

Del Diagrama de Venn al Nudo Borromeo Recorrido de la Planificación en América Latina

From Venn's Diagram to Borromean Knot Course of Planning in Latin America

Hugo Spinelli¹
Mario Testa²

¹Director de la Maestría en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina.
hugospinelli@ciudad.com.ar

²Doctor Honoris Causa Universidad Federal de Bahía, Brasil.
Profesor Titular de la Maestría en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud. Universidad Nacional de Lanús, Argentina.
mtesta@mail.retina.ar

RESUMEN Se utilizan el diagrama de Venn y el nudo borromeo como ejemplos de complejización aplicable al desarrollo de la planificación, comenzando por la crítica a ésta en sus dos vertientes: técnica y política.

Los tres registros: real, imaginario y simbólico, según Lacan, se comparan con los "mundos" uno, dos y tres de Popper, describiendo sus modificaciones e interacciones que los transforman y complejizan.

Con esas bases, se examina el recorrido de la planificación en América Latina, a lo largo de las últimas cuatro décadas y en los tres registros.

Se concluye en la necesidad de un diálogo en profundidad, que destaque el componente simbólico y su imprescindible integración con los otros dos componentes del problema.

PALABRAS CLAVE Planificación en Salud; Historia; Dinámicas no Lineales; Psicoanálisis; Conocimiento.

ABSTRACT Venn's diagram and borromean knot are used as examples of growing complexity than can be applied to the development of planning, beginning with its critic in both the technical and political sides.

The three registers: real, imaginary and symbolic, after Lacan, are compared with the "worlds" one, two and three, after Popper, describing its modifications and interactions and its transformation and complication.

With that background, the course of planning is examined in Latin America, long four last decades and through the three registers.

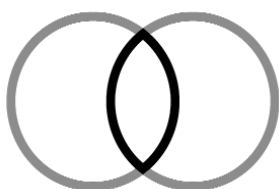
The need of deepen the dialog is concluded, emphasizing the symbolic component and its imperative integration with the others components of the problem.

KEY WORDS Health Planning; History; Nonlinear Dynamics; Psychoanalysis; Knowledge.

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 en la ciencia, y que muchas veces se resume como crisis de la modernidad. En 1880, el lógico inglés John Venn publicó el artículo "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 (Figura 1)

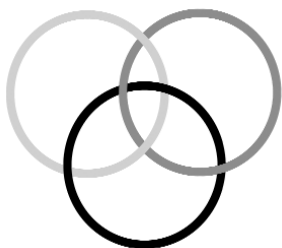
Figura 1. ESQUEMA DEL DIAGRAMA DE VENN



Fuente: Elaboración propia.

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 (Figura 2).

Figura 2. ESQUEMA DEL NUDO BORROMEIO



Fuente: Elaboración propia.

Su simbología es bastante clara: removiendo uno de los círculos los demás dejan de estar 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 pueda 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 qué decir de los no matemáticos!), y se debe por lo tanto acreditar en el dictado que "la matemática es lo que los matemáticos andan haciendo", de manera que 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.

Lo que acaba de mencionarse constituye una especie de "avance hacia atrás", ya que la existencia del nudo borromeo es muy anterior a la del diagrama de Venn.

Si se acepta la interpretación de lo sucedido en el campo de las matemáticas –ciencia que, por otra parte, no se lleva muy bien con la paradoja–, trataremos de ejemplificarlo en el campo de la planificación en salud como uno más de los tantos ejemplos que se pueden mencionar en lo que se ha dado en llamar el campo de la salud pública o campo sanitario, y que a nuestro entender se relaciona con una concepción de la ciencia que se resiste a aceptar las evidencias de la complejidad y persiste en simplificaciones, tan absurdas, como mágicas.

ORIGEN DE LA CRÍTICA A LA PLANIFICACIÓN

Durante la sexta década del siglo pasado se desplegó con fuerza la planificación en 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, sin desconocer sus errores y su falta de autocrítica, son reprimidos por una coalición entre militares internos e imperialismo norteamericano (Allende 1971, Cámpora 1973 y su "coletazo" hasta 1976)– ya que ese origen tendrá consecuencias diferentes para el futuro desarrollo conceptual de la planificación (económica y en salud).

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.

Si, por el contrario, la crítica tiene como plataforma la represión del movimiento popular, la búsqueda irá 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, y primeros de la del ochenta.

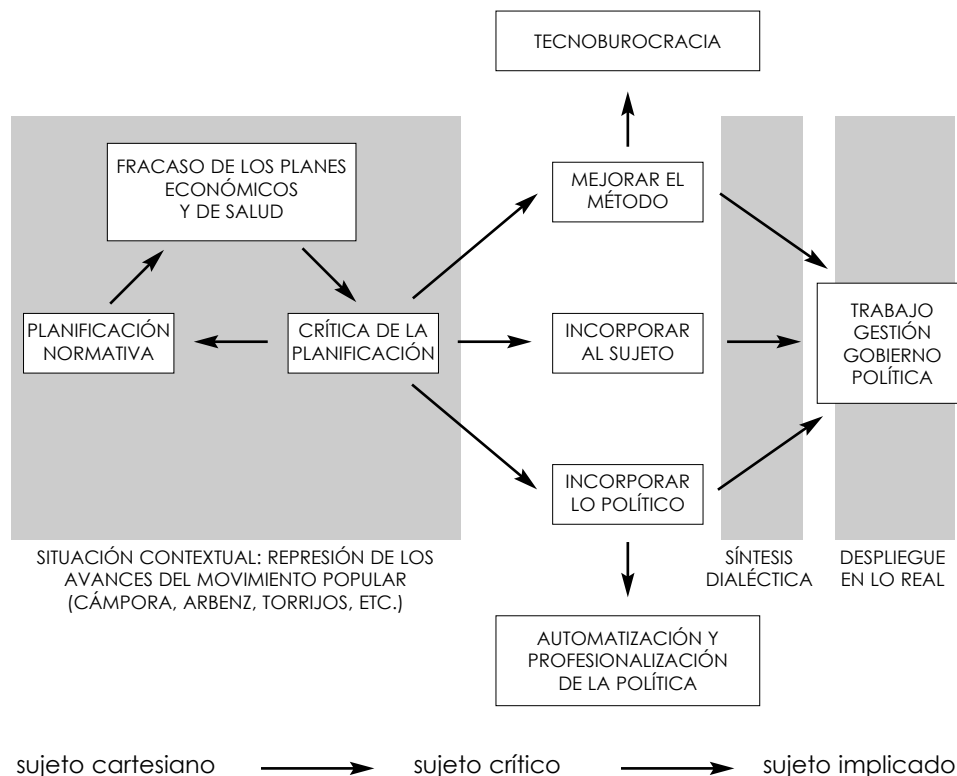
Se trata de la reflexión que realiza Carlos Matus después de la caída de Salvador Allende y ya desde la cárcel donde paga sus culpas de haber sido presidente del Banco Central y ministro de economía del presidente asesinado, reflexión que se concreta con otro libro pionero de este prolífico autor: *Planificación de Situaciones* (1), publicado en su edición original en 1977 y desarrollado con amplitud en otros textos posteriores: *Política y Plan* (2) y *Adiós señor Presidente* (3). En el caso de Testa la crítica aparece como autocrítica en el libro *Pensar en Salud* (4), de 1989, junto con la propuesta que se publica el mismo año con el título *Pensamiento Estratégico y Lógica de Programación* (5), aunque ambos habían sido publicados parcialmente en artículos en varias revistas (6,7).

Lo que ocurra después de la crítica va a depender de cómo 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. Ese sujeto al cual se adjetiva de manera diferente según la época. Es en los orígenes de la planificación un sujeto cartesiano propio de la modernidad, y del 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

Figura 3. RECORRIDO DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ASPECTOS HISTÓRICOS Y EPISTEMOLÓGICOS



Fuente: Elaboración propia.

tradicional no consigue responder satisfactoriamente y da origen a la planificación estratégica. El sujeto implicado es el que se identifica a partir de la aceleración que supone el desarrollo de las contradicciones, paradojas y críticas 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 (Figura 3).

EL TRIPLE REGISTRO: LO REAL, LO IMAGINARIO Y LO SIMBÓLICO

Estos tres registros –conjuntos en términos matemáticos– permiten una interpretación acerca del desarrollo de la planificación (en América Latina) con puntos de contacto con –creemos– las formulaciones lacanianas (Figura 4).

Pero antes de seguir, veamos un diseño que presenta alguna similitud con lo anterior. Dice Popper (8):

...considero que los problemas que nos ocupan se pueden clarificar considerablemente si introducimos una división tripartita. Primero, está el mundo físico –el universo de las entidades físicas– al... que denominaré "Mundo 1". En segundo lugar, está el mundo de los estados mentales, incluyendo entre ellos los estados de conciencia, las disposiciones psicológicas y los estados inconscientes, es lo que denominaré "Mundo 2". Pero hay también un tercer mundo, el mundo de los contenidos del pensamiento y, ciertamente, de los productos de la mente humana: a esto lo denominaré "Mundo 3".

Eccles, en el mismo libro, lo especifica de la siguiente manera (Cuadro 1).

La caracterización de estos autores, que ellos califican de inicio como interaccionismo

Figura 4. LOS TRES REGISTROS: REAL, IMAGINARIO Y SIMBÓLICO



Fuente: Elaboración propia.

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 continuación.

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

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

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.

Cuadro 1. LOS TRES MUNDOS DE LOS PROBLEMAS SEGÚN ECCLES.

MUNDO 1	MUNDO 2	MUNDO 3
OBJETOS Y ESTADOS FÍSICOS	ESTADOS DE CONCIENCIA	CONOCIMIENTO EN SENTIDO OBJETIVO
1. INORGÁNICOS Materia y energía del cosmos 2. BIOLOGÍA Estructura y acciones de todos los seres vivos cerebros humanos 3. ARTEFACTOS substratos materiales de la creatividad humana de las herramientas de las máquinas de los libros de las obras de arte de la música	Conocimiento subjetivo Experiencia de percepción pensamiento emociones intenciones disposicionales recuerdos sueños imaginación creadora	Herencia cultural codificada en substratos materiales filosofía teología científica histórica literaria artística tecnológica Sistemas teóricos problemas científicos argumentos críticos

Fuente: Elaborado en base a Eccles (8).

Figura 5. ARTICULACIÓN DE LOS TRES REGISTROS EN EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

¿No entra?, sin embargo eso simbólico tiene una expresión muy clara a través del lenguaje, de manera que tenemos que revisar nuestra afirmación para reconocer que la separación de los tres registros es más imaginaria que real, para proseguir con el juego simbólico y demostrar la imposibilidad de la fragmentación analítica.

Quiere decir que las afirmaciones que se realizan están formuladas en dos planos, o que los términos utilizados tienen por lo menos dos significados distintos; en el primer caso asumirían las características –¡otra vez!– de una paradoja, y en el segundo el reconocimiento pleno de la ambigüedad del lenguaje. Aceptemos por ahora este segundo significado y prosigamos con el análisis (Figura 5).

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, y por otro, por un intento de incorporar a la práctica las consecuencias de esta reflexión.

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 –podríamos afirmar– solapada): se trata de la educación, la salud, la vivienda, el empleo, etcétera (a).

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* de 1972 (9).

Por otro lado, los esfuerzos para incorporar en la práctica los aspectos ya incorporados conceptualmente a la reflexión, tienen como uno de sus resultados el método CENDES/OPS (10) para la "programación" de la salud (b).

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 y el ILPES en seminarios y publicaciones diversas (11,12).

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, cómo se vota, y muchos etcéteras– y problemas externos –que establecen una relación con la sociedad: qué responsabilidad frente a los electores, qué control de estos sobre los elegidos, y muchísimos otros 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 son 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 del diagrama de Venn, se transforma en una cinta de Möbius, con una etapa intermedia que es la transformación del círculo en un anillo.

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).

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 (13), 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* (14).

En los desarrollos realizados por Testa lo simbólico aparece de manera explícita en uno de sus libros: *Saber en Salud. La Construcción del Conocimiento* (15), 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. 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.

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 (c).

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 (16), y más cerca Rosana Onocko Campos en su tesis de doctorado (17).

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. La denominación de Estado "arena" corresponde al auge de la planificación estratégico-situacional, en tanto que al Estado "omiso" de los últimos años del siglo XX y los 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 (Cuadro 2).

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

Cuadro 2. RELACIÓN ENTRE MOMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN Y LOS TRES REGISTROS

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 estratégica situacional pensamiento estratégico planificación comunicacional	comunicación
década del '90	análisis situacional		poder - potencia

Fuente: Elaboración propia.

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 tanto se lo coloque en acto.

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 (4, p.85-125):

“...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 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 sí 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 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 cómo 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" (d).

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 Rio 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 pueden 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– en casi todos los casos, con 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 (10), 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.

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 éste 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

En la dimensión horizontal de nuestra matriz básica podemos observar:

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

- 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 éstos 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.

OTRA VUELTA DE TUERCA

Todo lo anterior apunta a la necesidad de volver a "avanzar hacia atrás", es decir a examinar si el registro simbólico puede arrojar luz sobre los anteriores, aunque ahora podemos percibir que esa anterioridad no es tal, ya que primero fue la palabra (nos lo dijo el Antiguo Testamento), recurso simbólico si los hay. Pero no la palabra de Dios, que no se dirige a nadie, sino la de nosotros, los hombres y mujeres que podemos, aunque muchos no queremos, dialogar.

Este tema amerita un diálogo profundo, para lo que se necesita convocar a muchas personas.

Pero como puntapié inicial podemos señalar la manera con que Jesús Ibáñez intenta introducirnos en la cuestión del lenguaje, diferenciando el componente simbólico del semiótico en su composición.

El primero se refiere a lo que hay de significado en el habla, operando "en superficie" (informáticamente o semánticamente) y apuntando estructuralmente al lenguaje (a sus relaciones internas) o referencialmente a la realidad traslingüística.

En cuanto al segundo, el componente semiótico, tiene que ver con lo que hay de fuerza en el habla, operando "en profundidad" (energéticamente o pragmáticamente) apuntando a las relaciones entre relaciones o sistema.

El componente simbólico se encuentra en estrecha relación con el registro simbólico y

–siempre en la visión de Ibáñez– forma parte de la perspectiva de la investigación social a través de la encuesta estadística (en su dimensión referencial), o del grupo de discusión (en su dimensión estructural).

Estos aspectos, en especial la encuesta, siempre estuvieron presentes en cualquiera de las versiones de la planificación, con lo que estamos contradiciendo lo que afirmábamos en páginas anteriores acerca de la ausencia del registro simbólico en varios períodos del desarrollo de la planificación.

Esta conclusión preliminar refuerza la necesidad de integración de los tres registros, o mejor dicho la necesidad de reconocer que esos tres registros no pueden permanecer separados en la vida real, y que tratar de mantenerlos así es, probablemente, la principal causa del fracaso de la planificación.

Queda abierto el debate.

NOTAS FINALES

a. El etcétera 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–.

b. 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.

c. 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.

d. "También cuestionamos la diferenciación entre verdad y veracidad (...) Si ese cuestionamiento fuera aceptable habría que modificar las relaciones que se exponen a continuación simplificándolas (¿o complicándolas?) al unir esos dos conceptos en uno solo (¿verdad?) que estaría más acorde con la concepción general de este trabajo" (15, p.183).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Matus C. Planificación de Situaciones. México: Fondo de Cultura Económica; 1980.
2. Matus C. Política y Plan. Venezuela: Publicaciones de IVEPLAN; 1982.
3. Matus C. Adiós Señor Presidente. 2º ed. Venezuela: Fondo Editorial Altadir; 1994.
4. Testa M. Pensar en Salud. Buenos Aires: Lugar Editorial; 1993.
5. Testa M. Pensamiento Estratégico y Lógica de Programación (El caso de Salud). Buenos Aires: Lugar Editorial; 1995.
6. Testa M. Estrategia, coherencia y poder en las propuestas de salud. Cuadernos Médicos Sociales, CESS. Diciembre 1986;(38):3-24.
7. Testa M. Estrategia, coherencia y poder en las propuestas de salud. Cuadernos Médicos Sociales, CESS. Marzo 1987;(39):3-28 (Segunda Parte).
8. Popper KR, Eccles JC. El Yo y su Cerebro. Barcelona: Labor; 1985.
9. Matus C. Estrategia y Plan. 9º ed. México: Siglo XXI Editores; 1989.
10. OPS. Programación y Salud Pública. Programación de la Salud. 1965;(111):1-20
11. ILPES. Discusiones sobre Planificación. México: Siglo XXI Editores; 1966.
12. Medina Echavarría J. La Planeación en las Formas de la Racionalidad. Santiago: Cuadernos del ILPES; 1972.
13. Ibañez J. El Regreso del Sujeto: La investigación social de segundo orden. Madrid: Siglo XXI; 1994.
14. Matus C. Teoría del Juego Social. Caracas: Fondo Editorial Altadir; 2000.
15. Testa M. Saber en Salud. La Construcción del Conocimiento. Buenos Aires: Lugar Editorial; 1997.
16. Uribe Rivera JF. Planejamento e Programação em Saúde, um Enfoque Estratégico. São Paulo: Cortez/Abrasco; 1989.
17. Onocko Campos R. O Planejamento no Labirinto. Uma viagem hermenêutica. [Tesis Doctoral]. Campinas: Unicamp; 2001.

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

- Chorny AH. Planificación estratégica en Salud: viejas ideas en nuevos ropajes. Cuadernos Médicos Sociales, CESS. Mayo 1998;(73):23-44.
- Matus C. El método PES. Planificación Estratégica Situacional. 2º ed. La Paz: Editorial Cereb; 1996.
- Onocko Campos R. Planificación y razón instrumental: un análisis de la producción teórica sobre planificación estratégica en salud, en los años noventa, en Brasil. Cuadernos Médicos Sociales, CESS. Abril 2000;(77):71-80.

Recibido el 29 de septiembre de 2005

Versión final presentada el 01 de noviembre de 2005

Aprobado el 11 de noviembre de 2005