceso permanente de discusión y análisis de los problemas sociales que lleva a proponer metas

**Ponencia presentada por el Prof. Mario Testa  
en el 2º Taller Nacional de Planes de Salud. Canarias 2002**

necesariamente conflictivas, puesto que se refieren a intereses de grupos en pugna, cada uno con planes propios, de modo que el planificador es parte de alguna fuerza social, para la cual el objetivo de la planificación se inscribe en el marco de la lucha por el poder.

En suma, el malentendido del que hablábamos consiste en intentar utilizar la herramienta de la planificación normativa, que se ha revelado como sumamente útil y eficaz en situaciones de poder concentrado con consenso en la base de población, para decidir problemas económicos de apropiación y asignación de recursos y de distribución de productos a casos en que el poder es compartido como reflejo de conflictos sociales cuyos principales problemas (tal vez no aparentes pero si de fondo, o, para decirlo de otro modo, cuya solución es necesaria para resolver el problema económico administrativo de asignación y distribución) son organizativos en los distintos niveles señalados."

A manera de síntesis se presenta el siguiente cuadro:

	<b>Planificación Normativa</b>	<b>Planificación Estratégico Situacional</b>
Postulado 1	Sujeto escindido del objeto	Sujeto dentro del objeto que contiene sujetos
Postulado 2	Explicación como diagnóstico	Explicación situacional
Postulado 3	Sistema que sigue leyes	Sistema que sigue leyes y que crea leyes
Postulado 4	El poder no es un recurso escaso	El poder es un recurso compartido
Postulado 5	Cálculo económico del deber ser	Cálculo situacional
Postulado 6	Los problemas son bien estructurados	Los problemas son cuasi estructurados
Postulado 7	Certidumbre	Incertidumbre
Postulado 8	Final abierto	Final cerrado

**Ponencia presentada por el Prof. Mario Testa  
en el 2º Taller Nacional de Planes de Salud. Canarias 2002**

A partir de las diferencias señaladas en cuanto a la importancia asignada a distintos temas, resulta bastante claro que la pregunta acerca de lo que es importante debe ser especificada con su complementaria ¿para quién? Y esta es, diríamos, la pregunta fundamental de la política que, en algunos casos tiene una respuesta obvia: el hambre es un problema, ¿para quién?, para quienes tienen (o han tenido alguna vez) hambre biológica por carencia absoluta de alimento. Sin embargo, la obviedad de esta respuesta deja algún margen para aceptar que también puedan estar interesados en el hambre algunos(as) que no tienen ni nunca han tenido hambre biológica. Diría Popper: un objeto del mundo 1 (carencia de alimento) se ha transformado en un objeto del mundo 3 (la reflexión sobre la importancia de la carencia de alimento).

Volvamos al mundo de la concreción, para examinar como se manifiestan los debates en torno a los puntos señalados. Es pertinente entonces pasar a examinar las “escuelas” que han intervenido en ellos, hasta donde llega la memoria o los registros escritos. Los debates se realizan en un espacio virtual de diálogo que no necesita coincidir ni en el tiempo ni en el espacio pero sí en seguir las reglas de juego de la “verdad” (Testa, *Saber en Salud*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1997; ver “Combinaciones binarias”, ‘Significado/Determinación’, nota al pie n° 70, página 183).

No cabe duda que el país que ha realizado más aportes a la reflexión sobre la planificación de salud en las tres últimas décadas ha sido Brasil, o por lo menos es el que más textos ha producido y publicado, a partir de los varios centros académicos que se ocupan de estos temas, en especial el Instituto de Salud Colectiva de la Universidad Federal de Bahía, la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fundación Oswaldo Cruz en Río de Janeiro, el Departamento de Medicina Preventiva de la Facultad de Medicina de la Universidad de San Pablo y el Departamento de Medicina Preventiva y Social de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Estadual de Campinas. La enumeración está lejos de ser exhaustiva, pero debe considerarse como una muestra representativa de los aportes realizados en otros centros y otros países.

Una visión a vuelo de pájaro nos permite afirmar que en los centros mencionados se puede encontrar versiones que corresponden a un mayor énfasis de cada uno de los aspectos que se señalan en nuestro cuadro básico de referencia aunque, por cierto, sin dejar de lado ninguno de los componentes que permiten identificar a la planificación en su especificidad. Con esto queremos decir que no puede estar ausente el diagnóstico [o el análisis] -que se corresponde con el registro real- ni la propuesta -que coincide con el registro imaginario- con, en casi todos los casos, alguna suerte de cuantificación. Lo que sí puede estar ausente -y de hecho así se lo reconoce en nuestro cuadro- es el registro simbólico.

A pesar de estas dificultades y ausencias, es menester reconocer la “continuidad progresiva” de los sucesivos niveles en cada columna: los análisis superan al diagnóstico y el situacional al estratégico; la imagen objetivo trata de

poner con los pies sobre la tierra a la utopía, la planificación estratégico situacional acerca la imagen objetivo a su posible realización, el diálogo siempre es mejor que su ausencia y el poder es la herramienta de la transformación.

En la columna del registro real se diferencia la categoría “diagnóstico” -con su correspondiente sujeto cartesiano- de la categoría “análisis” -donde el sujeto asume su carácter crítico- lo que para nosotros significa lo siguiente: el diagnóstico es un procedimiento de recolección de datos que se van a transformar -mediante su agrupación, ordenamiento, disposición- en los parámetros de comportamiento de un modelo preexistente (*vide* CENDES/OPS), en tanto que el análisis implica una intervención activa del analista quien, además, no está condicionado por un modelo sino determinado por su compromiso y responsabilidad -lo que es un importante paso de avance hacia el sujeto implicado.

Por su parte, la columna del registro imaginario siempre ha sido el núcleo duro de cualquier concepto de planificación ya que se trata -imaginación mediante- de formular las propuestas que van a transformar la sociedad -si Dios quiere.

Por fin, la columna del registro simbólico es la que siempre está en duda, la que genera más incógnitas, la que hace mirar con extrañeza a quienes hablan del tema, la que está más allá de la racionalidad dura que ha formado, históricamente, el sustento más sólido de la planificación.

Pero antes de seguir con esta descripción de los contenidos, veamos brevemente las similitudes y diferencias de las distintas celdas del cuadro, en secuencia primero vertical y luego horizontal:

**en el registro real:**

- el diagnóstico normativo se realiza sobre la objetividad “dura” y está centrado en la descripción epidemiológica clásica y el uso de los recursos.
- el análisis estratégico incorpora como núcleo central la cuestión del poder, por lo que se basa en la conformación de los actores sociales que participan en lo que se refiere a la salud.
- el análisis situacional hace hincapié en la visión que cada grupo de actores construye acerca de los aspectos que considera relevantes de la conformación social.

**en el registro imaginario:**

- la utopía es -siempre lo ha sido- una expresión del deseo acerca de la conformación de la sociedad.

- la imagen objetivo es una utopía a la que se intenta introducir algún viso de realidad; podría caracterizarse como un deseo con alguna probabilidad de que se cumpla.
- la planificación estratégico situacional es el cálculo (precede y preside la acción, en boca de Matus) político de las sucesivas situaciones que hay que atravesar para alcanzar la imagen objetivo.

**en el registro simbólico:**

- nada, es la ausencia significativa de este registro en las concepciones que corresponden a las primeras etapas de la planificación. Esto tiene un aspecto contradictorio con la simultánea presencia de la utopía o la imagen objetivo, que son una construcción de la conciencia (Mundo 3 de Popper) y es otro de los argumentos por lo que uno de nosotros ha combatido con fuerza la presencia de esa idea.
- comunicación implica el uso de la planificación como vehículo de contacto con la población. En su origen esta idea proviene de Habermas, quien sin embargo no le presta demasiada atención en sus trabajos; es retomada no sólo por los planificadores latinoamericanos, quienes abrirán con esto un espacio múltiple, con diversas y hasta contrapuestas versiones acerca del uso comunicativo de la planificación. Como en el caso anterior, también aquí se presenta una situación contradictoria, que detallaremos más adelante.
- poder surge como tema central de una de las versiones de la planificación estratégica, que comienza a perder el diseño nítido de origen para desdibujarse como planificación, tanto que en una de sus versiones pasa a llamarse “pensamiento estratégico”. Se encuentra estrechamente relacionado con la constitución del sujeto, pues de lo que se trata es de que no están plenamente conformados los sujetos de la transformación, sino que este es un proceso que debe tomarse como el inicio de la posibilidad de la misma; es decir, los sujetos transformadores son el primer problema de esta planificación que ya comienza a no ser tal.

Y vayamos sin más demora al examen de la dimensión horizontal de nuestra matriz básica:

**en las dos primeras décadas:**

- el diagnóstico normativo se encuentra integrado con firmeza en la objetividad “dura” de lo real, en tanto que la utopía y su expresión “light” como imagen objetivo entran dentro de la más vacilante y ambigua composición de la subjetividad alejada de cualquier contacto sólido con los

comportamientos sociales realmente existentes. Podría afirmarse que la aceptación de este registro de esa manera, es parte de la mitología de los pseudo transformadores ineficaces, que han contribuido a llevar al mundo a la situación en que se encuentra en la actualidad (febrero de 2003).

- en cuanto al registro simbólico, ya se ha señalado sus aspectos contradictorios, vigentes en cualquiera de las versiones conceptuales que descartan cualquier participación de este registro como innecesario o que simplemente lo ignoran. Con estas características, no es de extrañar el fracaso global que se ha mencionado repetidamente para esta propuesta.

#### **en las dos últimas décadas:**

- aquí la compatibilidad entre los tres registros es mucho mayor, aunque no se ha alcanzado una formulación definitiva que sea plenamente satisfactoria. No existen problemas entre los diagnósticos estratégico y situacional y la planificación estratégico situacional, pero si los hay entre estos y el registro simbólico.
- los aspectos que abarcan los dos temas que componen el registro simbólico hacen intervenir al sujeto con toda la complejidad de su constitución, además de la consideración de la puesta en práctica del deseo, pero ya no de la manera estéril con que la utopía o la imagen objetivo lo hacían, sino con la responsabilidad del compromiso y la implicación, tema de difícil si no imposible incorporación para la mentalidad planificadora.

Y ahora entremos en el examen de los ejemplos concretos para ver la manera en que cada grupo intentó desarrollar sus ideas y, en lo posible, llevarlas a la práctica, aunque el motivo principal de lo que sigue es ubicar a los diferentes grupos en el “mapa” representado por nuestra matriz básica, con la consiguiente que esa ubicación puede significar para los desarrollos futuros.

De los cuatro grupos que hemos seleccionado, dos de ellos han sido examinados con gran solvencia por la doctora Rosana Onocko Campos en “Planificación y razón instrumental: un análisis de la producción teórica sobre planificación estratégica en salud, en los años noventa, en Brasil”, publicado en *Cuadernos Médico Sociales N° 77*, CESS, Rosario, Abril de 2000.

En ese trabajo la autora señala cuatro tendencias:

**Ponencia presentada por el Prof. Mario Testa  
en el 2º Taller Nacional de Planes de Salud. Canarias 2002**

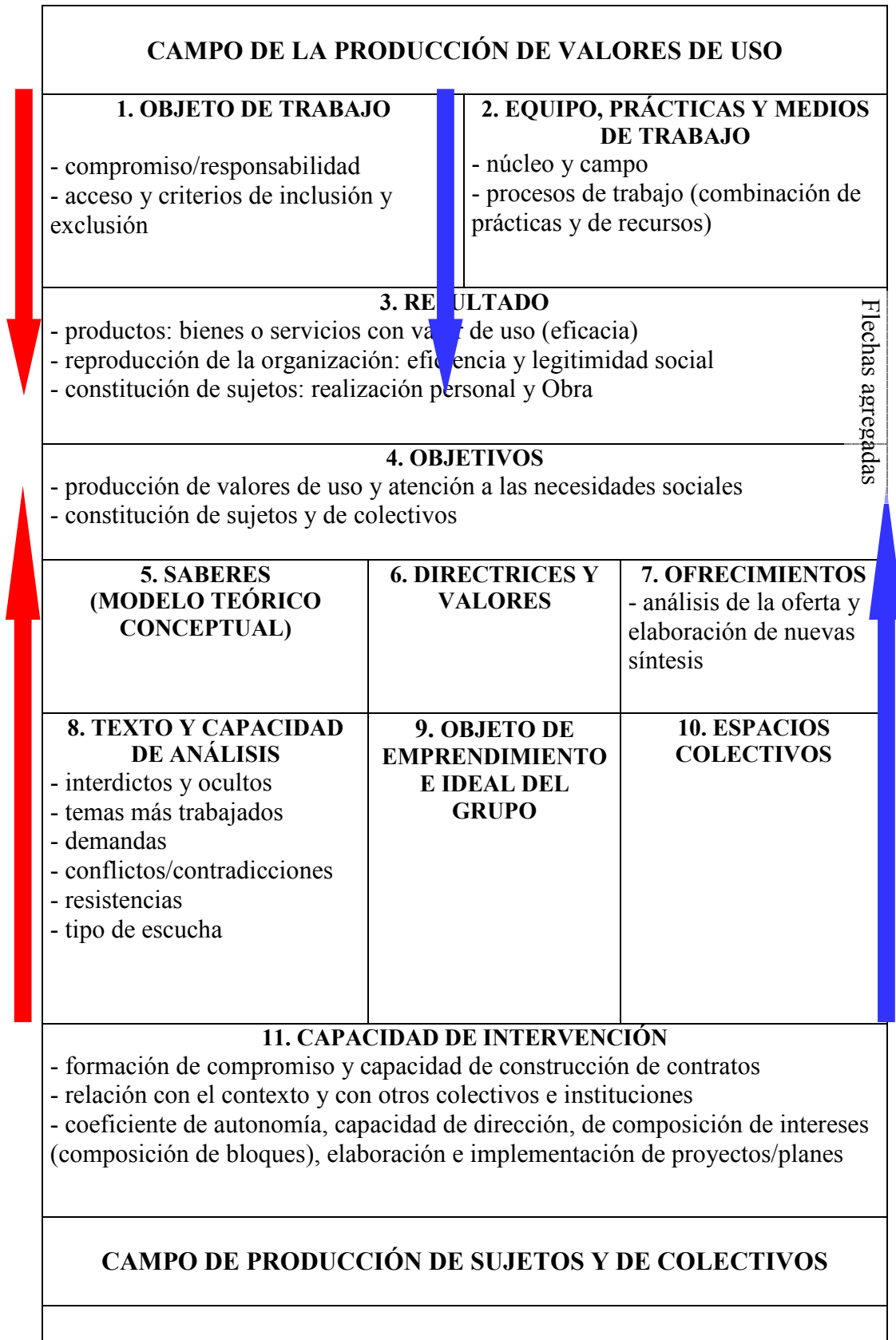
- el rescate de la potencialidad comunicativa de la planificación estratégica en la obra de Javier Francisco Uribe Rivera (*op.cit.*) y Edmundo Gallo (*Razão, poder e política para repensar o planejamento*, 1992), ambos de la ENSP/RJ;
- el apoyo a la gestión democrática en la obra de Emerson Merhy (“Planejamento como tecnologia de gestão: tendencias e debates do planejamento em saúde no Brasil” en *Razão e planejamento*, Gallo E., organizador, Hucitec-Abrasco, São Paulo-Río de Janeiro, 1995 y “Em busca do tempo perdido: a micropolítica do trabalho vivo” en *Agir em saúde*, Merhy E., Onocko R, organizadores, Hucitec-Lugar Editorial, São Paulo y Buenos Aires, 1997), y Gastón Campos (“Considerações sobre o processo de administração e gerência de serviços de saúde” en *Planejamento sem normas*, Campos G., Merhy E., Nunes E., Hucitec, São Paulo, 1989; *Reforma da reforma: repensando a saúde*, Hucitec, São Paulo, 1992; “Considerações sobre a arte e a ciência da mudança: revolução das coisas e reforma das pessoas. O caso da saúde” en *Inventando a mudança na saúde*, Cecilio L. Organizador, Hucitec, São Paulo, 1994), ambos del DMPS/Unicamp.
- el esfuerzo por mejorar la técnica de planificación, con Luis Carlos de Oliveira Cecilio (“Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental” en *Agir em saúde, op.cit.*) también del DMPS/Unicamp.
- el papel de la planificación en relación con las teorías de la complejidad por Adolfo Chorny (“Planificación en salud: viejas ideas en nuevos ropajes” en *Cuadernos Médico Sociales N° 73*, CESS, Rosario, Mayo de 1998) de la ENSP/RJ.

A partir de esta deuda con Rosana -por el desvergonzado plagio cometido- intentaremos completar el análisis incorporando los dos núcleos académicos faltantes y desarrollando algo más el que corresponde a la misma autora del trabajo:

- en el Instituto de Salud Colectiva de la Universidad Federal de Bahía, los dos principales trabajadores que se han ocupado del tema de planificación son Jairnilson Silva Paim (“La salud colectiva y los desafíos de la práctica” en *La crisis de la salud pública: Reflexiones para el debate*, Publicación Científica N° 540, Organización Panamericana de la Salud, Washington, 1992; *Recursos humanos em saúde no Brasil: problemas crônicos e desafios agudos*, São Paulo: Faculdade de Saúde Pública/USP, 1994) y Carmen Teixeira (“As dimensões da participação cidadã”, *Caderno CRH*, Salvador, 1997). En un texto del primero de ellos junto con Naomar de Almeida Filho (*A Crise da Saúde Pública e a utopia da saúde coletiva*, ISC/FUBA, Salvador, 2000), se define el enfoque que se utiliza para la

gestión como “pragmático”, y una frase oportuna lo caracteriza así: “...não basta uma boa causa: há que se proceder a uma análise de viabilidade, construir canais de diálogo, desenhar estratégias, tomar iniciativas, produzir fatos, acumular forças mas, sobretudo, é preciso *examinar com atenção a vida real*”. (énfasis en el original).

- en cuanto al grupo de la Universidad de San Pablo, cuyo principal representante es la doctora Lilia Blima Schraiber (“Programação hoje: a força do debate” y, con Ricardo Bruno Mendes Gonçalves y Maria Inés Baptistella Nemes, “Seis teses sobre a ação programática em saúde” en *Programação em saúde hoje*, Schraiber LB organizadora, Hucitec, São Paulo, 1990; Maria Inés Baptistella Nemes, “Ação programática em saúde: recuperação histórica de uma política de Programação” en *op.cit.*) dejan bien sentado su convicción de que la programación, inclusive en una forma tradicional, aunque actualizada y -pudiéramos decir- positivista (aunque han dado muestras convincentes de combatir al positivismo en otros terrenos), asentada en un cuidadoso diagnóstico epidemiológico, es la manera correcta de formular la intervención en el ámbito de la salud pública, en plena transformación en salud colectiva.
- y volvamos por último a Campinas, donde nuevos trabajos, posteriores al análisis previo de Onocko, abren nuevos espacios de reflexión. En primer lugar el texto de Gastão Wagner de Sousa Campos *Um método para análise e co-gestão de coletivos* (Hucitec, São Paulo, 2000), cuyo subtítulo es toda una declaración de principios y contenidos: A constituição do sujeito, A produção de valor de uso e a democracia em instituições: O método da roda. Este trabajo profundiza los desarrollos de este autor, en las varias dimensiones en que lo venía haciendo desde muchos años atrás. Como resumen presentamos el “Mapa de núcleos temáticos para análisis y elaboración de síntesis” (página 214). Los términos utilizados encuentran su explicación específica en el texto.



**Ponencia presentada por el Prof. Mario Testa  
en el 2º Taller Nacional de Planes de Salud. Canarias 2002**

- por último analizaremos el texto de Rosana Onocko Campos O *Planejamento no labirinto. Uma viagem hermenêutica*, su tesis de doctorado presentada en julio de 2001 y próxima a ser publicada. Este trabajo contiene una parte de crítica y de análisis, algunos de cuyos aspectos ya han sido incluidos aquí, y otra propositiva que es la que se comenta ahora.

La autora abreva en las fuentes del psicoanálisis y el análisis institucional, siguiendo los senderos abiertos por Gastón Campos, pero sus planteos insisten en la función de asesoría institucional en planificación. En el texto se sintetiza en el siguiente cuadro las características de su propuesta junto con las diferencias que la identifican (de nuevo, el uso de algunos de los términos queda claro en la lectura del mismo):

<b>Psicoanálisis / análisis institucional</b>	<b>Gestión tradicional</b>	<b>Gestión y subjetividad (RO)</b>
Identificación / adherencia narcisística / vínculo / amistad / lazo fraterno	Misión / objetivos organizacionales / directrices	Reflexión sobre el objeto de trabajo / valor de uso / formación de compromiso / construcción de contratos / unidad de producción / colegiado de gestión
Angustia de disolución		Campo / núcleo
Perturbación de la función instituyente / mitología institucional cristalizada o reforzada	Plan	Narrativa institucional / proyecto / para que / porqué / sentido
Dificultades para la realización de la tarea primaria		Valorización de los resultados alcanzados / rescate de la ilusión en el proyecto
Sufrimiento asociado a la manutención del espacio psíquico	Asesores insertados en la estructura gerencial	“Apoyadores” sin inserción en la estructura de poder de la organización
Diferencia entre pedido (encomienda) / campo de intervención y demanda / campo de análisis	No incorpora la demanda	Incorpora demanda, campo de análisis e intervención
Oferta del analista: analizadores	Sólo impone reglas y normas	Oferta: más allá de analizadores, dispositivos y arreglos (tecnológicos)
Orientado a la autogestión	Explora la heterogestión	Orientado a la cogestión

Una primera impresión de las presentaciones anteriores es que todas las propuestas incorporan, en distinta medida, aspectos de todos y cada uno de los componentes de la matriz básica. Todas las categorías y los enfoques son pertinentes para alguna de las ideas que se postula poner en funcionamiento, todo lo pensado a lo largo de esta historia ha dejado algún residuo que las nuevas formulaciones incorporan, aún resignificándolo, lo que puede verse con claridad porque todos los relatos, en algún momento, redefinen los términos que utilizan.

Lo otro que se percibe de inmediato es que la matriz queda excedida por (algunas) de las propuestas lo que, a nuestro juicio, muestra una orientación de fondo que está adquiriendo con rapidez la reflexión sobre la planificación (de salud). Pero para aclarar este punto debemos examinar muy brevemente lo ocurrido desde la práctica.

## **Los dilemas de la práctica**

En la última década del siglo pasado varias administraciones nacionales o locales de salud en países de América Latina han estado bajo la conducción de profesionales de salud que participaron de los desarrollos académicos analizados en las páginas precedentes.

Como ejemplos (la lista está muy lejos de ser completa) podemos citar a Cristina Laurell en ciudad de México, Jairnilson Silva Paim en el municipio de Salvador en Bahía, Brasil, Sergio Arouca en Rio de Janeiro, Brasil, Gastón Campos en el municipio de Campinas, Estado de São Paulo, Brasil, David Capistrano en el municipio de Santos, Estado de São Paulo, Brasil, Sandra Fagúndez en el municipio de Viamão, Estado de Rio Grande do Sul, Brasil, María Luisa Jaegger en el Estado de Rio Grande do Sul, Brasil, Tabaré Vázquez en la ciudad de Montevideo, Uruguay, María Urbaneja en Venezuela y con seguridad muchos otros desparramados por todo el continente. Y hoy mismo, Campos, Arouca y Jaegger forman parte del equipo que conduce la salud de Brasil, en el reciente gobierno de Lula.

En todos los casos mencionados, los profesionales en los cargos tenían conocimiento profundo de los avances metodológicos en la planificación de la salud, habiendo muchos de ellos aportado planteos propios o intervenido en los debates realizados.

Sin embargo, sólo en algunos casos -todos ellos en Brasil- hubo intentos, más o menos logrados, de incorporar las ideas más recientes, audaces o comprometidas mencionadas en este relato.

En todos los casos, sin excepción, se apeló en algún momento a la implantación de normas, lo que sin duda es extraordinariamente revelador, sólo que la revelación se nos mostrará en plenitud después de la necesaria reflexión.

Por que la implantación de normas tiene -por lo menos- un doble significado: por una parte muestra lo que podríamos llamar la “tentación por la norma”, queriendo decir por ello el recurso simplificador a una manera de hacer las cosas que las burocratice (en el buen sentido del término) para aumentar su eficiencia; pero, por otra parte, es menester reconocer que no es lo mismo imponer la norma como un dictado apriorístico que fuerce un comportamiento sobre el que no se ha discutido o sobre el que no se ha logrado consenso, que dictar la norma como abstracción de un proceso que está ocurriendo en la realidad, después de haber incorporado en el debate interno y/o externo, los más y los menos del “recorrido por el laberinto” que implica la incorporación de los temas surgidos a partir del registro simbólico.

Y esto no quiere decir que ese registro tenga una mayor importancia que los otros dos, sino lo que nos revela metafóricamente nuestra figura del “nudo borromeo ampliado”, la verdadera integración entre los tres registros en donde no se reconoce la presencia “separada” de ninguno de los componentes mencionados -o aún de otros que puedan aparecer en el futuro- ni tampoco es plenamente reconocible la manera en que cada uno de esos componentes ocupa un lugar en el concierto de los restantes, sino que está ahí, sin saberlo y sin hacerse notar, pero formando parte de la práctica transformadora que es la concreción de este largo y no terminado -e imposible de terminar- debate.

La síntesis perfecta de esta situación la hizo el sabio Eduardo Galeano en su libro *Las Palabras Andantes*, con una de esas frases de su cosecha que han recorrido el mundo:

**“Ella está en el horizonte -dice Fernando Birri-  
me acerco dos pasos,  
ella se aleja dos pasos,  
camino 10 pasos y ella se aleja 10 pasos mas allá.  
Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.  
¿Para qué sirve la utopía?  
Para eso sirve: para caminar.”**

**Esta Ponencia ha sido patrocinada por MSD.**