

ha  
3000

*J. Acosta P.*

## PARTE I

### 1. EL PROCESO SPT/2000 Y SUS IMPLICACIONES PARA LA ORIENTACION DE LA PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DE LOS SISTEMAS DE SERVICIOS DE SALUD

#### 1.1 Las formas de expresión de la propuesta SPT/2000

Al adoptar las estrategias regionales para alcanzar la Meta de Salud para Todos en el Año 2000, los gobiernos reconocieron que la obtención de dicha propuesta demanda el incremento de los niveles nacionales de bienestar, y que las metas y objetivos regionales acordados "están" orientados a asegurar la contribución específica del sector salud en la reducción de las desigualdades sociales y económicas entre los países y entre los grupos humanos de cada país.

La propuesta, considera así a la salud como uno de los componentes básicos del bienestar. El objeto central de SPT/2000 son los grupos humanos que integran las sociedades y sus circunstancias e historias específicas, y no el individuo ni la enfermedad como noxa o categoría biopatológica aislada. Desde la perspectiva adoptada, la noción "enfermedad" no puede ser concebida como un "error" de la salud, es decir una desviación aleatoria, más o menos intensa, transitoria o definitiva, de ese estado ideal y complejo que oficialmente se define como "salud". Su lógica obliga a entender la "enfermedad" como un componente y como un resultado, que integra y define las condiciones de vida de cada uno de los grupos humanos que conforman una sociedad dada en un tiempo-espacio dado. Así la estructura e intensidad de la "enfermedad" quedaría principalmente determinada por las relaciones particulares de producción, consumo y convivencia, mediante las cuales cada grupo se inserta a la sociedad a que pertenece, en un momento concreto de su historia. Consistentemente con esta interpretación, también varía el entendimiento del objeto central. El grupo humano trasciende la acostumbrada connotación biológica para completarse plenamente como noción social. Esta forma de pensar la "salud-enfermedad" tiene significativas implicaciones tanto en la dimensión conceptual como en la operacional, para la planificación y control del proceso de "producir salud". Obliga, así, a un replanteo conceptual y operacional del "estado de arte" actual de la epidemiología y de la administración de los sistemas de servicios de salud y de las unidades de producción correspondientes. Esta revisión incluye, obviamente, a las clasificaciones y a los esquemas de información vigentes.

En este sentido, si se relaciona este entendimiento del fenómeno salud-enfermedad con la responsabilidad del quehacer de las instituciones de salud pública de "contribuir a disminuir las desigualdades" entre los diferentes espacios-población, se deduce nítidamente que la misión social de esas instituciones es asegurar la eficacia social y eficiencia social de su contribución a la equidad desde su campo específico de acción y que el objeto de esa su "misión", son los espacios-población declarados prioritarios por la política social global del gobierno. Los objetivos y metas en términos de perfil de salud cobran, desde esta perspectiva un carácter referencial porque resulta obvio que no es posible lograrlos en la mayoría de los casos, por la sola acción de "salud" y se privilegia, en cambio, los propósitos de accesibilidad con equidad y aquellos otros sobre los cuales la acción de salud tienen mayor dominio. Ello además confiere particular importancia al tratamiento de las acciones de "no dominio" de la institución, en el momento de elaboración de las estrategias de ataque a los problemas de salud de los espacios-población prioritarios y su consiguiente negociación con las instituciones pertinentes, lo que constituye el núcleo básico de la llamada "articulación intersectorial", que en la práctica se concreta en la articulación interinstitucional. Esas circunstancias y la historia biológica y social de cada grupo, determinan una trama específica de factores de riesgo y de problemas de salud que implican una trama de soluciones posibles, que son función del conocimiento disponible y de las restricciones que impone el ambiente político-económico-cultural en una sociedad y en una época determinada. El argumento central del proceso que presupone SPT/2000 es, por lo tanto, la satisfacción de las necesidades de los distintos grupos humanos que integran la sociedad, tendiendo a la disminución de las desigualdades entre éstos, con la condición necesaria de resolver los problemas de salud (impacto) con la mayor participación social y eficiencia social posibles. Consecuentemente, la meta se expresa no sólo en objetivos de salud a alcanzar sino en términos de acceso, uso y organización de servicios de salud, que conjuntamente con el aporte de recursos y acciones de los otros sectores económicos y sociales, satisfagan las necesidades globales básicas de los diversos grupos humanos que integran las sociedades concretas y que constituyen el objeto de SPT/2000 (1).

(1) ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD. Salud para Todos en el Año 2000. Estrategias. Washington, D.C., 1980. (Documento Oficial No. 173), parte I, 2.1, p. 98; 2.4, p. 105; parte II, Objetivos Regionales p. 152.

## 1.2 La estrategia de atención primaria, los espacios-población y las unidades productoras de servicios

La atención primaria de salud constituye la estrategia clave para el logro de la propuesta de "Salud para Todos". Consiste en que el Estado ponga al alcance de todos los individuos y familias de las comunidades, la asistencia de salud socialmente aceptable, de modo tal que tienda a disminuir las desigualdades y en forma que resulte "proporcionada a los recursos de la sociedad y asegure la plena participación de la comunidad; el acceso de ésta a todos los escalones de un sistema integrado, con miras al mejoramiento continuo de la situación sanitaria de toda la población".

Esta concepción obliga a cada gobierno a establecer, en términos operativos, el significado de "servicios básicos" de salud en función de las necesidades más apremiantes de toda la población y en particular de los grupos marginados. Asimismo, el carácter totalizador de la propuesta impone la definición de objetivos y actividades para los otros componentes de las llamadas necesidades básicas. Se trata de identificar niveles consistentes de bienestar particular para cada país y sus principales regiones, expresados en términos de salud, alimentación, vivienda, educación, producción, empleo, ingreso familiar, consumo, participación y organización de la comunidad, etc., para la sociedad como un todo y en particular para los grupos humanos postergados. Desde este orden de ideas conviene anotar que el concepto "servicios básicos" de salud está condicionado, por definición, por el significado que una sociedad concreta atribuye a "necesidades básicas". Ese significado es específico para cada sociedad en un momento histórico de la misma, y cambia en el tiempo. En esencia se trata de un juicio de valor que una sociedad hace sobre el nivel éticamente aceptable de esas condiciones.

Toda condición por debajo de ese nivel implica necesariamente "la postergación" del individuo o grupo afectado. Obviamente cada fuerza social que integra esa sociedad tendrá su propia valoración de ese nivel éticamente aceptable. En esta interpretación los "servicios básicos de salud" estarán constituidos por un conjunto de recursos y acciones que esa sociedad supone eficaces para satisfacer con el máximo de eficiencia social, sus necesidades en salud y mantener un nivel y estructura de salud socialmente aceptable. En este entendimiento la noción "servicios básicos" es un concepto relativo y específico para cada sociedad, del mismo orden que "necesidades básicas" y "postergación". De todas maneras responde a las exigencias de las relaciones generales: "eficacia social-eficiencia social" y "equidad".

Se considera "grupo humano postergado" a un conjunto de individuos que integran una dada sociedad, que tiene oportunidades y condiciones de

vida distintas e inferiores a las oportunidades y condiciones de vida de otros conjuntos humanos que igualmente integran esa sociedad. Si se entiende "postergar" como "dejar atrasada una cosa, ya sea respecto del lugar que debe ocupar, y/o el tiempo en que debería tener lugar su efecto", se destaca la característica de "relatividad" del concepto "postergación" y por lo tanto su consistencia con la interpretación en la región de las Américas de la "pobreza" y de "las necesidades básicas" como nociones relativas peculiares para cada sociedad nacional. Se hace notar que "postergación" tiene su correlato en las distintas nomenclaturas utilizadas por distintas escuelas e ideologías como son: "grupo marginado", "grupo dominado", etc. Esta concepción conlleva la necesidad de que cada país establezca sus propios criterios de "corte" para diferenciar los grupos, y los mecanismos e instrumentos para ordenar los grupos según su grado de postergación.

Estos grupos humanos se insertan e integran en espacios que constituyen la base para los que se denominarán espacios-población (EEP). Se entiende a los EEP como un espacio complejo, histórico y multidimensional (físico, geográfico, demográfico, epidemiológico, económico, social, cultural, político) en el cual devienen grupos humanos suficientemente homogéneos entre sí, en cuanto a sus condiciones de vida y en consecuencia en cuanto a sus necesidades básicas. Estos espacios, homogéneos hacia su interior en relación a las características mencionadas, deben ser suficientemente diferenciables de otros espacios "vecinos" y conexos, en función de esas mismas características. Los EEP se articulan con la sociedad de la cual forman parte por medio de relaciones de producción, consumo y participación. Las relaciones peculiares de cada EEP con la sociedad en que se inserta son históricas y constituyen las categorías objetivas que definen su diferenciación. El concepto EEP tiene particular importancia en el momento de la formulación de las estrategias de ataque a los problemas de salud y en el momento de la consiguiente programación y administración de las acciones que estas estrategias implican en todas y cada una de las instancias institucionales en que se da ese proceso.

La noción de EEP está estrechamente asociada a la de unidad productora de servicios (UPS). Se entenderá como UPS tanto a un hospital, cualesquiera sea su capacidad de resolución de problemas de salud o sea su complejidad; a un médico en su práctica privada; a una partera empírica; o a un puesto de salud. Es decir una UPS puede pertenecer a cualquier institución pública o privada del sistema "formal" o al "sistema informal" y ser una persona o un establecimiento, o varios establecimientos, como es el caso de un hospital organizado en un edificio central y un conjunto de consultorios externos ubicados en distintos lugares o espacios

físicos. Una UPS está en y forma parte de un espacio-población (EEP) con el cual conforma una relación simbiótica multidimensional. El dimensionamiento o grado de complejidad o de capacidad de resolución de una UPS debe estar en función de las características del EEP en que se inserta y tender a maximizar la relación costo-social-beneficio-social. Este criterio para decidir el grado de complejidad de una UPS deberá ser complementado por la consideración de los requisitos derivados del papel y de la responsabilidad que le corresponda en su articulación funcional en la red funcional de servicios a la que la UPS pertenezca.

Este binomio EEP-UPS se constituye en el nivel donde se hace efectiva la entrega de servicios a la población y la participación de ésta en esa entrega. Por lo tanto, los EEP-UPS conforman el nivel local de programación y administración de los servicios de salud y determinan el fundamento desde el cual se derivan las decisiones sobre organización, planificación y administración de los sistemas de salud y de las instituciones que los componen.

Según los compromisos acordados por los Gobiernos de la Región cada país debería diseñar un conjunto de estrategias de acuerdo con sus características particulares, en relación al desarrollo de los sistemas nacionales de servicios y la revisión de su organización, planificación y administración, tomando en cuenta su reorientación hacia la producción de servicios que satisfagan las necesidades básicas de las poblaciones, especialmente del medio rural y urbano marginado, con la máxima eficiencia social. Este desarrollo de los sistemas nacionales y de sus servicios debería ser conceptualizado desde la perspectiva de un proceso de "prueba y error controlado y explicado" y de participación capacitante de sus actores en todos sus niveles, incluyendo la participación comunitaria, en el contexto de cada esquema nacional de participación social, y el desarrollo de las tecnologías apropiadas a cada contexto nacional.

El reconocimiento de que la atención primaria "es mucho más que una simple extensión de servicios básicos de salud, abarcando factores sociales y de desarrollo", obliga a diseñar estrategias para el fortalecimiento de políticas sociales y la coordinación de planes y acciones intersectoriales, en las cuales los aspectos de salud tengan una contribución armónica de los demás componentes dentro de un perfil de bienestar aceptado para la comunidad.

Este conjunto de estrategias más globales debe ser complementado en tres áreas importantes: la reestructuración del sistema de salud y la redefinición y expansión de las redes de servicios; las estrategias nacionales de formación y utilización de los recursos humanos, materiales y finan-

cieros, y la cooperación entre los países y de los países con las agencias extranacionales de acuerdo con sus necesidades.

### 1.3 Los grupos humanos prioritarios y el objetivo regional de "equidad" (1)

Tanto la Meta Salud para Todos en el Año 2000, como los objetivos y las estrategias seleccionadas para alcanzarla, reconocen que los distintos grupos humanos que conforman una sociedad tienen diferentes oportunidades para satisfacer sus necesidades y aspiraciones, y que por sus condiciones de vida están expuestos a diversos conjuntos de riesgos que afectan con variados grados de intensidad sus niveles de salud y de bienestar.

Por lo tanto, para los fines que persiguen las estrategias Salud para Todos en el Año 2000, conviene definir al "grupo humano" como un conjunto de individuos caracterizados por un determinado perfil de oportunidades para satisfacer su estructura peculiar de necesidades y aspiraciones comunes y que están expuestos a riesgos de salud comunes como consecuencia de condicionantes biológicos, demográficos, económicos, sociales y del ambiente físico, cultural y político en que devienen.

Esas distintas posibilidades que tienen los diferentes grupos humanos para acceder a mejores niveles de salud y de bienestar están condicionadas por los valores y el estilo de desarrollo de la sociedad de la cual forman parte, y por su distinta capacidad para participar tanto en la determinación de los valores que fundamentan dicho estilo de desarrollo como en la definición de las políticas que lo instrumentan.

Las aspiraciones de estos grupos, por otra parte, están condicionadas por su historia y cultura particular y por el efecto de demostración implícito en el estilo de desarrollo de la sociedad a que pertenecen y al cual están vinculados con distinta intensidad, percepción, participación y funciones.

Considerando la noción de equidad desde la óptica del sector salud, el criterio principal para identificar los grupos humanos prioritarios es su grado de "postergación" con respecto a su accesibilidad a los servicios de salud, complementado con los criterios derivados de la magnitud y naturaleza de los riesgos a que están expuestos por sus condiciones de vida. El diseño de la estrategia de ataque a los problemas de salud de estos grupos estará basado en: las posibilidades de extensión de la cobertura de servicios, para asegurar la accesibilidad a los mis-

(1) En esta segunda edición se formula una correspondencia entre grupos humanos y espacios-población (EEP).

mos; el análisis y definición de soluciones para conjuntos de riesgos, y la capacidad de los otros sectores y de sus instituciones para satisfacer sus requerimientos básicos.

Toda vez que la estrategia de atención primaria establece claramente que debe comprender a toda la población, reconociendo desigualdades entre los diferentes grupos que la integran, conviene aclarar que lo anterior resulta esencial para establecer un orden de prioridades entre los diversos grupos humanos sin que ello signifique la exclusión de ninguno de los diferentes grupos que conforman una sociedad. Reducir la estrategia de atención primaria a un programa destinado únicamente a satisfacer, o mitigar, las necesidades mínimas de los pobres, es cercenar el significado y potencia de la estrategia porque para poder dar acceso a los grupos postergados y disminuir las desigualdades con eficiencia social, es necesario revisar y reorientar todo el sistema de salud; de otra manera se estaría contribuyendo a su desarticulación y a privilegiar unos grupos con respecto a otros y, por lo tanto, a incrementar la desigualdad e ineficiencia social del sistema.

Para la instrumentación de la estrategia no basta con definiciones intra-sectoriales, se requiere estimar la dimensión y perspectivas de la postergación, hacer explícito perfiles de bienestar nacionales en donde inciden prácticamente todos los aspectos económicos y sociales de cada país y reflexionar sobre la disponibilidad de lograr esos perfiles de bienestar con las modalidades de desarrollo prevalecientes, y hacer el estudio y el planteamiento de los cambios que deben operarse en su dinámica y en sus modalidades. Es evidente que esto significa una empresa que obliga a poner en funcionamiento casi todas las fuerzas sociales de un país.

#### **1.4 Consideraciones operacionales sobre la estrategia de atención primaria.**

La experiencia ganada en los procesos de instrumentación de la estrategia de atención primaria, permite advertir la coexistencia de diversas interpretaciones de su significado, que tienen implicaciones concretas en cuanto a los aspectos operacionales.

Estas variaciones en la interpretación del significado de la atención primaria, se explican en parte por la misma historia de cómo se gesta y evoluciona el concepto de atención primaria, como la estrategia idónea para alcanzar SPT/2000 y por la ambigüedad de algunas de sus definiciones formales acordadas en foros internacionales y por el uso que hacen, desde larga data, del término "atención primaria" algunas escuelas de pensamiento en salud pública.

Con el solo propósito de facilitar el análisis de las implicaciones formales y funcionales de esas variaciones, se las sistematiza (aunque se

reconoce que en su aplicación práctica no siempre resultan mutuamente excluyentes) en los siguientes grupos:

- la atención primaria como una estrategia que afecta y comprende a todo el sistema de salud y a toda la población a que ese sistema supone servir (1);

- la atención primaria como un programa con objetivos restringidos específicamente a satisfacer algunas necesidades elementales y previamente determinadas, de grupos humanos considerados en extrema pobreza, con recursos diferenciables, de complejidad y costo mínimos y,

- la atención primaria como un "nivel de atención" del sistema.

El análisis de las implicaciones de estos tres tipos de interpretaciones debe, obviamente, estar orientado y referido a la meta SPT/2000 y a los objetivos regionales acordados por los gobiernos y que califican y acotan la propuesta SPT/2000.

En ese sentido, parece legítimo inferir que la interpretación de la atención primaria como un "nivel de atención" limita su significado a una noción de tipo técnico-administrativo sobre cómo "debe ser" el contacto de un individuo con el sistema y su eventual tránsito por éste. Esta acepción de atención primaria se confunde además con la noción de "niveles de atención" que integra el contenido operacional de la interpretación de la atención primaria como una estrategia.

La interpretación de la atención primaria como un programa específico tiene implicaciones de suma importancia, toda vez que por definición es inconsistente y opuesta al requisito de "equidad" reiteradamente expresado, tanto en las definiciones formales acordadas por los gobiernos, como en las consideraciones funcionales de la meta SPT/2000, los objetivos regionales y de la propia estrategia de atención primaria. El resultado concreto de esta interpretación es la definición y desarrollo de programas marginales con recursos marginales para poblaciones marginales y, por lo tanto, el mantenimiento de las desigualdades relativas (en cuanto a acceso a servicios de salud) entre los distintos grupos socioeconómicos que integran la población de una sociedad dada.

La conceptualización de la atención primaria como una estrategia que comprende y afecta a todo el sistema y toda la población, está claramente expresada y fundamentada en los documentos regionales citados. Sin embargo, parece oportuno abundar en el análisis de algunos de sus principales aspectos básicos, por las implicaciones conceptuales e instrumentales

(1) ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD. Salud para todos en el año 2000: Estrategias. Washington, D.C., 1980 (Documento Oficial No. 173). Parte I, 2.5.1 p. 106; Parte II y 2 p. 152.

que tienen en cuanto a la planificación y administración de los procesos SPT/2000, en los países de la Región.

En primer lugar es necesario y legítimo admitir que la concepción de la atención primaria como una estrategia para alcanzar SPT/2000 con cumplimiento de los requisitos de impacto, equidad, eficiencia social, participación social, articulación intersectorial y cooperación entre los países, está en esencia basada en el reconocimiento que alcanzar "Salud para Todos" dentro de los requisitos mencionados, constituye el típico problema económico: escasez relativa de recursos de uso múltiple y alternativo para satisfacer objetivos y necesidades múltiples de una sociedad dada, constituida por diferentes grupos humanos con desiguales oportunidades para expresar y satisfacer sus necesidades y aspiraciones específicas, en un espacio y momento histórico. La "atención primaria" se constituye en una estrategia porque propone resolver el problema mencionado, mediante una determinada manera de apropiar, recombinar, reorganizar y reorientar todos los recursos (disponibles y previsibles) de todo el sector salud para satisfacer las necesidades y aspiraciones (en el área de salud) de toda la sociedad. Desde una perspectiva estrictamente "técnico-administrativa", la posibilidad de esta estrategia se fundamenta en la hipótesis, comprobada empíricamente, de que es posible resolver, con eficacia satisfactoria, determinados conjuntos de problemas de salud con combinaciones de recursos de acuerdo a una cierta tecnología (funciones de producción) de distinta complejidad y, por lo tanto, con distinto costo social. Se postula que existe una correspondencia entre la complejidad de los problemas de salud y la complejidad (y costo social) de las funciones de producción capaces de resolverlos.

Por otra parte, la comprobación empírica también parece sustentar, en terminos generales, la hipótesis de que los problemas de salud de menor complejidad tienen mayor frecuencia relativa que los más complejos. Se deduce así la posibilidad de satisfacer los problemas de salud de una población dada, organizando "niveles de atención" que minimicen el costo social de la satisfacción del conjunto de sus necesidades. De esta manera, la atención primaria entendida como estrategia, implica la organización de los servicios con base en niveles de atención, pero en modo alguno puede restringirse a un solo nivel, considerado mínimo.

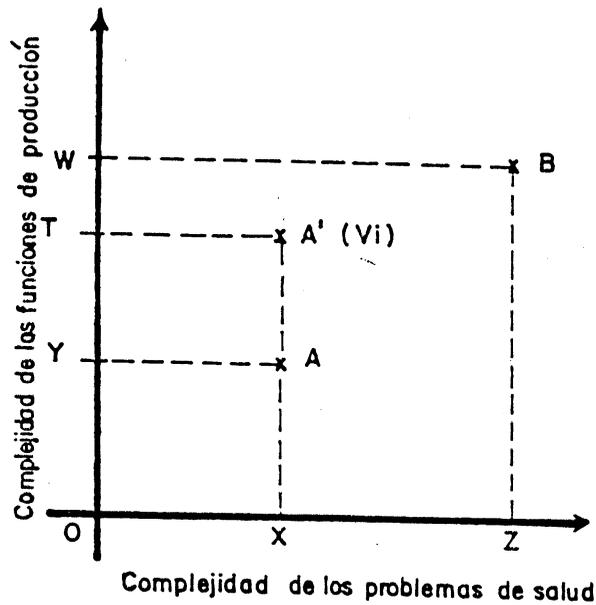
La noción de nivel de atención, que involucra el concepto de "tecnología apropiada" (1) se representada con el gráfico 1 donde:

(1) Se entiende por tecnología apropiada la combinación de recursos que minimiza el costo social de la solución eficaz a un problema de salud. Está, por lo tanto, acotada por la condición de eficacia (que incluye la viabilidad) y por el significado económico-social de los recursos que insume. Este significado varía en cada circunstancia concreta de cada sociedad.

A y B representan niveles de atención definidos por las funciones de producción Y y W que solucionan los conjuntos X y Z de problemas de salud, con el máximo de eficiencia, constituyendo, por lo tanto, la tecnología más apropiada (eficacia aceptable con costo social mínimo). Cualquier otra función de producción que no concorra en las intersecciones A y B resulta menos eficiente. (En el caso de las funciones posibles entre cero y Y y W, la ineficiencia resulta del consumo de recursos incapaces de solucionar los problemas a los que se aplican).

Gráfica 1

RELACIONES ENTRE LA COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS DE SALUD Y LAS FUNCIONES DE PRODUCCION VIABLES, EFICACES Y EFICIENTES, PARA SU CONTROL



Es importante reconocer que tanto Y como W han sido decididas con un criterio exclusivamente "técnico". Puede suceder que en su aplicación práctica la solución Y para el problema X resulte no-viable por rechazo de los actores involucrados; la solución factible sería entonces T elegida porque asegura su viabilidad (Vi) aunque con un costo social más alto. Esta circunstancia, frecuente en la práctica, constituye uno de los proble-

mas críticos para cualquier proceso de cambio hacia SPT/2000, y obliga a considerar estrategias para ganar, en el tiempo, viabilidad para las soluciones técnicamente más apropiadas en cuanto eficiencia y eficacia.

Los "niveles de atención" así definidos, constituyen diferentes "tecnologías apropiadas" en cuanto a eficacia, viabilidad y eficiencia (o costo social) para la solución de conjuntos específicos de problemas de salud de diferente complejidad. Por lo tanto, para su aplicación en la práctica, necesitan ser integrados en la organización, dotación y modalidades de prestación, de las diferentes unidades de producción de servicios que constituyen un sistema de salud, de acuerdo con la capacidad de resolución de problemas que se les adjudique.

Definido de esta manera el concepto de "nivel de atención", resulta conveniente analizar algunos aspectos relacionados con su aplicación concreta en una red dada de oferta, previamente establecida y cuya estructura y funcionalidad se desea adaptar y reorientar hacia un proceso de cambio para alcanzar SPT/2000.

Estas redes están habitualmente constituidas por un mosaico de unidades productoras de servicios de salud con distinta capacidad de resolución y costo social de operación, con diversos grados de organización, normalización, programación y control, y ubicadas, con variados criterios, en espacios-población concretos. Tanto la ubicación de las unidades como la percepción por parte de la población de su capacidad de resolución, determinan la demanda de servicios de esta a las diferentes unidades. La demanda se atiende (o rechaza) con costos sociales diferentes, que podrían minimizarse aplicando la noción de "nivel de atención" en la organización y funcionamiento de las diferentes unidades de producción.

La experiencia ganada en los esfuerzos realizados en la Región de las Américas por extender la cobertura con servicios de salud a los grupos rurales y urbanos postergados, demostró que no era posible alcanzar esos objetivos mediante la mera ampliación del número de unidades productoras organizadas y dotadas para atender necesidades de complejidad mínima. Por el contrario resultaba necesario la reestructuración de todo el sistema y, por lo tanto, de sus unidades productoras de distinta capacidad de resolución o complejidad, debido, entre otras, a tres constataciones de relevancia:

- un conjunto humano, no importa su grado de postergación o aislamiento, percibe necesidades, y demanda atenciones de distintos grados de complejidad;

- dada la ubicación de las unidades productoras en espacios-población concretos, ellas reciben, por parte de esa población con accesibilidad espacio-tiempo directa, demandas de distinto grado de complejidad y dife-

rentes de la complejidad de su capacidad de resolución. Esta circunstancia determina necesariamente una ineficacia y/o ineficiencia relativas, de la unidad productora ubicada en ese espacio-población, y

- no es posible poner a disposición (accesibilidad directa) de cada espacio-población que constituye una sociedad dada, unidades de producción capaces de resolver todos los problemas de salud potencialmente posibles en cada uno de esos espacio-población (1).

El reconocimiento de esos factores a lo largo del desarrollo de los procesos de "extensión de cobertura" condujo a la definición y aplicación de dos nociones complementarias a la de "nivel de atención".

- los escalones de complejidad, (2) o sea la organización interna por niveles de atención, de cada tipo de unidad, hasta un cierto grado de capacidad de resolución considerado conveniente (normalización).

- la articulación de las diferentes unidades entre sí según escalones de complejidad creciente, que aseguren un continuo de atención eficaz de los problemas de los individuos o conjunto de individuos, por medio de un "sistema de referencia" que tienda a maximizar la accesibilidad y la eficiencia de los recursos de la oferta.

Esa articulación presupone la consideración de dos requisitos:

- la determinación de la ubicación y de la capacidad de resolución de cada unidad productora que garantice la máxima accesibilidad y eficiencia, en función de las características actuales y esperables, de los distintos espacios-población y de sus posibilidades de articulación funcional con las otras unidades del sistema, y

- la articulación efectiva de esas unidades en función de la distancia-tiempo funcional mínima de modo de asegurar la satisfacción de las necesidades de distinta complejidad de los diferentes grupos humanos.

(1) A esta imposibilidad derivada de la escasez relativa de recursos se agrega la ineficiencia de ese tipo de solución que genera capacidad ociosa en las unidades de producción.

(2) Se entiende por "escalón de complejidad" la organización y dotación de recursos en cantidad y estructura, adjudicada a un tipo dado de unidad de producción de servicios. Esta organización y dotación de recursos le confiere una capacidad dada de resolución de problemas de salud hasta un cierto grado de complejidad de estos, es decir un dado "nivel de atención" máximo posible. Toda vez que una unidad de producción está, por definición, ubicada en un espacio-población concreto, que demanda atención de problemas de diversa complejidad, se deduce que para cumplir con el requisito de maximizar su eficiencia, una unidad productora de servicios, debería organizar su dotación de recursos por sucesivos "niveles de atención", capaces de atender los diferentes grados de complejidad de las demandas con el mínimo de costo, hasta llegar a su límite de "resolución". Por lo tanto, la consideración de "niveles de atención" debe integrar el proceso de "normalización" de los tipos de unidades que integren una red de servicios dada. Esta "normalización" es una de las condiciones necesarias para garantizar la eficacia y eficiencia de la red, como un todo.

La combinación de las nociones “Nivel de Atención”, “Escalón de Complejidad” y la “articulación” de éstos, se esquematiza en el diagrama 1.

Resulta de vital importancia para la planificación y administración de las redes de servicios, reconocer que tanto la definición de “escalones de complejidad”, su ubicación en espacios-población concretos y la “articulación funcional entre los escalones” constituyen los elementos esenciales de la “regionalización funcional” de los sistemas de salud. Cabe destacar que la regionalización funcional del sistema, es una condición necesaria para asegurar la máxima accesibilidad de la población a los servicios en las condiciones que determinan la Meta SPT/2000 y los objetivos regionales acordados. Consecuentemente, las decisiones sobre la regionalización funcional de un sistema dado, preceden y presiden las decisiones referentes a la administración de la red de servicios, determinada por la regionalización funcional decidida. Se considera oportuno hacer explícito que la “regionalización funcional” no es sinónimo de “descentralización administrativa”, ni son necesariamente isomórficas, aunque evidentemente condiciona las características de su eventual diseño.

Por último se considera pertinente comentar otros dos aspectos en los que también se advierte cierta ambigüedad o confusión:

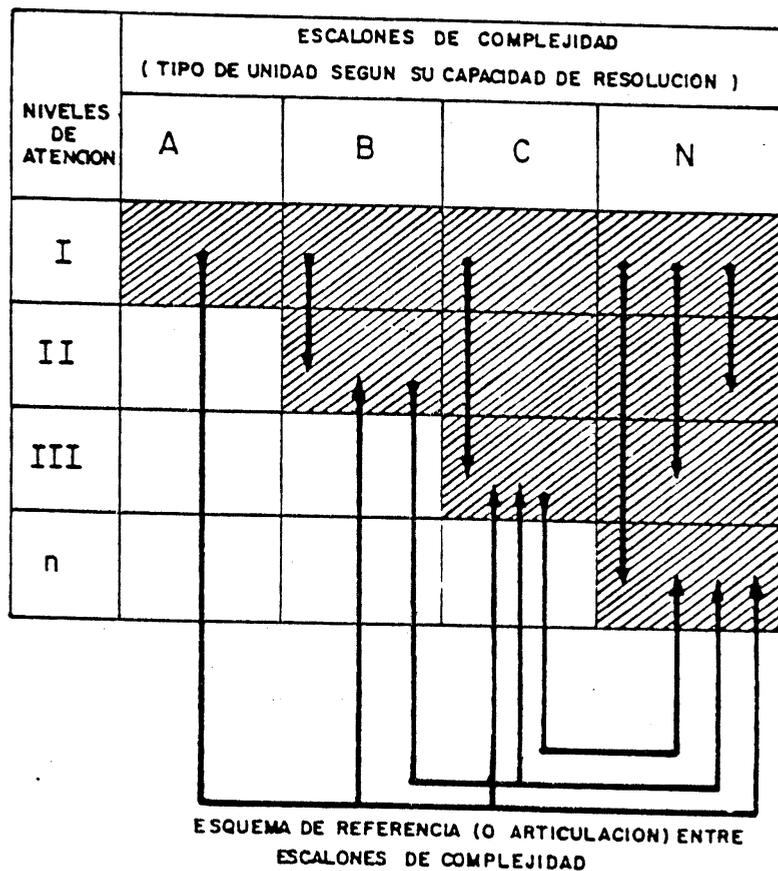
- el centrar el interés de la estrategia en los grupos humanos urbanos y rurales postergados, obedece al requisito expreso de la meta y de los objetivos regionales acordados, de disminuir las desigualdades advertidas entre los distintos grupos humanos. Por lo tanto, significa priorizar la accesibilidad de estos grupos al sistema en todos sus escalones y tender al tratamiento igualitario (homogenización de las funciones de producción eficaces y eficientes) de los diferentes grupos que integran la población como un todo. De otra manera el efecto sería cristalizar las desigualdades que se supone disminuir. Además el uso ineficiente o innecesario de los recursos disponibles para la sociedad como un todo, de alguna manera limita la posibilidad de extender los servicios a vastos conjuntos de población. Esta conclusión determina la necesidad de considerar a todo el sector salud en su conjunto para el diseño y aplicación de políticas de salud, incluyendo la seguridad social y el subsector privado. Conviene destacar que la necesidad de ese análisis es independiente de la viabilidad real existente para planificar el comportamiento de una determinada institución o subsector. Este análisis resulta indispensable para diseñar o decidir otros tipos de mecanismos posibles, directos o indirectos, tendientes a asegurar que el origen, flujo y destino de los recursos financieros y reales se orienten hacia el cumplimiento de una dada política sectorial.

El contenido programático de la estrategia de atención primaria no puede ser determinado a priori ni universalizado, toda vez que está en

función del perfil de necesidades y aspiraciones determinado por los escenarios actuales y esperables para cada sociedad concreta, en un horizonte de tiempo dado. En ese sentido, es importante establecer que según el entendimiento regional de la estrategia, tanto el concepto de necesidades básicas como el de pobreza, son relativos y no absolutos, y se expresan y acotan en cada país, por las diferencias relativas entre los extremos de desigualdad existentes en esa sociedad y el nivel de desarrollo alcanzado por ésta.

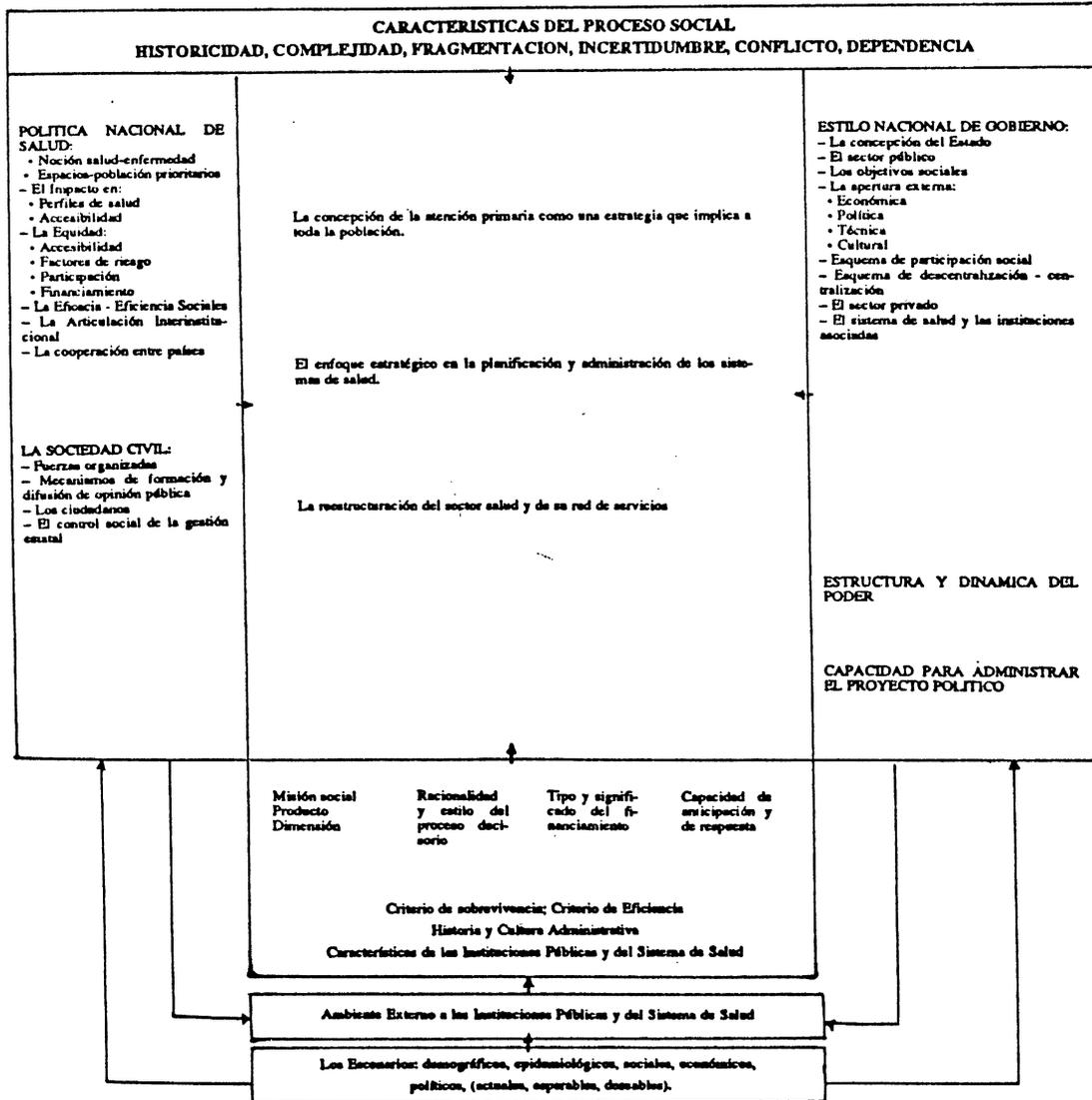
### DIAGRAMA 1

#### NIVELES DE ATENCION Y ESCALONES DE COMPLEJIDAD



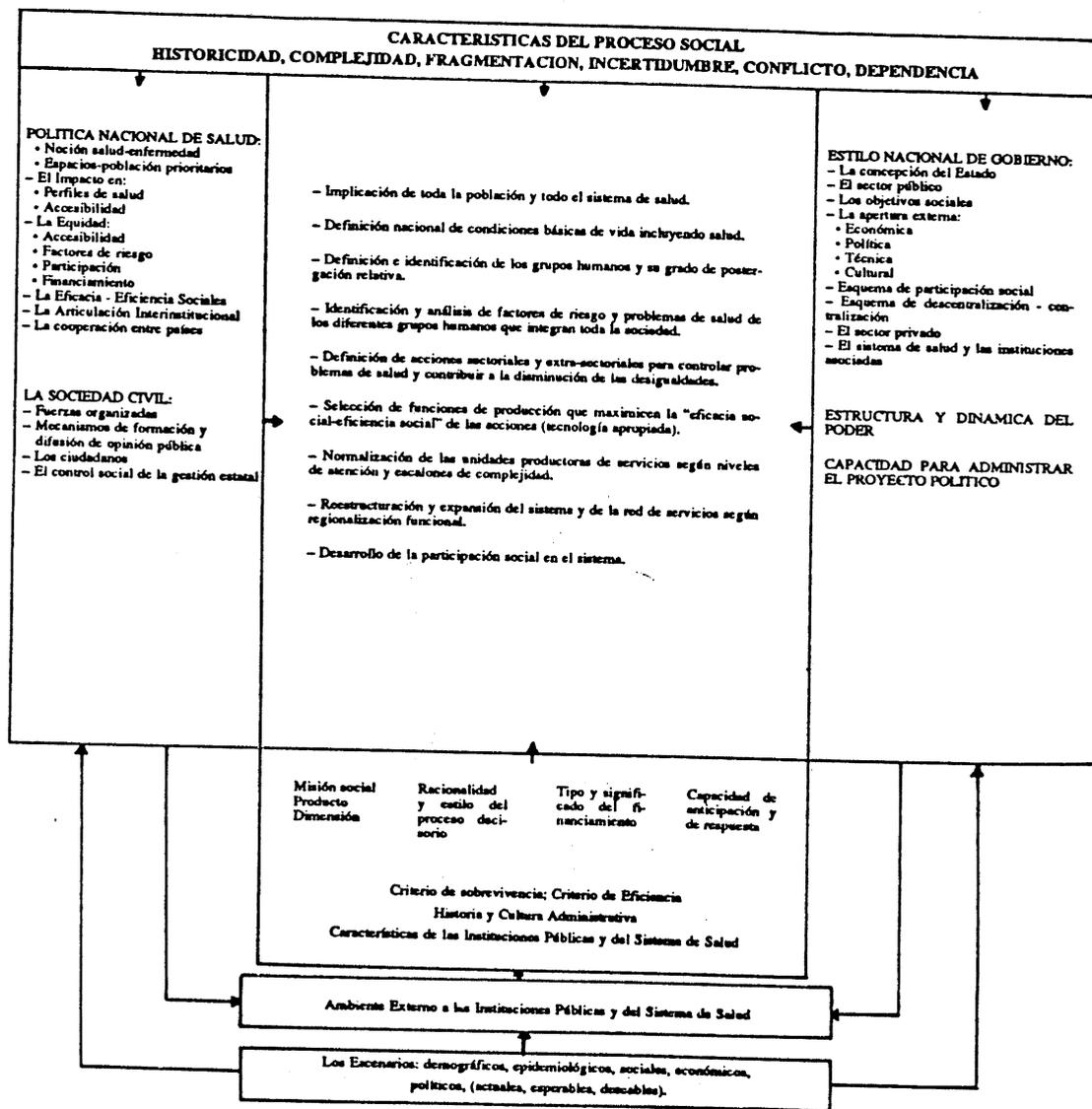
# CUADRO 1

## LAS CONDICIONES QUE DETERMINAN LA CONCEPTUALIZACION DE LA ATENCION PRIMARIA, DEL ESTILO DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION, Y DE LA REESTRUCTURACION DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE SALUD Y DE SU RED DE SERVICIOS



## CUADRO 2

# LOS ELEMENTOS BASICOS DE LA ATENCION PRIMARIA CONSIDERADA COMO UNA ESTRATEGIA VALIDA PARA SATISFACER LAS CONDICIONES QUE DEFINE LA PROPUESTA DE SPT/2000



## **1.5 Las características del proceso de cambio necesario para alcanzar SPT/2000**

Dentro del marco de referencia regional mencionado, y reconociendo que las características específicas que definen, en un momento dado el proceso de desarrollo del sector salud, son peculiares a cada sociedad y a su tiempo histórico, es posible identificar ciertas características generales, cuya consideración facilitará el análisis de los sistemas concretos y la definición de estrategias realistas para su transformación y desarrollo, así como de las condiciones que debe satisfacer su estilo de planificación y administración.

El sector salud puede ser considerado, convencionalmente, como un sistema que produce servicios para toda la sociedad con el propósito de promover, mantener y restaurar la salud, y prevenir la ocurrencia de la enfermedad. La experiencia derivada del análisis de su funcionamiento, particularmente en situaciones de expansión de su cobertura, hace pensar que es válido definirlo como un sistema altamente dependiente que se desarrolla en incertidumbre y conflicto, en un proceso complejo y fragmentado y concluir que tanto las metas como los objetivos y las estrategias acordados, regional y mundialmente, son fuertemente influenciadas por estas características.

### **La historicidad**

Reconocer la historicidad del sistema de salud, implica aceptar que la configuración particular que éste adopta en un país y en un momento determinados, son el resultado del conflicto y la confrontación de fuerzas que pugnan por la conducción de esa sociedad; pugna que se plasma en acuerdos, productos de la negociación o de la imposición, y que hacen posible la existencia de equilibrios dinámicos o inestables, ya que la tensión en el interior del sistema social no admite una "solución final". La historicidad surge al entender que esta configuración instantánea es fruto de un proceso que transcurre en el tiempo, y por lo tanto histórico, y que los juicios de valor emitidos, así como la percepción de los problemas y de sus soluciones son funciones de la hegemonía conyuntural de una dada fuerza social que prevalece e impone su escala de valores y sus reglas de juego. Así, las afirmaciones realizadas acerca de un sistema de salud, definidas en el tiempo, en el espacio y por la fuerza social que lo hegemoniza, son solamente válidas en relación a ese particular marco de referencia.

### **La complejidad**

Toda vez que se reconoce que el proceso histórico salud-enfermedad y el sistema de salud forman parte del proceso social de una sociedad concreta, resulta necesario admitir que por definición estos procesos se ins-

criben en la característica de complejidad que es inherente a todo proceso social. Por lo tanto el perfeccionamiento del conocimiento del proceso salud-enfermedad y del sistema de salud, y el de las soluciones posibles a los problemas advertidos, transcurren por aproximaciones sucesivas mediante un procedimiento de prueba-error, controlado y explicado, que obliga a la construcción de hipótesis y teorías desde un abordaje histórico multidimensional transdisciplinario.

Como cuestión previa y marco de referencia básico para analizar los problemas que surgen al tratar con sistemas sociales, conviene recordar que la naturaleza del devenir social, en donde se inserta y forma parte inherente el proceso histórico salud-enfermedad, destaca las características de historicidad, complejidad, fragmentación, incertidumbre, conflicto y dependencia. Estas características hacen que la mayoría de los problemas, que un determinado actor pueda identificar en relación al proceso salud-enfermedad, al sistema de servicios de salud y a las interrelaciones entre ese proceso y el sistema, sean complejos, mal definidos y, en general, no bien estructurados.

Una de las características de la complejidad es que los problemas pueden ser identificados pero no pueden ser aislados, pasando a constituir "sistemas de problemas", la solución de los cuales no puede ser en general, abordada sólo por métodos exclusivamente analíticos. En relación a la solución que eventualmente sea hallada, puede afirmarse que siempre será parcial y que provocará una reestructuración del "sistema de problemas solucionado" generando un nuevo sistema en el que se incorporan nuevos problemas.

Dado que el proceso social contiene, simultáneamente, aspectos cuantitativos y cualitativos, que deben ser considerados en su diversidad de significados, los "sistemas de problemas" requieren para su descripción, explicación y manipulación en busca de una solución, el uso de variables cuantitativas y cualitativas, reconociendo el concepto de precisión como un nivel más amplio y abarcativo que el de medición. En el análisis de los procesos sociales el concepto que prevalece es el de precisión de las proposiciones que es en parte una cuestión relacionada con variables lingüísticas y sólo en parte una cuestión de medición. Si no se reconoce este hecho, se puede caer en el error de cuantificar aspectos irrelevantes o secundarios del problema y de no identificar los aspectos cualitativos que lo definen. Las características del proceso social, obligan a utilizar para su tratamiento los métodos creados para el abordaje de los problemas que surgen de la complejidad. Ello implica apelar necesariamente al arsenal conceptual e instrumental desarrollado para el tratamiento de esta clase de problemas, sin excluir, cuando sea adecuado, los instrumentos propios del

tratamiento de problemas "bien definidos y bien estructurados" que corresponden a algunos de los ámbitos de las llamadas ciencias naturales. En este entendimiento el desarrollo de cualquier esquema metodológico definido para enfrentar este tipo de problemas requerirá adoptar el abordaje transdisciplinario inspirado en el enfoque propio de la epistemología de la complejidad y de la incertidumbre, a través de un proceso de aproximaciones sucesivas, empleando un procedimiento de prueba-error, controlado y explicado. Resulta saludable reconocer que en el tratamiento de este tipo de problemas, el error más frecuente no consiste en equivocarse en la solución del problema, sino en intentar solucionar el problema equivocado.

El intentar solucionar el problema equivocado puede originarse de dos maneras diferentes. Una al plantear o seleccionar como problema un fenómeno cuya causación o determinación se encuentra en un espacio donde el actor no tiene capacidad de intervención, o sea, el actor intenta solucionar un epifenómeno que es la manifestación de otro nivel del problema que se da en otro espacio, y que si es planteado en ese otro espacio relevante, y es solucionado en él, conducirá a la desaparición del epifenómeno observado y, por lo tanto, implicará la solución del problema en el espacio del actor. Lo anterior debe ser relativizado a la luz de la siguiente consideración: los problemas se articulan a través de los diversos niveles de la realidad constituyendo cadenas o familias de problemas similares, los que al cambiar de nivel de análisis se alteran en su grado y tipo de determinación y condicionamiento, por lo cual es posible y legítimo, resolver un problema en un determinado espacio subordinado, aun cuando en el espacio de determinación la génesis del problema continúe inalterada. Este procedimiento que puede ser de bajo impacto social, ya que no afecta la causación y sólo opera sobre los aspectos periféricos del problema, es de singular importancia para los individuos y los espacios-población, especialmente en el caso de las acciones de salud. La otra manera de intentar solucionar el problema equivocado surge de no considerar la calidad esencial del problema identificado, lo que puede conducir a tratar de estructurar un problema cuya esencia real es cuasi-estructurada o, al contrario, tratar como cuasi-estructurado un problema esencialmente estructurado.

En el entendimiento de estas reflexiones el abordaje transdisciplinario está articulado como condición necesaria al enfoque de aproximaciones sucesivas por medio del procedimiento de "prueba y error, controlado y explicado". Este enfoque que constituye una respuesta a las características de complejidad, fragmentación e incertidumbre que implica el proceso, se basa en la identificación, definición y sistematización de los "sistemas de

problemas" consideradas relevantes que van surgiendo de la práctica. El tratamiento de esas situaciones complejas, requiere organizar su explicación apelando a los diversos cuerpos teóricos y desarrollos metodológicos de las distintas disciplinas, en que en la actualidad se compartamentaliza el conocimiento social, que compartiendo paradigmas consistentes, sean consideradas atinentes. Este abordaje es diferente y opuesto a la práctica generalizada de tratar de explicar todo el problema desde la perspectiva exclusiva de una disciplina determinada, o de entender transdisciplinariedad como la sumatoria de explicaciones y ópticas. Pero no basta con interligar disciplinas, se requiere además adoptar un enfoque de verdad-error y apelar a los métodos que intentan comprender la complejidad, entre los cuales cabe mencionar el científico-experimental, el sistémico, el axiomático y el intuitivo. En el tratamiento de "sistemas de problemas" sociales de alta complejidad ninguno de estos métodos es sustitutivo del otro; constituyen ópticas complementarias que ofrecen diferentes explicaciones de la realidad.

Por último, es necesario afirmar que todo lo expuesto hasta aquí se aplica a una parte, quizás la más relevante, de los problemas que deben ser enfrentados en el quehacer de salud; no obstante es un error dejar de reconocer otra parte constituida por problemas de tipo social y sin embargo bien estructurados que deben ser abordados por métodos y procedimientos bien definidos, disponibles. Se trata de incorporar críticamente al arsenal de instrumentos hoy manejados por el sistema de salud, toda la amplia gama de conocimientos desarrollada y aplicada en otras áreas del saber.

#### **La fragmentación**

Esta es otra de las características de proceso social que se desarrolla a saltos, con cambios bruscos en velocidad e intensidad y en trayectorias zigzagueantes y discontinuas. Otra característica, distinta de la fragmentación, pero que la califica, la constituye el hecho que el fenómeno social que se identifica en la abstracción sector salud, representa un segmento de la realidad social, que además es examinado, comprendido y explicado desde la óptica sesgada de cada una de las fuerzas sociales que intentan orientar o transformar su estructura y su comportamiento.

#### **La dependencia**

El sistema es altamente dependiente de variables que están fuera de su dominio, por carecer de la capacidad de transformar esas condiciones con los medios o instrumentos de que dispone y puede realmente manejar; esta dependencia se expresa, entre otras, por las siguientes características:

- si bien el fenómeno salud es modificable por acciones específicas del área de salud, el efecto de las mismas está frecuentemente limitado por

una diversidad de factores, no modificables por esas acciones, y que restringen su eficacia y su eficiencia en el mediano y largo plazo y,

- la posibilidad de apropiación sectorial de recursos reales y monetarios para cumplir con las acciones necesarias, está determinada por el valor relativo que la sociedad le adjudica a la salud con respecto a los otros valores y objetivos adoptados por esa sociedad.

#### **La incertidumbre**

La incertidumbre es una de las características básicas de cualquier proceso político-social, que se acentúa en el momento de su planificación por el hecho de tener necesariamente que tratar con el futuro. En el área del sector salud la incertidumbre se agudiza, entre otras cosas, porque:

- aunque la ciencia médica ha desarrollado un importante caudal de conocimientos en cuanto a la etiología y fisiopatología de las enfermedades, no se conoce la relación causal que con el fenómeno salud tienen muchos de los factores del ambiente físico, económico y social que intuitivamente se sabe inciden sobre aquél;

- aun para aquellos factores para cuya relación de causalidad con los problemas de salud existe fuerte presunción, no es posible, en la mayoría de los casos, precisar el grado de su contribución al fenómeno.

Por lo tanto, las actividades del sector y la apropiación de los recursos para llevarlas a cabo, son un resultado de juicios de valor apoyados por el conocimiento disponible, que deberá ser perfeccionado por aproximaciones sucesivas, en un proceso de prueba y error controlado y explicado, que requiere la participación transdisciplinaria con una actitud alerta altamente creativa y prudente.

Tampoco es posible predecir el comportamiento de los diversos factores intervinientes, y no es posible el determinar las relaciones incrementales de salud con el desarrollo económico y social. Aunque esa relación sea intuitivamente evidente está, además, fuertemente limitada en cuanto a sus posibilidades de generalización, por la especificidad para cada tiempo-espacio histórico-social, particular.

#### **El conflicto**

El conjunto de las características comentadas condiciona además que el sector se desarrolle necesariamente en conflicto.

##### **Conflicto en el plano extrasectorial:**

- con respecto a la determinación de los objetivos nacionales y a la consistencia de las políticas que los instrumentan;

- con respecto a la asignación de los recursos nacionales entre los diversos sectores que concurren al desarrollo nacional.

##### **Conflicto en el plano sectorial/institucional:**

- en la asignación interinstitucional, de recursos, funciones y responsabilidades;
- en la definición de prioridades entre grupos humanos y entre sus problemas de salud;
- en la selección de estrategias y tecnologías para la solución de estos problemas;
- la posibilidad intrasectorial e intrainstitucional de reasignar los recursos otorgados al sector o a la institución, de acuerdo con consideraciones "técnicas" sobre la maximización del impacto en los problemas específicos de salud prioritarios, y de la eficiencia social de las acciones; está limitada y condicionada a su vez por los valores, aspiraciones y capacidad de competir de los distintos grupos humanos a quienes estas acciones están dirigidas. Esos valores, aspiraciones y capacidades se generan, principalmente, por fuera del dominio del sector. Además, los grupos profesionales que integran la "oferta" del sector compiten en la definición de objetivos, prioridades y en la apropiación de recursos, en función de sus valores como "especialistas" y de su capacidad de presionar de acuerdo con su posición en la institución y en la sociedad.

Los conflictos en el nivel intrasectorial se agudizan, en muchos casos, por la complejidad del mosaico institucional que integra el sector.

El reconocimiento de estos conflictos conduce a la conclusión de que para asegurar el cumplimiento de los propósitos del sector no bastan la definición clara de grupos humanos prioritarios y de sus problemas, ni el diseño prolijo de objetivos, metas, planes y programas. Será necesario además que el sector desarrolle estrategias que construyan la viabilidad necesaria y aumenten su capacidad de negociación intrainstitucional e interinstitucional y extrasectorial para:

- conciliar, en función de las relaciones de poder, objetivos intrasectoriales, intersectoriales y extrasectoriales;
- captar y asignar los recursos necesarios para conseguir el impacto en los principales problemas de salud que afectan a las poblaciones, asegurando que se cumpla el papel sectorial en la redistribución de los frutos del desarrollo nacional;
- administrar esos recursos con eficacia y la mayor eficiencia social posible y,
- crear, desarrollar, y viabilizar nuevas soluciones (o formas de hacer las cosas) que maximicen la eficacia y la eficiencia social de recursos y acciones.

#### 1.6 La propuesta SPT/2000 y los probables escenarios nacionales

El componente demográfico del escenario más probable para América Latina en el horizonte SPT/2000, se caracteriza por un incremento abso-

luto y una urbanización sumamente intensos. Esta urbanización destaca como rasgo principal la concentración poblacional en megalópolis. Este crecimiento y urbanización se acompañará de una fecundidad decreciente y aumento de la esperanza de vida, con el consiguiente crecimiento de los tramos de población en edad activa y avanzada. El componente socio-económico es probable que evidencie un perfil caracterizado por el aumento de la "marginalidad" y del sub-empleo y desempleo abierto, con marcadas diferencias en la productividad entre sectores de producción y una transformación en el medio rural tendiente a aumentar su productividad y a la producción de exportación. Con base en la experiencia recogida en las últimas décadas del desarrollo de la mayoría de los países de la región parece posible esperar que, de no corregirse ciertos enfoques y prácticas en cuanto al crecimiento económico, es probable que el escenario esperable se destaque por un aumento de las desigualdades entre grupos humanos y espacios geoeconómicos en los países; el incremento de la marginalidad urbana y rural; la agudización de los actuales problemas en alimentación y en las condiciones de vida en general. Desde el punto de vista estricto del fenómeno salud-enfermedad, este deterioro de las condiciones de vida; el incremento de las desigualdades y de la urbanización; y el aumento y diversificación de necesidades y aspiraciones de las poblaciones rurales y urbanas, potenciarán los problemas derivados del cambio de estructura de edades. Muy probablemente coexistirán problemas de salud propios de las edades tempranas y de las condiciones de ambiente adverso, con lo propio de las edades activa y avanzada y de la industrialización rural y urbana, que se incrementarán fuertemente.

Se suma e integra en esos escenarios de por sí "turbulentos", la sostenida y generalizada irrupción de los procesos de democratización en la mayoría de los países de América Latina. Estos procesos que postulan a la democracia como fin político y como medio para el desarrollo económico y social de los países, reconocen a la equidad y a la participación social como un derecho de todos los individuos que integran esas sociedades y colocan ambos atributos como las metas sustantivas de esos procesos. La consecuencia operativa de esa proclamación concretada en la práctica en desarrollos de distinta velocidad e intensidad, son el pluralismo político, económico y social y la instalación de procesos de descentralización-centralización del Estado con su correlato no siempre simétrico en cuanto a grado y ritmo de la participación de la Sociedad Civil en el control social de la gestión estatal. Resulta de primera importancia destacar que estos procesos de democratización se están produciendo en sociedades con precaria vivencia en la práctica de la democracia, inmersas en una crisis económica, estructural y profunda, y enmarcadas por

un significativo reordenamiento económico y político internacional, cuyas consecuencias no son suficientemente aparentes todavía. Las implicaciones de estos procesos de democratización y las de los escenarios ya anotados, para los estilos de gobierno y para la formación de las políticas públicas y en particular las de salud, así como para la organización, conducción y gerencia de los sistemas nacionales de salud que se suponen deben instrumentarlas, no son de difícil reconocimiento, pero su alta significación obliga a su consideración minuciosa y particularizada en cada situación nacional, desde una óptica estratégica, histórica y multidimensional y con un enfoque de proceso.

Así la expansión de los servicios y su accesibilidad, se enfrentarán con una nueva problemática compleja, cuya solución demandará un enorme esfuerzo tanto en recursos reales y financieros como en imaginación creadora. Conviene anotar que este escenario complejo y conflictivo, no constituye necesariamente un obstáculo o restricción para el proceso SPT/2000, sino que puede ser considerado desde una perspectiva estratégica como un potencial dinámico de cambio. En ese sentido se debe reconocer que la consecución de la propuesta, tal como ha sido definida por los países de la región, tiene obvias pero profundas implicaciones en el estilo de desarrollo económico y social. No se la puede considerar como un objetivo sectorial aislado, sino integrada en propósitos más amplios que los gobiernos han aceptado en el seno de las Naciones Unidas y que en las Américas han sido ratificados en ocasión del XIX período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Montevideo en 1981, al discutir la estrategia de desarrollo para el decenio de los 80, y cuya proclamación continúan reiterando invariablemente en sus políticas sociales y de salud declaradas.

Sobre la posibilidad de la realización de la propuesta SPT/2000 inserta en los escenarios ya comentados, inciden muchos factores de orden técnico y económico, y en grado más importante, condiciones políticas y de idiosincrasia social. En ese sentido, se considera importante destacar que el proceso SPT/2000 requiere de fuerzas sociales que lo incorporen en su proyecto político, lo difundan y logren amplios consensos, que instrumentados en acciones políticas y sociales permitan su materialización.

Salud para Todos en el Año 2000 no es una propuesta ambiciosa. Se trata de alcanzar un nivel de servicios de salud estrechamente vinculados a principios de equidad social y a razones éticas. Hay suficiente justificación para que esa meta sea sostenida con relativa independencia de la dinámica del proceso económico. Sin embargo es en el aspecto económico, en el que se puede considerar a dicha meta como de "máxima" por los medios que requiere para su logro.

Nos enfrentamos ante una situación paradójica; éticamente la meta es "mínima" porque no es posible admitir menores niveles de atención y de servicios, pero en lo que se refiere a la asignación de recursos y a sus repercusiones sobre el aparato productivo de un país, la meta resulta ser "máxima".

El aumento de los recursos asignados al sector y de su productividad es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la meta; se requiere además la compatibilización de los objetivos y modos de proceder del sector salud con los objetivos y los estilos de crecimiento económico. En este sentido, el desarrollo de una efectiva articulación intersectorial y de nuevas estrategias de financiamiento que garanticen el requisito de "equidad", constituyen instrumentos esenciales para alcanzar SPT/2000.

Una consideración especial merece la relación entre el esfuerzo necesario para lograr la meta y la función del Estado. Así, por encima de la nutrida polémica ideológica sobre el papel del Estado, es posible reconocer, mediante evidencia suficiente, que en el devenir de esas sociedades esa presencia se ha ampliado sistemática y consistentemente, a pesar de ciertos retrocesos episódicos, en ocasiones catastróficos. El análisis permite aseverar que en los últimos treinta años el Estado se ha convertido en el protagonista nuclear del desarrollo. El análisis también parece apuntar a que esa intervención generalizada del Estado obedece, entre otras razones, a insuficiencias estructurales de los sistemas económico-sociales de los países y desde la experiencia acumulada, es posible esperar que frente a la crisis económica actual esa tendencia continúe acentuándose aunque variando su papel. Según este entendimiento la cuestión no sería si el Estado debe o no intervenir en el quehacer económico-social. El Estado está obligado a intervenir. El problema, desde una posición realista, se traslada a si el Estado tiene capacidad de intervenir y si tendrá la capacidad necesaria para administrar con eficiencia y eficacia, y para crear nuevos artefactos institucionales que aseguren la conciliación del crecimiento y la redistribución con la participación de los diversos y variados sectores sociales integrantes de la sociedad. Este es, en su esencia, el desafío que la "democratización de la democracia" plantea. Ese desafío requiere la decidida acción del Estado pero lo trasciende sobradamente y exige además, que la Sociedad Civil se movilice sincrónicamente con vigor y persistencia, para hacer efectivo un orden político representativo de los proyectos de los múltiples y heterogéneos sujetos sociales, cuya participación resulta condición necesaria para la apertura eficaz de la democratización, que el discurso invariablemente postula como ineludible e impostergable. Esto no requiere solamente una voluntad de cambio político, sino que exige el reconocimiento lúcido de la complejidad creciente

de las sociedades reales que construyen la historia de los pueblos de América Latina.

Históricamente, en casi todos los países de América Latina, el Estado ha desempeñado el papel principal en la provisión de servicios de salud. Esta responsabilidad habrá de aumentar sin duda en esta nueva etapa, toda vez que de lo que se trata es de ampliar el acceso a los servicios de salud de las poblaciones incluyendo la gran masa, hoy excluida y que no tiene capacidad para comprarlos en el mercado.

Por lo tanto el mayor peso recaerá sobre la acción estatal, sin que ello implique el desconocimiento de que la actividad privada deberá regularse y remodelarse para que juegue su papel en la consecución de la meta, dentro del estilo particular de desarrollo de cada país. El volumen de requerimientos que los sectores sociales impondrán a la capacidad de conducción, de gasto y de realización del Estado es muy importante, aunque el desarrollo del sector vaya acompañado de un incremento de acciones de tipo comunitario y otras formas de movilización de recursos no convencionales. Por otra parte la persistencia de intensos procesos de inflación, conjuntamente con la necesidad anotada de incrementos considerables del gasto público para coadyuvar al logro de la meta, plantean una situación de profundo contenido económico, que impone la necesidad de revisar y reorientar los estilos de desarrollo y la redistribución de los ingresos y de los consumos, así como también la adopción de formas no convencionales de atención a las necesidades de salud. La posibilidad de lograr la meta no puede, sin embargo quedar destituida a priori por hipótesis pesimistas sobre las posibilidades del crecimiento económico.

El compromiso de alcanzar Salud para Todos en el Año 2000 constituye el corolario obligado de los propósitos declarados por los gobiernos para esta década y tiene trascendental urgencia política y social. El sector salud, por su parte, deberá garantizar la aplicación de los recursos que le sean allegados a las prioridades definidas en términos de grupos humanos postergados y de problemas de salud que requieran solución más perentoria; la búsqueda sistemática de soluciones innovadoras que combinen los recursos en forma socialmente más eficiente y que movilicen al máximo las capacidades ociosas; el perfeccionamiento de sus procesos de planificación, administración y evaluación para el control de la direccionalidad, de la productividad y de la eficacia de sus acciones, el desarrollo de un proceso de investigación evaluativa y su necesario complemento: la formulación de teorías o hipótesis explicativas, para incrementar el conocimiento y las posibilidades de mejorar la eficiencia social del sistema y extremar su celo en complementar sus actividades con el resto de los sectores sociales y económicos, en la persecución del propósito de elevar

el bienestar de las poblaciones y disminuir las desigualdades existentes. Todo ello implica desarrollar la capacidad operativa de las instituciones del sistema de salud. Obviamente el problema del desarrollo administrativo de las instituciones que integran los diversos sistemas de salud en los países de la América Latina, está necesariamente inscrito en el problema más general de la transformación de la administración pública de esos países, el cual no puede ser analizado sin enfrentar la presencia del Estado en su historia concreta.

Así SPT/2000 debe ser considerada no sólo como un objetivo que se desea alcanzar sino como el factor dinámico esencial para el proceso de desarrollo que su consecución implica. Su potencial principal radica en sus posibilidades inmediatas para reorientar políticas, diseñar estrategias, desarrollar acciones y propiciar la creación de recursos. La interpretación de la meta SPT/2000 como un instrumento conceptual básico para dinamizar y orientar los procesos nacionales de cambio, le confiere vitalidad en su propósito social.

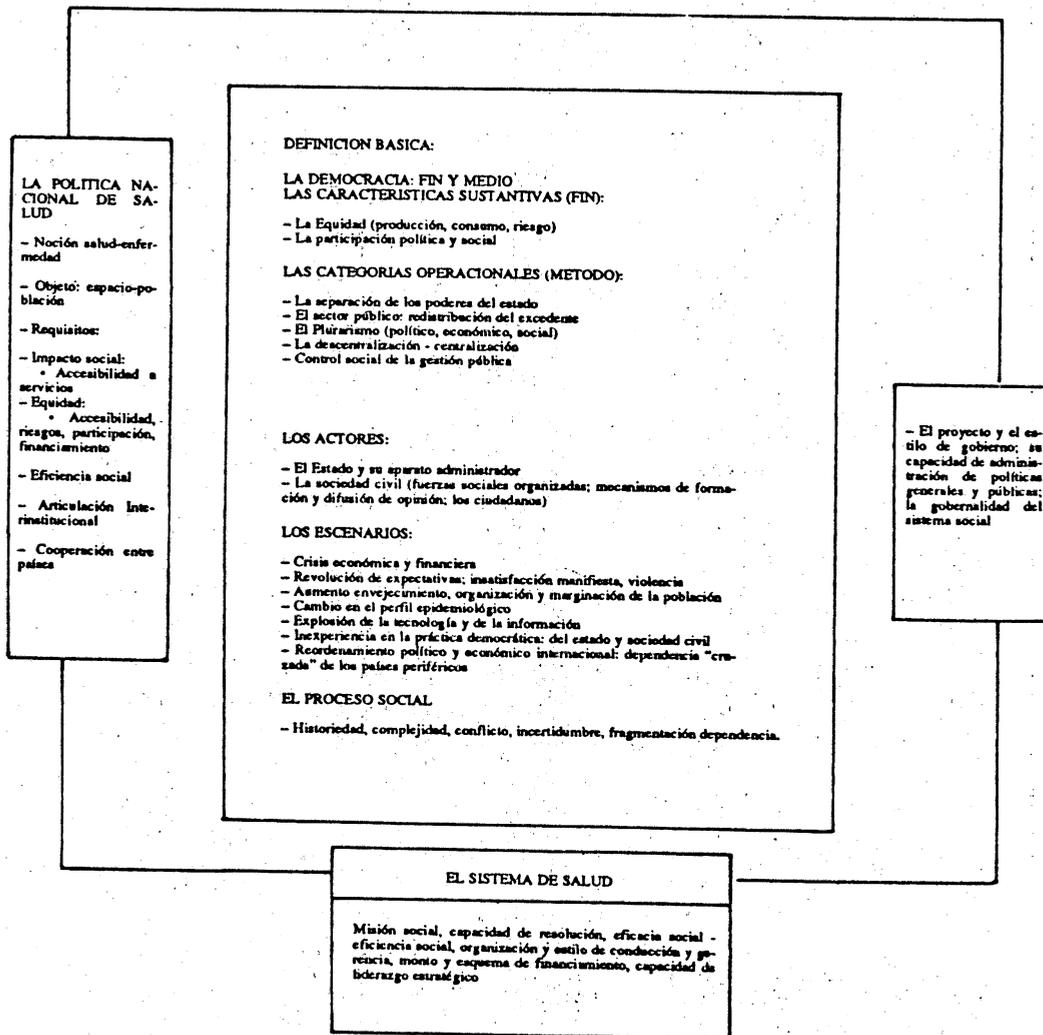
### 1.7 Características de las instituciones públicas

El propósito de estas notas es presentar algunos elementos que faciliten la necesaria sistematización previa al análisis de esas instituciones, en cada uno de sus ambientes específicos, en sociedades concretas en un momento dado de su historia. En primer lugar es necesario aclarar que en estas reflexiones la noción "institución pública" se restringe a la de una organización definida que produce bienes o servicios públicos. Así el análisis tiene por objetivo evaluar la capacidad de esas instituciones para instrumentar el proceso SPT/2000 a partir de una formulación estratégica dada (1) en una sociedad determinada y por lo tanto debe ser específico para cada una de las instituciones concretas en su ambiente concreto. Por consiguiente, se omite deliberadamente una caracterización genérica particular, aunque sí se proponen algunas categorías que se piensan útiles para fundamentar la sistematización de esos análisis en cada caso particular. La propuesta SPT/2000 y sus objetivos regionales colocan, por definición, a las instituciones públicas que se refieren al área de salud en cada uno de los países de la región, en un papel protagónico en la instrumenta-

(1) P.R. Motta destaca que el análisis de las instituciones públicas y de los estilos administrativos debe ser consecuencia de una formulación estratégica y no de un análisis previo que se constituya en dato para la planificación. El enfoque estratégico se constituye esencialmente por la vinculación de la organización con su ambiente, en función de su "misión" o "razón de ser". Así las propuestas de formulación de políticas y objetivos, como también sobre estructuras y perspectiva gerencial, derivan de las relaciones de poder-influencia, necesidades de sobrevivencia y puntos de equilibrio dinámico, en un ambiente de incertidumbre, conflicto, riesgo, fragmentación y dependencia.

### CUADRO 3

## EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION EN AMERICA LATINA PRINCIPALES CATEGORIAS QUE LO DEFINEN Y LOS ESCENARIOS EN QUE DEVIENE



ción y administración del proceso de cambio que esa meta y sus objetivos implica. Por lo tanto, el análisis de las características de estas instituciones, así como la evaluación de su capacidad de adaptación al cambio que presupone el proceso SPT/2000, constituye uno de los condicionantes centrales para la definición de una estrategia para alcanzar la meta.

Se considera, así, legítimo afirmar que ninguna estrategia de cambio para alcanzar SPT/2000, ni el diseño más creativo y preciso de planes para su instrumentación, pueden tener destino si las instituciones públicas del sector salud no los incorporan y se adaptan convenientemente para administrarlos en la dirección, velocidad, eficacia social y eficiencia social que esa estrategia y sus planes presuponen. Esta afirmación, avalada por la experiencia recogida en las últimas décadas con respecto a los procesos de planificación en salud, indica la necesidad de que cualquier estrategia de cambio para alcanzar SPT/2000, integre una cuidadosa evaluación del sistema de salud y de sus instituciones (u organizaciones) en referencia a los requisitos de la propuesta y a los escenarios concretos y específicos, actuales y esperables, de la sociedad en que se desarrollará el cambio propuesto. Esta evaluación debe conducir a la formulación de una estrategia específica para la innovación administrativa que se considere suficiente.

Asimismo, el carácter totalizador de la propuesta SPT/2000 y las implicaciones de su estrategia principal la atención primaria vis-a-vis con el abigarrado mosaico institucional que constituye el sector salud en la mayoría de los países de la región, obligan a que el análisis de las instituciones públicas que lo integran se articule con el análisis del sector en su conjunto, especialmente en cuanto a las interrelaciones formales y funcionales, papeles o "roles" y posición en el esquema de poder sectorial, entre las instituciones públicas "centralizadas" y "descentralizadas" y las organizaciones privadas con fines de lucro y sin ellos. En ese análisis merece especial consideración la evaluación de la capacidad de liderazgo de esas instituciones u organizaciones públicas en la situación de cambio que presupone la estrategia acordada para lograrlo, así como el de las condiciones que deberían darse o crearse para el desarrollo de esa capacidad.

Como un argumento previo a la propuesta de ciertas categorías consideradas útiles para sistematizar los análisis mencionados parece oportuno intentar un apretado resumen de carácter general, de la evolución de las instituciones públicas en el siglo presente. En ese sentido podría afirmarse que hasta aproximadamente la mitad del siglo, en casi todos los países del mundo, era posible considerar a las instituciones públicas como organizaciones estables o cuando más reactivas. La mayoría de esas institu-

ciones desempeñaban funciones que correspondían en general a la concepción del "Estado Gendarme". Los servicios sociales constituían el residuo de la estructura social y recibían recursos financieros marginales. Pero esa insuficiencia de recursos y de valoración social era compensada, en términos de sobrevivencia institucional, por la indiferencia relativa de los proveedores de esos recursos en cuanto a la capacidad de la institución receptora de atender las necesidades y aspiraciones de su supuesta clientela y a la eficacia con que los recursos eran utilizados. Por lo tanto, el centro de interés de las instituciones lo constituía el cumplimiento de normas quietistas y la observación más escrupulosa posible de las reglamentaciones para la manipulación de los fondos recibidos. Estas reglamentaciones eran por lo general uniformes para todas las instituciones, cualquiera fuese el fin o misión social y el papel y el producto que se suponían deberían desempeñar y producir. Obviamente que esta situación no sólo desalentaba la innovación y la preocupación por la eficacia y la eficiencia, sino que incentivaba activamente a las instituciones y a sus actores a buscar su seguridad en el cumplimiento de la norma cuya expresión concreta era el trámite.

Este panorama que puede ser considerado como una generalización burda y parcial, aunque válida, de las características de las instituciones públicas en el período mencionado, cambia explosiva, fragmentaria y desordenadamente alrededor de la segunda mitad del siglo. En los países-centro, se desarrolla vigorosa y aceleradamente la concepción del "Estado del Bienestar" y paralelamente culmina en los países periféricos la preocupación por el crecimiento y desarrollo hacia adentro y la industrialización nacional. La afluencia económica viabiliza la sociedad de consumo en los países-centro y su efecto demostración se derrama prácticamente en forma universal. Las sociedades comienzan a cuestionar el crecimiento económico como objetivo y valor central social. Entre la explosión y diversificación de aspiraciones surgen las demandas por servicios sociales en forma vigorosa. Los gobiernos crecen y el sector público se diversifica en cuanto a proveedor de bienes y servicios, ya sea como productor directo o como subsidiador de éstos. Los presupuestos públicos de inversión y funcionamiento reflejan naturalmente ese crecimiento y diversificación. Paralelamente y debido al incremento de recursos ahora asignados, casi súbitamente, a las instituciones públicas, surge la necesidad también súbita, de asegurar la mayor eficiencia en su uso. Paralelamente las demandas de la sociedad continúan multiplicándose, diversificándose y variando con relativa velocidad lo que conforma un ambiente súbitamente turbulento para las instituciones públicas. Todos los factores (crecimiento de los recursos, diversificación de misiones sociales y de

producción de bienes y servicios, ambiente externo turbulento) contribuyen a dislocar la cultura administrativa y los valores que sustentaban la racionalidad de la institución pública y se hace evidente su incapacidad de reacción. Una de las respuestas de los gobiernos a ese problema agudo y creciente fue la creación de empresas públicas descentralizadas. Su propósito principal fue el conferir a las organizaciones públicas que deberían instrumentar las nuevas concepciones y políticas del "Estado de Bienestar" o del "Estado Desarrollista" la flexibilidad, productividad y rapidez de respuesta (o anticipación) al cambio constante, intenso e incierto del ambiente, que algunas empresas privadas habían demostrado al enfrentar esa revolución de expectativas, demandas e innovación tecnológica (1) que caracterizó a la segunda mitad de este siglo. Consecuentemente, las empresas e instituciones públicas descentralizadas proliferaron rápidamente y los resultados de ese intento de solución fueron contradictorios. En la mayoría de los países que aplicaron la receta, algunas empresas e instituciones públicas descentralizadas alcanzaron niveles de eficiencia y eficacia e innovación notorios, mientras que en el mismo país y circunstancias, otras empresas o instituciones públicas descentralizadas continuaron en la misma apatía e ineficiencia, tradicionalmente atribuida a las instituciones públicas centralizadas. Resultó evidente, entre otras cosas, que a la característica de "pública" era necesario agregar otros atributos para poder explicar esos comportamientos contradictorios: había que considerar el tipo de producto y su escala, su complejidad y su significado económico-social; las características del ambiente externo del área de competencia de la empresa o institución pública, particularmente los de la demanda y la de la innovación tecnológica; su dependencia del proceso político, es decir, el uso que el gobierno hace de la empresa o institución como instrumento de sus políticas específicas y generales, y su dependencia del subsidio financiero para su operación. También resultó evidente que la característica de "pública" no condenaba a una empresa o a una institución al quietismo ni a la ineficiencia.

(1) La innovación tecnológica sigue un proceso similar de aceleración y diversificación con notorias diferencias entre las diversas áreas. Asimismo, el período entre la aparición de la innovación y su aplicación comercial se acorta significativamente. Este fenómeno que afectó crucialmente a las empresas privadas y constituyó un componente sustantivo del incremento de la turbulencia de sus ambientes, también afectó a las instituciones públicas. El sector salud en particular se enfrentó y enfrenta con el problema de la innovación tecnológica en procedimientos, medicamentos y equipos que produce una intensa turbulencia en términos de normas técnicas y de aspiraciones de la clientela y de los proveedores, que se traduce en un caos de funciones de producción y un crecimiento no controlable de los costos.

La categoría de eficiencia o productividad aplicada a una empresa o institución pública merece detenida reflexión. La relación producción obtenida-recursos insumidos, que de una manera general constituye el componente básico de cualquier definición de eficiencia o productividad, en una empresa o institución pública sin fines de lucro está acotada, condicionada y caracterizada no sólo por el tipo, escala y significado social del producto final que se supone la organización debe producir, sino también por su finalidad o misión social, ya sea como instrumento redistribuidor de la riqueza nacional o como instrumento catalizador, viabilizador e impulsador de la producción de otras áreas y organizaciones públicas y privadas que integran el aparato productor nacional. Por estas razones la noción de eficiencia o productividad de una empresa o institución pública, descentralizada o no, debe referirse necesariamente a la relación "resultado social de la producción-costos sociales de los recursos insumidos". De todas maneras es imprescindible desligar y no confundir el carácter "deficitario" de una institución pública con el carácter de "ineficiente". Es necesario reconocer que el fin o misión social de una empresa, (que depende del estilo y nivel de desarrollo de una sociedad y de los valores que la informan) puede confinarla a la producción de bienes o servicios en una escala y en un área que puede ser teóricamente "rentable" o "cuasirentable", pero que en la mayoría de los casos constituye un área, por definición, "inherentemente no rentable". De lo que se trata en todo caso sería el estimar qué proporción del monto del déficit es inherente a la misión social de la empresa o institución y al uso como instrumento de políticas que de ella hace el gobierno, y qué proporción de ese monto puede ser atribuido a la ineficiencia tecnológica y administrativa con que la organización pública utiliza los recursos asignados.

En todo caso resulta importante reconocer que tanto en la consideración de la eficacia y de la eficiencia como en los análisis de costo-beneficio, subyace una cuestión de valores que subordina todos los otros criterios.

En relación al ambiente externo al proceso SPT/2000, conviene destacar que en los sistemas sociales hablar de un ambiente "externo" en el sentido de algo "ajeno" que circunda al objeto del análisis y con el cual el objeto se relaciona a partir de su periferia, es un error que tiene importantes consecuencias conceptuales y operacionales. En un proceso social el objeto y su ambiente se interpenetran e interactúan en una intrincada malla de interrelaciones, determinaciones y condicionamientos que no reconoce fronteras. Un ejemplo de esta interdependencia de objeto-ambiente lo constituyen el caso de una institución pública analizada con respecto a la variable "política de gobierno". Mientras que en una empresa privada cabría suponer "práctico" desde el punto de vista instrumental consi-

derar esa variable como "externa" a la empresa, en los análisis estratégicos que así le convengan, en la entidad pública esa variable actúa no sólo "hacia" la institución sino "desde adentro", toda vez que por definición la institución es instrumento de políticas gubernamentales y a la vez instrumentadora de políticas gubernamentales. Mantenemos, en estas reflexiones, sin embargo, la utilización del "ambiente externo" a los solos efectos de facilitar la sistematización y tratamiento de los "frentes" que no son dominio de la institución "objeto" del análisis, y con los cuales ésta tiene relaciones históricas de conflicto y de complementariedad, o que de alguna manera constituyen restricciones y oportunidades para el logro de sus objetivos. Los procesos sociales transcurren en sistemas abiertos y por lo tanto deben ser considerados en el acontecer histórico, identificando sus relaciones de causalidad y simultaneidad con otros hechos y procesos que devienen históricamente en otros sistemas sociales.

En el entendimiento anotado y aceptada la premisa que para el proceso SPT/2000 es una condición necesaria la capacidad de respuesta al cambio en el ambiente externo o interno que este presupone para las instituciones públicas, parece oportuno considerar algunas características relevantes del ambiente externo que esas instituciones están enfrentando, así como su dinámica y perspectivas más probables.

Para este propósito conviene definir ese ambiente externo actual y probable en el horizonte de SPT/2000, a partir de los elementos que implican la naturaleza del proceso de cambio para alcanzar esa meta: los escenarios demográficos, epidemiológicos, sociales, económicos y políticos, y las características de los estilos nacionales de planificación económico-social.

Las conclusiones de esos análisis permiten deducir que el ambiente externo de esas instituciones públicas es un ambiente complejo y en turbulencia con propensión a aumentar en intensidad no sólo por el devenir de los componentes señalados, sino también por el mismo impacto del desarrollo de los requisitos que implican la propuesta SPT/2000, los objetivos regionales y su estrategia principal, la atención primaria y el proceso de democratización que se está dando en América Latina (1).

(1) Para fines de estas notas, se entiende por "turbulencia", al cambio súbito, fragmentado y poco predecible del ambiente. La intensidad de la turbulencia está dada por la novedad de los cambios, la velocidad de la transformación y el grado de aumento de la complejidad e intensidad del ambiente. Entendiéndose por intensidad la cantidad de energía que el cambio del ambiente exige consumir a una institución para anticiparse, seguir y adaptarse al cambio. Cabe anotar que la novedad del cambio tiene un efecto particularmente desarticulador de la institución con su pasado. Todos estos elementos, con mayor o menor impacto, según sea su grado de intensidad, producen un dislocamiento en la cultura y capacidad administrativa de la institución. En estas circunstancias el éxito de una organización depende de la medida en que su cultura, capacidad y sus respuestas sean equivalentes al medio externo en que actúa.

Conviene destacar algunos de los rasgos sobresalientes de ese ambiente en turbulencia con respecto a su área de producción y clientela: el aumento bruto de la población, el fenómeno de "envejecimiento", "urbanización" y "marginación" de la misma; el cambio cuantitativo y cualitativo de las poblaciones del hábitat rural y urbano, así como de las interrelaciones entre éstos; el objetivo de extender los servicios a vastos sectores de grupos humanos, sin o con casi nula capacidad de pago por los servicios recibidos, en los términos que se derivan del requisito de equidad, el consiguiente incremento y diversificación de necesidades y aspiraciones y la intensificación de la presión de la demanda manifiesta, que producirá el efecto demostración del mismo desarrollo del proceso SPT/2000; la necesidad de articularse con otros sectores del quehacer nacional para poder demandar o participar en acciones que están por fuera de su dominio técnico y administrativo pero que resultan imprescindibles para controlar los factores que determinan el perfil de salud-enfermedad; el desarrollo del diálogo, negociación y acciones conjuntas con la comunidad y con sus organizaciones, intensificado y diversificado por el proceso de descentralización-centralización y de participación social.

Con respecto a la innovación tecnológica, la diversificación y velocidad de la innovación tecnológica, tanto en procedimientos técnicos de diagnósticos y tratamientos, como en los medicamentos, drogas y equipos es ya en la actualidad impactante; a esta característica se suma el incremento de la velocidad con que se adopta y generaliza el uso de las innovaciones, posiblemente debido a la particular actitud de sus consumidores (público y profesionales de la salud): Este fenómeno está siendo materia de progresiva preocupación de los gobiernos por su impacto en los costos reales y monetarios en los servicios sin una evidencia paralela de su real eficacia. En todo caso las estipulaciones de la Estrategia de la Atención Primaria están en franca contradicción con la tendencia señalada. Contradicción particularmente sensitiva por involucrar un conflicto entre una estrategia social, las propensiones del público y de los profesionales de la salud y un vasto e importante sector industrial y comercial.

Con respecto al liderazgo del sistema de salud aceptado que el ministerio de salud y/o alguna organización ad-hoc de carácter público que se crea conveniente debe asumir el liderazgo estratégico del sistema, debe destacarse que la complejidad y dimensión del mosaico institucional que lo integra en la mayoría de los países, constituye por sí un importante componente del ambiente externo de la institución a que se atribuya ese liderazgo. En él concurren instituciones y empresas de carácter privado con fines de lucro y sin ellos, públicas descentralizadas y centralizadas de ámbito nacional, estatal o provincial, municipal, etc., con desarrollos, his-

torias y culturas administrativas diferentes, funciones, productos y clientelas diferentes en ocasiones y competitivas en otras, y con intereses, percepciones de su fin o misión social y sobrevivencia, también diferentes. Si a ese mosaico institucional se agrega el importante sector industrial y comercial que significa la producción de equipos, drogas y medicamentos, sobre el cual esa institución a quien se le atribuye el liderazgo sectorial, tendrá que ejercer alguna función de análisis y regulación y eventualmente subsidiadora y la creciente presión y participación de la Sociedad Civil por el control social de la gestión del Estado, la complejidad y turbulencia del ambiente para esa institución pública resulta obviamente de una magnitud e intensidad de consideración.

Este apretado resumen de los rasgos más sobresalientes del ambiente externo al que se enfrentan las instituciones públicas del sector salud en un proceso de cambio del tipo SPT/2000 avala el supuesto inicial de la complejidad y turbulencia del ambiente externo a éstas. La conclusión obvia pero no trivial, es que cualquier estrategia de innovación institucional, que inevitablemente tendrá que ser diseñada si se pretende desarrollar el proceso de cambio hacia la meta, deberá analizar ese ambiente vis-a-vis con las características específicas de las instituciones consideradas claves, con imaginación pero prudente realismo y profundo sentido estratégico con un enfoque histórico y multidimensional. Tarea formidable pero ineludible.

Con respecto al ambiente interno de las instituciones públicas en análisis, se cree oportuno destacar la importancia de su evaluación considerando tres atributos básicos: su cultura estratégica, su capacidad administrativa y su capacidad de anticipación y de respuesta en relación al ambiente externo actual y esperable que enfrenta y enfrentará la institución, en cuanto a su complejidad y grados de turbulencia.

#### 1.8 Los estilos de planificación en la América Latina

Aceptada la premisa de la necesidad de cambio de los actuales estilos de planificación y administración para ajustarlos a las exigencias del proceso de alcanzar SPT/2000, y reconociendo la coexistencia de diversas modalidades en los países de la región, y que el estilo de planificación y administración del sector salud no pueden ser independientes del estilo de planificación y administración global de un país (1), parece útil revisar las categorías que podrían sistematizar el análisis de un estilo concreto de

(1) Si bien es cierto que el estilo de planificación y administración de un sector no es independiente del estilo global, ello no significa que no existan ciertos grados de libertad para introducir algún tipo de cambios viables en el estilo sectorial. Asimismo, esos cambios sectoriales pueden constituirse en "puntas de lanza" que promuevan el cambio del estilo global. La consideración de esta posibilidad está implícita en la conceptualización de la propuesta SPT/2000.

planificación y administración para confrontarlo con los enfoques básicos que presuponen los requisitos SPT/2000 mencionados, para poder definir los cambios necesarios y posibles en el corto, mediano y largo plazo. Sobre el particular las tres preguntas más atinentes y con mayor poder de discriminación, según la experiencia ganada en la región parecen ser las siguientes: ¿Para qué? ¿Quién? y ¿Cómo? se planifica y administra.

#### 1.8.1 Los Estilos de Planificación (1)

En general se puede entender que se planifica para instrumentar un proyecto nacional de desarrollo y por lo tanto el análisis del "para qué" se basa en las categorías que mejor definen y discriminan esos tipos de proyectos (Cuadro No. 4). Quienes planifican son obviamente los agentes políticos y sociales que tienen mayor peso relativo en el proceso de toma de decisiones. El modo en que se insertan y la intensidad de su participación en el proceso es una de las variables cruciales que definen el estilo. Para facilitar ese análisis se presenta un resumen de los elementos principales en los Cuadros 4, 5 y 6.

El cómo se planifica, merece alguna reflexión. La mayoría de los estudios emprendidos sobre este aspecto, en las últimas décadas, se basan en la identificación y análisis de categorías que constituyen la expresión formal del sistema de planificación. La experiencia ganada ha demostrado que para el análisis de "cómo" se planifica, al menos en los países de la región, no basta con el estudio de los elementos formales que constituyen un sistema de planificación dado. Resulta necesario analizar las relaciones de ese sistema de planificación (definido en sus aspectos formales), con el sistema político, económico y social, global en que se inserta.

En ese sentido, las iniciativas del análisis emprendidas en la región parecen indicar que esas relaciones pueden ser resumidas y sistematizadas en tres grandes tipos principales:

- planificación reguladora vs. subsidiaria;
- planificación basada en proyectos o programas vs. comprensiva y;
- planificación normativa vs. adaptativa.

Las investigaciones realizadas por el ILPES concluyen que de las combinaciones posibles de estos tres grandes tipos de planificación, interesan cuatro modalidades que abarcarían toda la gama de situaciones reconocibles en América Latina.

- modalidad subsidiaria, comprensiva y normativa (SCN);
- modalidad reguladora, de proyectos y programas y normativa (RPN);
- modalidad reguladora, comprensiva, adaptativa (RCA) y,

(1) Adaptado de ILPES, CEPAL. El estado de la Planificación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1980.

- modalidad reguladora, comprensiva y normativa (RCN).

Con base en estas combinaciones el ILPES elaboró una tipología de los estilos de planificación que se refiere en el Cuadro 6. Cabe destacar que si bien es posible ubicar a los países de la región en cada tipo así definido, ello no significa de ningún modo que los estilos de planificación sean rígidos y no puedan evolucionar y hasta cambiar sustantivamente en el tiempo, con el devenir político-social-económico de la sociedad en que se desarrollan.

Obviamente, las consideraciones hasta aquí anotadas están referidas al plano global de la planificación del desarrollo económico-social. Sin embargo, su atinencia y utilidad para los análisis conceptuales e instrumentales específicos para el sector salud nos parece indiscutible. En ese sentido, conviene destacar la importancia de tres de las categorías de análisis utilizadas, para el propósito de evaluar cambios necesarios en el estilo de planificación-administración del sector salud, de acuerdo con los requisitos del proceso SPT/2000, identificar los aspectos críticos que hacen a su consecución y orientar las estrategias consecuentes para construir la viabilidad de las eventuales proposiciones de cambio, en la realidad concreta de cada país. Estas tres categorías son: el papel adjudicado al Estado (específicamente al sector público), la manera en que se conciben e inscriben los objetivos sociales y los esquemas implícitos o explícitos de participación social, que integran los proyectos nacionales, así como los valores y las relaciones de poder que determinan esos esquemas.

Formalmente el Estado es la única institución de la sociedad que cuenta con el poder de coacción legítimo, por lo tanto teóricamente solamente él puede establecer normas jurídicas o constitucionales que dirijan o delimiten los procesos económico-sociales.

Dado que el sistema de planificación se inscribe dentro del Estado, podría ser considerado en situaciones extremas: consenso total y absoluto o poder de dominación total y absoluto (en estas situaciones límite, que parece sólo se pueden dar en la teoría, es como el estilo de planificación normativa, en su forma pura, podría tener plena vigencia y eficacia).

En la práctica no se dan estas situaciones en sus expresiones límite. Por lo tanto, la acción del Estado debe ser planteada en el contexto conflictual y dinámico de los distintos agentes o actores sociales, grupos o clases, con valores, intereses y poder de manifestación y presión distintos y opuestos. Esto determina distintas constelaciones de poder correspondientes a ciertas relaciones dialécticas entre los actores sociales vinculados por una compleja y cambiante trama de alianzas, compromisos y conflictos (este es uno de los aspectos de incertidumbre, dependencia y

conflicto que caracteriza el proceso de alcanzar SPT/2000 y que condiciona la necesidad de cambio en los estilos de planificación y administración del sector salud hacia los enfoques estratégicos: construcción de la viabilidad, negociación y control y evaluación estratégicas).

En el "actor" Estado, cabe distinguir subtipos de actores, como son: los de "decisión política", los "planificadores profesionales", los de "decisión administrativa", los de "ejecución" (prestación directa de servicios), los "normativos" y la "comunidad" que recibe o reclama los servicios. La forma en que se visualiza e inserta prácticamente su participación y sus interrelaciones en el proceso de planificación y administración, es otra de las variables cruciales para el proceso SPT/2000.

Desde estas consideraciones es posible tipificar las principales modalidades de planificación vigentes en América Latina en los siguientes grupos:

#### **Modalidad subsidiaria, comprensiva y normativa (SCN)**

Esta concepción de la planificación parte de la base de que son los agentes económicos en forma individual (sean públicos o privados) los indicados para seleccionar y ejecutar los programas de inversión conducentes al logro de los objetivos señalados en la estrategia de desarrollo. En este sentido la planificación es adaptativa ya que el inversionista privado se va adecuando a las cambiantes condiciones del mercado. El órgano central de planificación es esencialmente subsidiario, esto es, reconoce que los agentes económicos individuales no cuentan con la información necesaria para tomar decisiones que conduzcan a soluciones óptimas. Al órgano de planificación se le asigna, como función principal, el proveer dicha información en forma comprensiva y, en algunos casos, establecer los criterios de decisión que cada unidad debe utilizar para evaluar y decidir sobre las alternativas de inversión.

La planificación subsidiaria acepta implícitamente la estructura económica y social existente como un dato. Busca facilitar su funcionamiento y expansión a través de la provisión de información que permita una decisión más racional de parte de los agentes individuales (fundamentalmente privados). La sumatoria de estas decisiones racionales permitirían que el sistema en su conjunto funcionara eficientemente.

Este tipo de planificación sólo pretende racionalizar pero no coordinar y controlar las acciones conducentes a implementar una estrategia de desarrollo. El peso central en la tarea de implementación recae en los agentes económicos privados, por lo tanto, en las fuerzas del mercado. Por esta razón, esta concepción en lo que al Estado se refiere, es esencialmente normativa, ya que solamente plantea los objetivos globales que permanecen invariables durante el plan, dejando en manos del mercado la se-

lección de la modalidad más apropiada para lograrlos o incluso, la decisión de descartarlos.

#### Modalidad reguladora, de proyectos y programas y normativa (RPN)

Esta modalidad concibe a la planificación fundamentalmente como un instrumento de proposición, implementación y control de proyectos y programas específicos para el sector público, que además deben ser coordinados para otorgarle coherencia. El plan, a su vez, equivale a un calendario de implementación del conjunto de las alternativas posibles.

Se entiende, por lo tanto, que el planificador debe elegir y adecuar los instrumentos de política de que disponga para la puesta en marcha de dichos proyectos. Por lo tanto, esta modalidad regula directamente el comportamiento del sector público, concentrando su actividad en esta tarea; al mismo tiempo, procura buscar los medios para estimular la realización de proyectos que se consideren necesarios en el sector privado. A la vez, es esencialmente normativa ya que dirige todos sus esfuerzos a la solución de ciertos problemas, mediante la implementación de proyectos y programas definidos en el plan global de mediano o largo plazo. Por esto último, la efectividad que esta tenga en racionalizar y coordinar la estrategia de desarrollo depende medularmente de la participación que el Estado tenga en la economía (propiedad sobre los medios de producción, proporción de la inversión total y capacidad técnica para implementar y controlar cada uno de los proyectos), o de su capacidad para promover y apoyar directamente algunos proyectos del sector privado.

#### Modalidad reguladora, comprensiva y adaptativa (RCA)

Bajo esta concepción, la planificación se concibe como el proceso mediante el cual se genera, coordina e implementa una alternativa de desarrollo.

Este proceso incorpora la fase de formulación de planes prospectivos de carácter global, regional y sectorial y la de su implementación a través de la definición de planes operativos. Sin embargo, no adopta mecánicamente los objetivos e instrumentos propuestos en el plan prospectivo, sino los adecúa de acuerdo con las cambiantes condiciones económicas, sociales y medio ambientales. La definición de estas nuevas condiciones se hace a través del análisis de la coyuntura, así como también del análisis de las consecuencias y resultados de la gestión anterior. Además, se enriquece con la opinión y participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Este tipo de planificación, por lo tanto, concentra su acción en el establecimiento de directrices generales y específicas que son esencialmente adaptativas en términos de las cambiantes restricciones económicas, medio ambientales y sociales, que surgen de la negociación

y participación de los distintos agentes sociales. Estas directrices son activamente impulsadas o reguladas a través de la planificación operativa con carácter imperativo (regulación directa) para el sector público e inductivo (regulación indirecta) a través de la modificación de los parámetros económicos en que basa sus decisiones el sector privado.

**Modalidad reguladora, comprensiva y normativa (RCN)**

Esta concepción de la planificación, al igual que en el caso anterior, produce planes globales y perspectivas que, a través de la definición de principios y objetivos del desarrollo, establecen las líneas generales de acción y promoción del desarrollo que se ha asignado al Estado, teniendo como campo de acción el conjunto de la estructura económica y social. A diferencia de la concepción RCA, la fase operativa del plan o bien no está prevista o establecida en forma razonablemente completa, o no tiene las necesarias previsiones para adaptarse a las cambiantes circunstancias, y por lo tanto, adquiere características normativas.

#### CUADRO 4

### ELEMENTOS QUE DEFINEN UN PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO (PARA QUE SE PLANIFICA)

ELEMENTOS DEFINITORIOS	CONTENIDOS DE CADA ELEMENTO QUE TIPIFICAN EL PROYECTO			
	Mercado con Estado subsidiario	Mercado parcialmente corregido	Mercado regulado	Asignación de recursos por el Estado
Mecanismo predominante de asignación de recursos	Mercado con Estado subsidiario	Mercado parcialmente corregido	Mercado regulado	Asignación de recursos por el Estado
Políticas sociales y de bienestar	Política social subsidiaria	Política social complementaria	Persecución directa de objetivos sociales	Premiencia de los objetivos sociales
Tratamiento al capital extranjero y apertura al mercado exterior	Apertura amplia	Apertura regulada	Apertura restringida	Programado por el Estado
Conceptualización y formas de participación	Explícitamente restringida	No explícita	Explícita como condición complementaria	Explícita como uno de los objetivos del proyecto

## CUADRO 5

### LOS ACTORES DE LA PLANIFICACION Y ADMINISTRACION (QUIENES PARTICIPAN)

#### LOS ACTORES

#### LOS ELEMENTOS DE PODER

##### NACIONALES

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- El aparato gubernamental (Estado)</li><br/><li>- El sector nacional:<ul style="list-style-type: none"><li>- Empresas</li></ul></li><br/><li>- Sindicatos</li><li>- Otros tipos de organizaciones de los grupos sociales</li><li>- Mecanismos de formación y difusión de opinión pública</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Legitimidad formal</li><li>- Poder normativo</li><li>- Poder económico (servicios y empresas públicas)</li><li>- Información</li><br/><li>- Poder económico</li><li>- Información</li><li>- Tecnología</li><br/><li>- Organización</li><li>- Capacidad de presión</li><li>- Sustentación política</li><li>- Información</li><li>- Control social de la gestión estatal</li><li>- Opinión</li><li>- Sustentación política</li></ul> |
|---|--|

##### EXTRANACIONALES

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Organismos multinacionales</li><br/><li>- Acuerdos de integración económica</li><br/><li>- Países centro</li><br/><li>- Organizaciones transnacionales</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Tecnología</li><li>- Información</li><li>- Opinión</li><li>- Recursos financieros</li><br/><li>- Político</li><li>- Regulación de mercados</li><li>- Intercambio de recursos, información y tecnología</li><br/><li>- Político</li><li>- Control de mercados</li><li>- Tecnología</li><li>- Recursos financieros</li><br/><li>- Poder económico</li><li>- Tecnología</li><li>- Información</li><li>- Recursos financieros</li><li>- Control mercado</li><li>- Ubicuidad</li><li>- Capacidad de intervención política</li></ul> |
|--|--|

## CUADRO 6

### LOS ESTILOS DE PLANIFICACION (1) (COMO SE PLANIFICA)

ESTILO	CATEGORIAS QUE DEFINEN UN ESTILO DE PLANIFICACION (2)	
<b>Proyecto nacional de desarrollo</b>  . Mercado libre . Política social subsidiaria . Apertura externa amplia	Concepción de la planificación en referencia al gobierno  - Subsidiaria - Comprensiva - Normativa	Preponderancia relativa de los actores  Gobierno + Privadas nacionales ++++ Extranacionales +++++(3)
. Mercado parcialmente correg. . Política social complementaria . Apertura externa regulada	- Reguladora - Comprensiva o de proyectos Normativa	Gobierno +++ Privadas nacionales ++++ Extranacionales ++++ (3)
. Mercado regulado . Persecución directa de objetivos sociales . Apertura externa restringida	- Reguladora  - Comprensiva - Normativa o - Adaptiva	Gobierno ++++  Privadas nacionales ++++ Extranacionales ++ (3)
. Centralmente planificado (Estado asigna recursos) . Objetivos sociales preminentes	- Centralizado - Comprensiva	Gobierno +++++ (3)
. Apertura externa centralmente controlada y programada		

(1) Esta tipificación de los estilos de planificación, fue tomada de "El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe", ILPES/CEPAL, 1980, y constituye el resultado de los análisis efectuados por ese Instituto de los procesos de planificación vigentes en la región.

(2) Esta tipología no considera la dimensión "participación". No obstante, los autores reconocen su importancia crucial a los fines de clasificar los proyectos nacionales. Parece oportuno destacar que el proyecto político, siempre define los grados y formas de participación o de exclusión deseables, aunque esta definición quede implícita. Así la participación puede ser considerada como un objetivo mismo del proceso de planificación y administración, o como una condición para que él pueda lograr los resultados esperados. La concepción de la participación, así como sus formas aparentes es obviamente función del modelo político de dominación. En todo caso su manifestación concreta puede ser distinta de la declarada.

(3) Los cruces representan la intensidad de la preponderancia de los actores en el proceso.

La tecnología administrativa preferida por la Dirección es el presupuesto y los mecanismos de control que sustentan su manejo, a la cual suele agregarse diversos tipos de análisis financieros, estudios de costo y estudios de rendimiento del trabajo.

Al estilo estable de Dirección corresponde un ambiente externo de baja turbulencia en el cual el proceso de cambios se caracteriza por una continuidad fácil de percibir y aún de prever. Por esta razón, no existe preocupación por el ambiente externo actual al que se concibe junto con el porvenir, como una proyección del pasado, bastando por tanto, la experiencia acumulada para hacerlo inteligible. Sin embargo, de tiempo en tiempo, el ambiente externo sorprende a la Dirección con novedades tecnológicas y con crisis. La reacción característica es considerar dichas sorpresas como disturbios aislados que frecuentemente "desestabilizan el barco" institucional y generan vacilaciones frente a la novedad tecnológica y a la crisis. Sólo cuando las sorpresas dejan de considerarse como eventos aislados la Dirección inicia cambios parciales preferentemente en los procedimientos y en la estructura con la intención de capacitar a los departamentos "sorprendidos". El estilo estable de dirección predomina en las instituciones públicas centralizadas.

El estilo reactivo considera que la lógica interna de las normas vigentes no es suficiente para orientar las acciones hacia la obtención de resultados, por lo que es necesario contemplar los cambios percibidos en el ambiente externo para "actualizar" las normas y que la estabilidad del ambiente interno sea reforzada por este proceso.

El estilo reactivo no desarrolla una vigilancia sistemática del ambiente externo; se limita a la preparación de un diagnóstico cuando la Dirección inicia un nuevo ciclo de planificación de largo plazo, considerando que tal diagnóstico permanece válido durante la vida del plan.

La validez de la definición de los resultados deseables se considera que tiene una larga permanencia de modo que las metas y objetivos no son revisados con frecuencia.

El estilo reactivo es en gran medida "tecnológico" y ésta es la gran diferencia con el estilo estable, que es eminentemente "procesal".

La mayoría de las características del estilo estable son también observables en el estilo reactivo, pero en este último la actitud frente al cambio está dotada de iniciativa, lo que termina por generar nuevas aptitudes organizacionales.

Las preferencias tecnológicas de la Dirección están centradas en el presupuesto y en los mecanismos de control, pero pueden expandirse hacia la administración por objetivos. Este estilo también es frecuente en las instituciones públicas.

### 1.8.2 Los Estilos de Administración (1)

Por estilo de administración se entiende aquí lo que en las empresas con fines de lucro se llama estilo gerencial. La gerencia equivaldría en las instituciones públicas a la dirección así podrá hablarse también del estilo de dirección.

Por supuesto, la dirección no se refiere al nivel jerárquico, sino a la función, cuya responsabilidad consiste en definir los objetivos, las estrategias y establecer las normas que orientan y modulan las acciones y aseguran el apoyo logístico a la operación.

En estas notas se acepta el supuesto de que existe una "cultura organizacional" que sufre cambios y que en el proceso de cambio genera estilos de dirección diferentes, así como estilos de planificación y modalidades de operación, estructura, evaluación, monitoría, etc.

A continuación se distinguen cuatro estilos de dirección: estable, reactivo, anticipatorio y creativo, y se describen las categorías administrativas que se consideran críticas en cada estilo.

El estilo estable es aquél centrado en la conservación de la estabilidad del ambiente interno institucional, está fundado en la observancia de las normas formales porque se considera que "garantizan" la obtención de los resultados deseables.

Tiene una larga historia, mucha experiencia acumulada, dispone de cuantiosos datos sobre el pasado institucional y ha acuñado muchas tradiciones y precedentes.

En el ambiente interno prevalece el Administrador que conoce las normas, quien puede llegar a desempeñar funciones directivas en diversos niveles en donde se convierte en el custodio de las normas vigentes y en el vigilante de la observancia de los procesos, los cuales son reforzados en su estabilidad mediante manuales.

La estructura formal de la organización está basada en los conceptos de autoridad-responsabilidad-jerarquía, todo lo cual es utilizado para asignar y organizar el trabajo y canalizar el flujo de los procesos internos.

En la formulación de normas, en la toma de decisiones, en la comunicación y en la ejecución, la dirección operacional predominante es de arriba-abajo y a través de la estructura formal.

La solución de problemas sigue también la misma estructura, independientemente del hecho de que la capacidad resolutive de los "departamentos" está distribuida de manera discrepante con el esquema jerárquico.

(1) Basado en ANSOFF, H.I. Strategic management. London, The Mac Millan Press, 1978.

El estilo anticipatorio está regido por su preocupación respecto del futuro, el cual es visualizado desde el ambiente interno, principalmente a través de instrumentos que, utilizando la información y la experiencia disponibles, proyectan tendencias del pasado. A la Dirección anticipatoria le interesa identificar la discontinuidad y los desvíos futuros que pueden afectar las tendencias.

La preocupación por el futuro otorga relieve a la incertidumbre y confiere caracteres de liderazgo a la Dirección Administrativa, que demuestra audacia e intuición para incluir en sus planes al futuro previsible mediante la extrapolación.

En la estructura se toman importantes las unidades que concentran y analizan información crítica para la toma de decisiones, las que ya no representan al sistema jerárquico formal, alcanzando gran influencia en todas las unidades de la institución que deben tributarles información.

Si bien la dirección operacional predominante es de arriba-abajo, ésta depende de la dirección de abajo-hacia-arriba que sigue el flujo de la información, que no se corresponde con la estructura formal.

La estructura se flexibiliza para dar lugar a grupos de trabajo interdepartamentales e interdisciplinarios que eventualmente pueden consolidarse en reformas estructurales. El impulso para diseñar soluciones de problemas no proviene solamente de los problemas que surgen, sino también de los problemas que son anticipados.

Las preferencias tecnológicas de la Dirección se centran en la planificación de largo plazo, además del presupuesto, y se extienden a la investigación operacional y al procesamiento electrónico de datos que facilitan el análisis de tendencias y la preparación de previsiones socio-demográficas.

Las turbulencias del ambiente externo son consideradas como manifestaciones de tendencias y son extrapoladas. El ambiente en el cual se desarrolla el estilo anticipatorio está sin embargo, poblado de innovaciones; el cambio se ha acelerado y se ha vuelto más discontinuo. Las tendencias no se consolidan o alteran su curso en forma inesperada. Crisis imprevistas de origen a veces ininteligible irrumpen en el ambiente y amenazan no ya la estabilidad sino la sobrevivencia de las instituciones. Las previsiones de largo plazo están destinadas a fallar.

El estilo anticipatorio ha caracterizado un gran número de instituciones públicas descentralizadas en las cuales también subsisten muchos elementos de estilo estable.

El estilo creativo se distingue por la atención vigilante del ambiente externo, al cual percibe como caracterizado por un aumento progresivo de la turbulencia que está determinada por factores tales como la aceleración de las innovaciones, la aparición, transformación y desaparición de insti-

tuciones, y la complejidad creciente de las relaciones entre éstas, el gobierno y el público y la aparición de nuevas influencias que penetran el ambiente interno.

El cambio se concibe como imprevisible pero debe ser vigilado constantemente, en sus signos y anuncios primordiales, cuya interpretación precoz y afortunada se convierte en una de las cualidades más importantes de la Dirección creativa.

Cuán afortunada sea la interpretación de los signos depende de la cultura estratégica o no estratégica de la organización.

Respecto de la información, la primera se manifiesta en diversas formas, como por ejemplo, reconociendo el papel importante que tienen las unidades de la estructura que están en contacto más directo con el ambiente externo para detectar signos de cambio; saliendo a la búsqueda de signos mediante sondeos del ambiente; combinando de los "hallazgos" con la información disponible; construyendo escenarios.

En el estilo creativo, el liderazgo estratégico constituye el carácter determinante de la Dirección Administrativa. La estructura es altamente fluida, siendo no sólo difícil distinguir entre la formal y la informal, sino también discernir sus límites institucionales, debido a la entrada de agentes externos y al reconocimiento de que los participantes internos representan influencias e intereses extra-institucionales. La estructura, muy flexible, se traduce en unidades que carecen de estabilidad y permanencia temporal, tales como los proyectos específicos y los grupos de trabajo ad-hoc por problemas o conjunto de problemas concretos. La cuestión de si la dirección operativa predominante es la de arriba hacia abajo o a la inversa, pierde sentido debido a que la organización del trabajo combina las capacidades que estén disponibles, donde estén disponibles, generalmente bajo la forma de organizaciones matriciales transitorias de las capacidades atinentes cualesquiera sea su nivel administrativo de actuación y su "especialidad" o área específica de competencia.

La solución del problema es inacabada. Debido al reconocimiento que se otorga a la incertidumbre la solución se construye progresivamente, en relación con los cambios del ambiente externo y en relación con las acciones y presiones que tienen lugar en el ambiente interno.

Las preferencias tecnológicas de la Dirección creativa son: la planificación y administración estratégicas, la configuración de escenarios, la generación de cambios, los proyectos estratégicos, la innovación estratégica, la participación y la negociación. Este estilo está prácticamente ausente en la administración de las instituciones públicas de América Latina. En estas notas se destaca su importancia por ser inherente al enfoque estratégico de la administración.

## 2. EL ENFOQUE ESTRATEGICO EN LOS ESTILOS DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION (1)

### 2.1 Consideraciones sobre el enfoque estratégico de planificación

En estas notas se entiende que el proceso de planificación se desarrolla en una realidad social determinada. Esta realidad social está caracterizada en un momento por la configuración de las relaciones entre las diferentes fuerzas sociales que componen esa sociedad específica, incluyendo las particularidades de organización del aparato productivo y del aparato del Estado como consecuencia de un desarrollo histórico concreto. Esta realidad social global se fracciona en diversas realidades parciales y a esta diversidad de la realidad social, se superpone la apreciación diferencial de las fuerzas sociales en conflicto y con aproximaciones sesgadas por su concepción particular del mundo (macrovisión ideológica) y su comprensión de "las leyes" que eventualmente lo rigen. Así el planificar es un proceso social complejo que trata de influenciar las características de un proceso social a partir de la perspectiva peculiar de una fuerza social dada. A la complejidad propia de todo proceso social se agrega la complejidad inherente a la necesidad de tratar con el futuro. Es decir tratar de prever y calcular un futuro distinto y deseable y derivar las propuestas de cambio posibles hacia ese futuro y evaluar sus consecuencias. Este proceso es emprendido por fuerzas sociales en conflicto y en alianzas transitorias y también complejas. El plan constituye la manifestación formal de una propuesta construida por una fuerza social, que por medio del mismo intenta producir cambios o mantener situaciones, en un área de la realidad sobre la cual tienen algún grado de poder e interés; para, a partir de esta intervención, provocar alteraciones en el todo social en el sentido de alcanzar y concretar la situación por ella deseada.

Esta situación objetivo es la que define "hacia dónde", mientras el plan define el "por dónde". En la medida que el plan es un agregado de escenarios futuros posibles y considerando que, en el estado actual del conocimiento, toda comprensión de la realidad es, por fuerza, incompleta, mal definida y mal estructurada, difícilmente las coyunturas futuras reales guarden identidad con las anticipaciones realizadas. Esto obliga a considerar el plan como una guía para la acción. El plan es una definición de dirección, intensidad y velocidad de un cambio deseado que deberá ser

(1) Estas notas están basadas por una parte en la experiencia recogida por los que las elaboraron con respecto a los procesos de planificación del desarrollo económico-social en las últimas décadas, particularmente en el sector salud, y en especial en el análisis de los esfuerzos de varios países por "extender la cobertura" de los servicios de salud. Por otra parte, se consultan las elaboraciones que sobre el particular realizaron H.L. Ansoff, C. Borsotti, H. Calderón, R. Cibotti, W.N. Dunn, C. Fassler, C. Matua, P. Motta, M. Testa y los otros autores que se mencionan en las referencias bibliográficas.

puesto a prueba en la práctica y evaluado y monitoreado permanentemente para su alimentación, a partir de su confrontación con la práctica. Consecuentemente, las fuerzas sociales que formulan planes son las que tienen algún espacio en el esquema de poder. Una fuerza social que no participa en la administración del cambio o en la reproducción, no tiene por qué elaborar planes, le basta con definir opciones más o menos precisas y detalladas para usarlas como argumento e instrumento para hacerse el espacio que considere necesario.

Este contexto en que se articulan las nociones de ideología, conflicto, poder, con las de historicidad, complejidad, fragmentación e incertidumbre, es en el que se propone identificar y analizar las características de un enfoque de planificación adecuado al proceso de cambio descrito, que específicamente presupone el alcanzar SPT/2000.

En ese sentido, tanto el análisis de la experiencia recogida en el desarrollo de los procesos de planificación económica-social y, particularmente, en el sector salud, en las últimas décadas, como la revisión de las propuestas de algunos autores sobre un enfoque estratégico de la planificación y de la administración, sugieren fuertemente que ese abordaje es el que resulta más adecuado a los requisitos y conceptualizaciones del proceso de cambio que significa SPT/2000.

En todo caso un cambio de estilo de la magnitud que significan esas propuestas se producirá necesariamente en contradicción y conflicto, por aproximaciones a través de sucesivos y recurrentes estados de "tranquilidad" y "crisis". Es importante reconocer, además, que cada estilo de planificación implica un estilo de administración que le es inherente.

Así la planificación estratégica no tiene sentido sin una administración del tipo estratégico, que instrumente sus propuestas. En primer lugar porque el plan se prueba y recrea en la práctica, que significa la administración de las acciones y recursos en la dirección, velocidad e intensidad estipuladas en el plan. En segundo lugar, porque el plan mejor diseñado, con el enfoque estratégico más nítido se convertirá en su práctica en un nuevo trámite ritualista si el estilo de administración que lo instrumenta es ritualista. De aquí que la innovación en el proceso de planificación y en el proceso de administración constituyen dos aspectos de un mismo proceso de cambio que no pueden separarse ni oponerse sino que deben desarrollarse consistente y sinérgicamente. Sobre el particular P.R. Motta y F. Salazar (1) enfatizan que desde la óptica estratégica, los objetivos no deben ser definidos aisladamente por procesos "técnicos-prescriptivos"

(1) "Comentarios en torno al borrador del documento: Notas sobre las implicaciones de la Meta SPT/2000", comunicación personal.

basados exclusivamente en el análisis desde la racionalidad "técnica", ni por procesos "comportamentalistas" en los cuales se produce una sumatoria de valores individuales o consensos grupales. Ambos procesos deben ser combinados en función de las relaciones de poder, influencia y transacción existentes entre la "organización" que planifica y su ambiente. Por otra parte el enfoque estratégico presupone que la estructura de objetivos precede, preside y orienta (direccionalidad) la estructura de las organizaciones, es decir que son los objetivos y no la estructura organizacional los que orientan y califican las principales acciones internas y externas de la "organización". Por lo tanto, es a través del proceso de definición de estrategias organizacionales como se llega al delineamiento institucional. En el mismo sentido, el proceso de planificación no es independiente del proceso de instrumentación, ejecución y control de las acciones, ni éste puede ser considerado como una cuestión técnico-administrativa que se trata una vez y después que los planes están "listos". Consecuentemente, no es posible concebir que una organización administrativa sea capaz de responder a las demandas de la planificación estratégica por el mero expediente de introducir algunas adaptaciones o reformas administrativas menores o formales. Estos son mitos que se engendran en la lógica secuencial "planificación-instrumentación-ejecución-control-evaluación-planificación" que el enfoque estratégico supone destituir. En la planificación-administración estratégica, la "planificación-ejecución-evaluación" constituye en esencia el mismo proceso decisivo en el contexto organizacional. Este entendimiento resulta crucial. De otra manera cualquier esfuerzo por desarrollar una visión estratégica se puede esfumar en la concepción tradicional de la administración como un conjunto de procedimientos posteriores a la decisión de qué hacer y de cómo hacerlo, que se establecen en función exclusiva de la racionalidad interna de un contexto burocrático.

Sin embargo, es probable que en alguna coyuntura particular el inicio de un proceso de planificación estratégica induzca y facilite un cambio, en el mismo sentido, en el estilo de administración vigente en una institución pública dada, siempre y cuando el gobierno genere el estímulo suficiente en consonancia con el ambiente externo de la institución pública (1). A los solos efectos de sistematizar estas observaciones se presentan en el Cuadro 7 algunas características que diferencian estos enfoques de planificación.

(1) - El sentido y características de un proceso de cambio en el estilo de planificación y administración de una institución pública del sector salud es generado y condicionado entre otros por los siguientes factores principales: -el estilo de planificación del desarrollo económico-social que refleja los valores sociales vigentes

## CUADRO 7

### RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS DIFERENCIALES ENTRE LOS ENFOQUES NORMATIVO, ADAPTATIVO ESTRATEGICO DEL PROCESO DE PLANIFICACION EN EL SECTOR SALUD (1)

#### TIPO DE ENFOQUE

ATRIBUTOS	NORMATIVO	ADAPTATIVO	ESTRATEGICO
1. El entendimiento del proceso social.	*La noción de complejidad se limita al gran número de variables necesarias para describirlo y manipularlo.	*Reconoce como variables centrales, la incertidumbre, la complejidad y la fragmentación.	*Reconoce la historicidad, complejidad, fragmentación, incertidumbre y el conflicto como características inherentes al proceso social y por lo tanto a su segmento salud, objeto de la planificación. La dependencia, el conflicto y el poder constituyen variables centrales. Explicita las desigualdades en condiciones de vida y participación de los diferentes grupos humanos. La población y la sociedad no es un todo homogéneo. Existen diversas fuerzas sociales con percepciones y poder distintos que buscan imponer sus particulares concepciones e intereses.
1.1 La historicidad			
1.2 La complejidad	*El proceso se considera continuo y predecible.		
1.3 La fragmentación	*Se desconoce el conflicto.		
1.4 El conflicto	*La dependencia se limita a la política general de desarrollo y a la cantidad de recursos obtenible.		
1.5 La incertidumbre	*No se considera el problema del poder, queda implícito en la dependencia natural con el gobierno.		
1.6 La dependencia	*La población sólo se diferencia por edad sexo, algunas grandes clasificaciones espaciales y ciertos grupos ocupacionales.		
1.7 El poder			
2. El objeto de planificación y administración: -los espacios- población y los grupos humanos que los constituyen.			

(1) Esta caracterización está basada en "Planificación en situaciones de poder compartido". C. Matus, Caracas 1981 y "Estado de la planificación de América Latina y el Caribe". ILPES 1980.

### 3. El entendimiento del proceso de planificación.

#### 3.1 Los objetivos y los medios.

\*Fija ciertos objetivos o fines y adecúa los medios para su consecución.

\*Adecúa los mecanismos de instrumentación y acepta corregir la estrategia y los objetivos del plan durante la ejecución de éste.

\*Planificación de objetivos y medios así como del proceso de creación de viabilidad para éstos.

#### 3.2 Las metas.

\*Explicación de los objetivos en metas cuantitativas compatibles y consistentes. No hay oponente.

\*Explicación de los objetivos en metas cuantitativas y cualitativas. Metas conflictivas, hay oponentes, hay otros planes.

#### 3.3 Las normas.

\*Definición de un prototipo conjunto de normas que deben ser cumplidas porque son, por definición, racionales y coherentes.

\*La norma como marco de referencia (direccionalidad) para la instrumentación de lo planificado en la práctica. En ese sentido el plan constituye un conjunto de normas. La norma se prueba en la práctica, que exige grados de creatividad e improvisación. Se prueba en la práctica y las innovaciones y variaciones que eventualmente surgen de ésta, realmente, ajusta y perfecciona el proceso de normalización.

#### 3.4 Las racionalidades "política", "técnica", "administrativa", e "ideología".

\*La "racionalidad" es la racionalidad "técnica", lo político es dato externo y lo administrativo no se considera.

\*Considera y concilia la racionalidad "técnica" con la "administrativa".

\*La planificación es un acto político. Lo político, lo técnico y lo administrativo son racionalidades que pueden estar en conflicto, a ser resuelto, en cada uno de los planos de decisión y acción a través de un proceso de análisis y negociación. Consideración de la racionalidad ideológica.

#### 3.5 Selección, organización y secuencia de proyectos y de medidas de política.

\*Selección y ordenación rígida en el tiempo de proyectos con exclusivo criterio técnico.

\*No hace tal ordenación, ajusta a través del plan operacional objetivos y acciones de corto plazo, de acuerdo a las condiciones cambiantes, tratando de avanzar hacia los objetivos planteados por la política decidida (direccionalidad).

\*Selección de proyectos y de trayectorias flexibles según criterios políticos, técnicos, económicos y administrativos. Redes de trayectorias de curso variables decididas con con criterio estratégico.

### 3.6 El tratamiento de la coyuntura.

\*No considera la coyuntura en forma explícita.

\*La preocupación por la coyuntura es una de las características relevantes del enfoque. Se expresa por un monitoreo permanente del impacto de la coyuntura en la direccionalidad del proceso que implican los planes de mediano y largo plazo y en la conciliación de esa direccionalidad con la coyuntura.

3.7 La evaluación ex-ante y ex-post. El monitoreo estratégico. El control y supervisión de las rutinas. La investigación evaluativa. La construcción de teorías e hipótesis.

\*Solo considera la evaluación ex-post y ésta se reduce a la evaluación de resultados. La evaluación ex-ante es reemplazada por un diagnóstico que no se liga al plan. El monitoreo estratégico no se considera y el control de las rutinas es un problema de la administración que es "externa" al proceso de planificación. La investigación evaluativa no constituye una práctica sistemática y la construcción de teorías o hipótesis es reemplazada por extrapolaciones de tendencias. La evaluación se resuelve en el equipo de "técnicos en planificación".

\*La evaluación ex-post es preocupación central. No sólo se evalúan resultados sino también la vigencia y atinencia de los objetivos y de las estrategias diseñadas para alcanzarlos. El análisis del impacto de la coyuntura en la direccionalidad, objetivos y estrategias es crucial. Exige el desarrollo de mecanismos eficaces de monitoreo estratégico y de control y supervisión de rutinas. Requiere la participación no sólo del equipo "técnico" que las diseñe sino de todos los niveles de la administración institucional y de la comunidad que recibe el impacto negativo o positivo de la aplicación del plan.

La evaluación ex-ante es fundamental para el ajuste o elaboración de nuevos objetivos y estrategias. Exige la investigación evaluativa y la construcción de teorías o hipótesis para explicar los fenómenos observados o previsibles y para la estimación o creación de escenarios y situaciones futuras, probables o deseados.

3.8 El análisis y construcción de la viabilidad de las propuestas.

No constituye una preocupación, toda vez que planificar es establecer normas racionales y coherentes, desde la racionalidad técnica, acerca de un futuro predecible, y que los agentes económicos y sociales son considerados sujetos a leyes descifrables. No se considera la existencia de otras fuerzas sociales que elaboran y tratan de componer propuestas alternativas contradictorias y conflictivas.

\*El análisis de la viabilidad de las propuestas y de su dinámica en la aplicación del plan en la práctica, para introducir las adaptaciones que resulten necesarias, es otra de las características relevantes del enfoque.

La construcción de la viabilidad es una preocupación clave que caracteriza el enfoque estratégico.

### 3.9 La negociación.

\*No se considera. Se la relega al plano político que es externo a la planificación. Como no se considera la existencia de otras fuerzas sociales que también planifican desde perspectivas e intereses diferentes. En todo caso la negociación se visualiza como un asunto del plano político restringida a la conciliación de objetivos y asignación de recursos a nivel gobierno. De ahí que los objetivos del plan sean generalmente considerados datos que la planificación debe racionalizar "técnicamente" en cuanto a los medios para conseguirlos.

\*La negociación en los niveles intra institucionales, sectorial y extrasectorial es una necesidad para conferir viabilidad y realismo a las opciones propuestas y al plan que sirve de guía para la aplicación y desarrollo de éstas en la práctica.

La opción es el instrumento-argumento principal de la negociación. El plan es la expresión del resultado de la negociación y constituye el marco de referencia instrumental para llevar las propuestas negociadas a la práctica a través de un proceso de administración de las acciones y recursos que el plan presupone.

### 3.10 La integración del proceso de planificación con el de operación.

\*No se la considera. La planificación se cristaliza en un plan que se constituye en una norma que la administración debe aplicar y cumplir. Aunque a veces se incluya en el plan consideraciones acerca de reformas o innovaciones en la administración, ésta es considerada como algo externo y subordinado al plan.

\*La operación, o sea el plan desarrollándose en la práctica es la prueba de éste y la fuente primera para su realimentación y ajuste: plan y práctica constituyen un todo inseparable. Se reconoce que la vigencia real de un estilo de planificación depende de la consistencia con el estilo de administración vigente. Por lo tanto, el estilo y la capacidad de la administración no es un dato externo a la planificación. Su reorientación y desarrollo constituyen una condición necesaria y por lo tanto una de las preocupaciones comunes de este enfoque de la planificación.

### 3.11 Formalización y periodicidad.

\*Plan-libro que constituye la guía pública para la orientación de las acciones necesarias para su cumplimiento. El plan una vez formalizado, permanece inmutable hasta el mo-

\*Documento público como marco de referencia para la orientación de acciones y recursos en la direccionalidad deseada. Documentos internos como guías de acción de la fuerza

	mento de su evaluación fijada para el final del período que considera el plan.	social que planifica. El plan permanece en revisión constante en función de los eventos de coyuntura que afecten negativa o positivamente la direccionalidad, intensidad, velocidad y/o viabilidad de las propuestas incluidas en el plan. El plan se organiza en un sistema periódico de discusión y análisis que precede y preside la decisión-acción que requiere un sistema de información-comunicación y de cálculo político, técnico y administrativo.	
3.12 El criterio de éxito.	*Cumplimiento de las metas en el tiempo planificado.	*Avance en la dirección propuesta con economía de tiempo y recursos. Creación de viabilidad para estrategias de avance y para soluciones más eficaces y eficientes desde las perspectivas política, técnica y administrativa.	
4. Características de los métodos e instrumentos de planificación.	*Por no reconocer el conflicto ni la incertidumbre, su modelística se basa en el uso de instrumentos cuantitativos no probabilísticos y en el análisis de tendencias y extrapolaciones consiguientes. Esta modelística es independiente de la discusión política del plan y de las condiciones de la administración para ejecutarlo.	*Uso de instrumentos cuantitativos y cualitativos y de los propios del análisis político y social y de los adecuados para reconocer y tratar situaciones de coyuntura.	Incorporación de instrumentos adecuados para anticipar, explorar y crear situaciones futuras probables y deseadas y para el tratamiento del conflicto y la incertidumbre.
5. La consideración y características del proceso de administración.	*No considera el estilo de administración que resulta externo al modelo.	El estilo de administración y la capacidad operacional para la ejecución del plan es una variable central.	
5.1 El estilo de administración que implica el enfoque de planificación.	*Pasivo.	Reactivo.	Anticipativo, exploratorio o creativo.
5.2 El esquema de participación en la planificación.	*La planificación es un acto técnico centrado en la elaboración de un plan y en la evaluación según un	*La participación amplia y orgánica de todos los agentes institucionales involucrados en el proceso, así como	

5.3 La interpretación del papel del "Planificador" y del "Administrador".

85

cronograma fijado a priori. Terminada su formalización en documentos, éstos son entregados al más alto nivel de decisión político administrativo atinente para que éste disponga su ejecución. La elaboración del plan está a cargo de "planificadores profesionales" la participación de otros agentes distintos del equipo que ejerce la función planificación, está restringida al eventual aporte del conocimiento y destreza técnica que esos agentes disponen sobre algún aspecto técnico específico.

Formalmente, el "Planificador" es un técnico especializado en métodos e instrumentos de formulación de planes, cuya misión es traducir objetivos y políticas en propuestas de acciones y recursos, técnicamente coherentes y consistentes, y fijar metas cuantitativas en el tiempo y en el espacio. La política y los objetivos son datos externos a su función. Sin embargo en cuanto a actitud, el "Planificador" está en conflicto con el nivel político-administrativo porque considera que la única racionalidad posible es su "racionalidad técnica".

de la población atinente, objeto y sujeto del plan y de sus diversas formas de organización, constituye un requisito del proceso tanto en la etapa del análisis y formulación de propuestas, opciones y planes como en la de su aplicación en la práctica en su control y evaluación. Esa participación legitima el plan y es una de las variables importantes que le confieren viabilidad.

La necesidad de integrar el plan con la práctica obliga a la participación en todas las etapas del proceso de todos los agentes o actores de todos los niveles institucionales. La fuerza social que controla el proceso abre un espacio de participación y asegura la eficacia de ésta. Si la fuerza social que planifica es una institución pública, la dirección y liderazgo de esa participación radicará en la administración político-estratégica de la misma. Allí el "Planificador profesional" constituye un elemento técnico de apoyo al proceso, pero de todos modos forma parte de la fuerza social que planifica. Su racionalidad "técnica" deberá conciliarse con las racionalidades "política" y "administrativa" en juego, en combinaciones de intensidad diferentes de acuerdo con el plano de análisis o de acción en que esté operando. Esa conciliación o planos de concurrencia se da en diálogo y negociación, lo que requiere un adecuado sistema de información-comunicación.

#### 5.4 El papel del nivel local.

Se supone que el nivel local debe cumplir las normas diseñadas y transmitidas, y obtener los resultados prefijados. Como la planificación se desentiende de la administración del plan que sólo se evalúa y ajusta en términos de resultados en períodos previamente establecidos no existen mecanismos eficaces para la corrección o ajuste de las normas en función de su prueba en la práctica ni se recoge ni incorpora la innovación que la práctica produce. Como consecuencia el nivel local receptor de la norma se refugia en el ritualismo del trámite estipulado para la norma.

Toda vez que el plan se prueba y adquiere pleno significado en la práctica, el papel del nivel local es crucial para conferir vitalidad y realismo al plan, proveer y perfeccionar el conocimiento necesario que precede y preside la toma informada de decisiones en todos y cada uno de los niveles correspondientes en que esté organizado un dado sistema de servicios. El nivel local constituye además la fuente principal de innovación tecnológica y de conocimiento de grupos humanos concretos y de sus problemas de salud y factores de riesgo, y por lo tanto un aporte sistemático al desarrollo de la eficacia y eficiencia del sistema; consecuentemente la articulación orgánica y continua de los sistemas jerárquicos y el nivel local es una preocupación del estilo decisorio del sistema que asegura un flujo dinámico y flexible de comunicación de doble vía con sucesivos grados de agregación-desagregación y especificidad. Así la instancia jerárquica confiere y vigila la direccionalidad del proceso mientras que el nivel local confiere realismo, conocimiento e innovación y asegura la realización del plan. En este entendimiento la aparente antinomia de planificación "desde arriba" o "desde abajo" carece de sentido.

Es necesario reconocer que en la realidad estas diferencias no se dan tan nítidamente como se presentan en el resumen. Sin embargo, esta caracterización algo extrema resulta útil para identificar las diferencias sustantivas entre los tres enfoques analizados.

A partir de la experiencia acumulada podrían destacarse los siguientes elementos que distinguen al enfoque estratégico de planificación.

- reconoce y trata en el sistema social como un todo las categorías: historicidad, complejidad, fragmentación, incertidumbre, conflicto y en el caso de salud agrega la de dependencia;
- considera el problema del poder y admite la existencia de diferentes fuerzas sociales que planifican sobre el mismo sujeto-objeto, con diferentes perspectivas y participación en el poder;
- utiliza e integra elementos "normativos" (el debe ser) y elementos "estratégicos" (el puede ser);
- anticipa, explora y crea situaciones futuras intermedias y finales probables y deseables para la fuerza social que planifica;
- selecciona proyectos dinamizadores idóneos para llegar al cambio deseado y los combina en secuencias alternativas (trayectorias) que maximicen su efecto. Esta selección de proyectos y de trayectorias alternativas se efectúa conciliando los criterios "político", "técnico", "económico" y "administrativo";
- analiza y construye la viabilidad de las propuestas;
- considera la negociación tanto hacia el interior de la fuerza social que planifica como hacia el exterior de ésta. La negociación se constituye en una categoría clave para conferir viabilidad a las propuestas. Su forma instrumental se expresa en la elaboración de opciones estratégicas;
- la formulación de planes de largo, mediano y corto plazo se considera como el eslabón entre la opción negociada y su instrumentación en la práctica. El plan sólo adquiere significado y se prueba en la práctica. Constituye un marco de referencia para orientar las acciones y el uso de los recursos.

a través de la óptica de la fuerza social (o conjunto de fuerzas) que detentan el poder, expresado en el gobierno;

- el impacto del ambiente externo y de las demandas emergentes de ese ambiente sobre las instituciones públicas, y, por consiguiente sobre el gobierno;
- la presión de la sociedad civil por el control social de la gestión estatal;
- la naturaleza e intensidad del impulso o estímulo para el cambio que el gobierno y la sociedad generan sobre la institución en respuesta a la turbulencia y presión del ambiente externo de la institución;
- la cultura y capacidad administrativa y la capacidad de resistencia al cambio de la institución pública misma y,
- su grado de dependencia con la administración general nacional y las consiguientes "reglas de juego" que ésta imponga.

Sus aspectos normativos constituyen así una guía que asegura la direccionalidad y coherencia de esas acciones, pero que no coarta la necesaria creatividad e improvisación que requiere la confrontación con la práctica y la coyuntura;

- la concepción dialéctica de la relación del plan con la práctica exige el evaluar, desarrollar y poner en acción un estilo de administración consistente y coherente con el estilo de planificación estratégica;

- la evaluación estratégica ex-ante y ex-post, la monitoría estratégica, el control de las rutinas y la supervisión, la investigación evaluativa y la formulación de teorías o hipótesis, son condiciones necesarias tanto para la planificación como para la administración;

- exige amplia participación de todos los actores que intervienen en el proceso;

- supone que una coyuntura concreta es la que le "abre" viabilidad a la instrumentación de una estrategia dada, cuyo desarrollo transcurre de coyuntura en coyuntura, y por lo tanto un problema estratégico central es la confrontación de la direccionalidad con la viabilidad que implican las sucesivas coyunturas y,

- el reconocimiento de la coyuntura, su evaluación en cuanto a su impacto positivo o negativo en la direccionalidad y viabilidad de las propuestas de mediano y largo plazo y sus estrategias, conjuntamente con la anticipación, exploración y creación de escenarios futuros, y el reconocimiento de la existencia de diversas fuerzas sociales que planifican en conflicto, constituyen las características centrales del enfoque estratégico.

#### *2.1.1 El proceso de planificación estratégica (1)*

El proceso de planificación estratégica tiene que cumplir varios requisitos:

- integrar la dimensión política y económica del proceso social, distinguiendo las áreas de consenso y de conflicto;

- constituirse en un proceso que realmente recoja la demanda que emerge desde la base social;

- convertirse en un proceso descentralizado que libere las capacidades para identificar problemas y soluciones en todos los niveles;

- llevar la planificación hacia las instancias de gestión y operación ya que éstas son las bases de la práctica concreta de la planificación;

(1) Basado en Matus C. Planificación en situaciones de poder compartido. Caracas. Centro de Desarrollo Económico y Social (CENDES-UCV), 1981. Cabe destacar que el sujeto que trata el autor es la sociedad como un todo y no sectores institucionalizados del desarrollo de ésta. Por lo tanto, sus proposiciones deberán ser confrontadas, interpretadas y acotadas en el contexto más específico de la planificación de sector salud. En todo caso es oportuno hacer notar que la conceptualización de las características de esta propuesta global del autor coinciden con los requisitos de SPT/2000 en cuanto a equidad, eficiencia y participación social.

-ligar permanentemente la planificación de las situaciones de coyuntura con las de mediano y largo plazo y,

-disponer de un plan de corto y mediano alcance que preceda y presida la acción de intervención y producción social.

El centro de la planificación estratégica tiene que ser un sistema articulado de discusiones entre los distintos niveles sociales, (o "instituciones") que produzca como resultado un flujo periódico de decisiones que preceda y presida la acción.

Esto exige un sistema articulado de organización social, sectorial e institucional, que canalice los flujos de instancia democrática que va desde la base social hacia la dirección del Estado y los flujos de instancia jerárquica, cuyo recorrido es el inverso.

La instancia "democrática" es lo que legitima el plan como una respuesta a una demanda social concreta (en la organización institucional es la que "envuelve" a los distintos niveles incluyendo el nivel local), y permite el realismo y la realización del plan. La instancia jerárquica es la que permite que un plan se ejecute en una dirección determinada. Sin la primera, el plan es una imposición; sin la segunda, no puede existir plan ni las acciones conducir a una determinada situación deseada. El problema reside en determinar con claridad y operabilidad el papel de cada instancia en el proceso de planificación. Estas instancias no se articulan en una secuencia rígida, en el sentido que una es primero que la otra. Se trata de flujos variados con niveles de agregación, desagregación y de especificidad diferentes, que establecen una variedad de circuitos de comunicación (la planificación estratégica se consustancia con la administración estratégica). Estos flujos (demanda, decisiones, normas, información) cambian de especificidad a medida que ascienden o descienden en el proceso vertical de instrumentación entre los distintos niveles o en el horizontal entre las situaciones de coyuntura y las situaciones perspectivas. Estos cambios de especificidad se producen a través de "filtros" y "amplificadores" que median en la comunicación entre los niveles, instancias y temporalidades del proceso (niveles de análisis y de agregación). Los filtros simplifican y jerarquizan los flujos de información a fin de producir una adaptación de los requerimientos interconectados. Los amplificadores desagregan, detallan y enfatizan las señales de información a los requerimientos de los niveles interconectados. Algo parecido ocurre en los flujos de interconexión entre las situaciones de coyuntura y las situaciones perspectivas: los hechos imprevistos que deben ser abordados en la coyuntura tienen que ser filtrados hacia la planificación de situaciones perspectivas, dejando pasar como información sólo aquéllos que ameritan una reconsideración del plan a mediano plazo.

La conciliación de la planificación de situaciones de coyuntura con la planificación de situaciones perspectivas (1), es una cuestión vital y primera del proceso de planificación. Un plan de mediano plazo sólo puede mantenerse vigente, si sigue la coyuntura y se renueva en función de ella.

A su vez, la planificación de la coyuntura necesita de la direccionalidad que norma el plan de mediano plazo. Esto obliga a organizar y desarrollar la participación-acción ordenada de todos los actores e instrumentos en el proceso, estrechamente articulados por medio de mecanismos de discusión y análisis sistemáticos que informen, precedan y presidan, las decisiones de corto plazo en función de los objetivos de mediano y largo plazo.

Es necesario desarrollar formas de conciliar la normatividad ideal del plan con la creatividad y la iniciativa de la base social en los distintos niveles de la organización social. El problema está estrechamente ligado a la existencia de un adecuado equilibrio entre las instancias "democrática" y "jerárquica", pero también está fuertemente condicionado por las formas de gestión productiva más o menos centralizadas.

Cada nivel del sistema de producción y del sistema de organización político-social tiene un ámbito, área o espacio de posibilidades autónomas de acción y unas fronteras de restricciones. Estas fronteras de restricciones son, por una parte, reglas aceptadas y estables de organización y división del trabajo por sectores, por ámbito de especialización y de competencia y por otra parte, son normas y criterios direccionales y procesales de validez temporal. Ambas pueden ser alteradas.

Esta visualización de las funciones y-flujos entre el nivel de base y las demás eventuales instancias jerárquicas de un sistema dado tiene entre otras, un importante impacto en la concepción de la administración de unidades de producción de servicios o bienes porque integra y privilegia la función planificación-programación del corto plazo en ese nivel, con las consecuentes implicaciones teórico-prácticas, tanto en el proceso mismo de administrar como en el proceso docente de capacitar al personal

(1) Para fines de estas notas se conviene entender por "coyuntura" todas las circunstancias no previstas en la planificación y programación del mediano y corto plazo que aparecen durante la fase de ejecución y que pueden provenir, tanto del "ambiente externo" como del resultado de la ejecución del plan mismo. El análisis de la "coyuntura" tiene dos finalidades distintas: una, el poder adaptar u orientar lo "previsto" con base en las nuevas circunstancias "no previstas"; la otra, el poder decidir la mejor "táctica" para "aprovechar la coyuntura" con el propósito de iniciar, o fortalecer un proceso de cambio deseado, en otras palabras: iniciar (o fortalecer) el "DEBE SER" por donde "SE PUEDE", en el momento en que "SE PUEDE".

Las situaciones perspectivas están configuradas por la "situación - objetivo" y por las estrategias para alcanzarlas, y constituyen la "direccionalidad" del proceso.

para ese nivel, que involucra no sólo el conocimiento y las destrezas apropiadas, sino el desarrollo de la actitud adecuada de esos agentes.

### *2.1.2 Consideraciones sobre algunos componentes principales del enfoque estratégico de la planificación*

Estas notas se centran en los aspectos considerados más relevantes de tres componentes del enfoque estratégico: la opción estratégica como argumento-instrumento para la negociación de las propuestas de la fuerza social que planifica y como marco de referencia para la formulación de planes; el significado de la evaluación y monitoría estratégicas, su articulación con el control de las rutinas y la investigación evaluativa, formulación de hipótesis y el concepto y función de los planes de largo, mediano y corto plazo. La selección de estos elementos o componentes obedeció al convencimiento de que su análisis no sólo clarifica su papel en el proceso de planificación estratégica, sino que destaca las diferencias sustantivas de concepto y método con componentes aparentemente similares utilizados por el enfoque "normativo".

En un intento de hacer explícito de manera sistemática este proceso, resulta conveniente visualizarlo como una sucesión ordenada de pasos. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que en la práctica este proceso se da en una sucesión de interacciones y aproximaciones sucesivas. Así, por ejemplo, la negociación y la evaluación de la viabilidad se van dando desde el inicio hasta el final del proceso en planos, especificidad y momentos diferentes.

#### **2.1.2.1. La opción estratégica**

-Determinación de la dirección. La dirección de una opción estratégica está dada por la situación-objetivo (imagen-objetivo) sustentada por una dada fuerza social (concepto éste que incluye el sistema de salud como un todo y cualquiera de las instituciones que lo integran) que es hegemónica en un momento en una cierta sociedad o un segmento de la misma. Es esa situación-objetivo la que definirá el sentido y dirección de los cambios a ser realizados, es decir, la variabilidad tolerada en los resultados esperados.

De manera alguna debe considerarse esta imagen-objetivo como una caracterización única y bien definida; por el contrario, la situación-objetivo será casi siempre una formulación de deseos, esperanzas y anhelos más o menos remotos, hechos explícitos con diversos grados de especificidad. Es esta característica de imprecisión y difusibilidad la que permite la negociación entre fuerzas sociales en conflicto.

La dirección así resultante define más claramente lo que no es permitido, que lo que debe ser ejecutado para alcanzar la situación deseada. Por otra parte, la imagen-objetivo actúa como un espejismo, modificándose y

alejándose en el tiempo cada vez que el proceso tiende a la aproximación, o cada vez que la coyuntura cambia las condiciones y esto ocurre continua y constantemente.

Es por eso por lo que el enfoque de planificación estratégica, al reconocer la incertidumbre y variabilidad propias tanto del proceso de cambio cuanto de la coyuntura, conduce a la necesidad de evaluaciones estratégicas oportunas destinadas a controlar la direccionalidad del rumbo seguido.

-**Construcción de la opción.** Una opción puede ser entendida como: un conjunto de proposiciones que se presuponen como necesarias, eficaces, eficientes y, en una primera aproximación, viables, que permitirían orientarse hacia una situación-objetivo determinada, a partir de una situación inicial y en una coyuntura dada. Se admite que el proceso de cambio originado en la implementación de la opción devendrá en un medio de incertidumbre y conflicto que sumados a los sucesivos escenarios futuros (coyunturas), generarán situaciones intermedias. Estas últimas deberán ser evaluadas en relación a la direccionalidad del cambio para verificar el rumbo del proceso.

La opción se constituye en un eslabón de unión entre la primera aproximación a la definición de políticas y estrategias para alcanzar la imagen-objetivo definida y su traducción en planes de corto, mediano y largo plazo. Así entendidos los planes se constituyen a su vez en el puente que liga la formulación estratégica a la instrumentación y puesta en práctica, o sea, el plan será el marco de referencia de la administración estratégica.

La opción es el instrumento de negociación, su función es efectuar una primera apreciación de coherencia y factibilidad de las proposiciones y probar su viabilidad para abrir realismo a la confección de planes factibles, viables y por lo tanto realistas.

En consecuencia debe presentar, en forma agregada pero comprensible, el sentido, significado, alcances e implicaciones del proceso de cambio propuesto, de manera que facilite la negociación y la introducción de ajustes y modificaciones producto de los acuerdos a que se llegue en su discusión.

Es claro que la opción estratégica no surge como un todo acabado. En una primera instancia -interna a la fuerza social- la opción no será única, se tendrán una serie de opciones expresadas como conjuntos de proposiciones generales que en primera aproximación cumplen con el requisito de direccionalidad. Cada una de estas opciones considerará básicamente, aquellos elementos dinamizadores considerados esenciales para el cambio, el conjunto (vector de la opción) de elementos que comprenderán cada opción surgirá de considerar: distintas alternativas de escenarios fu-

turos, diversas evaluaciones de la configuración del sistema de poder, hipótesis sobre el proceso de negociación, etc. Así a un conjunto particular y definido de restricciones corresponderá un y sólo un vector de opción.

El conjunto de opciones es sometido al proceso de negociación interna (1) en busca de "la opción" a ser asumida por la fuerza social en consideración.

La negociación interna de la opción permite comprobar la coherencia (2) y eficacia (3) de las proposiciones que contiene cada una de las opciones en discusión. En el transcurso del proceso de negociación interna esas opciones van siendo evaluadas, aceptadas, ajustadas o desechadas hasta seleccionar la opción estratégica que será objeto de negociación externa.

En el transcurso de la negociación, se van ajustando los componentes de la opción estratégica mediante análisis de factibilidad técnica, económica y administrativa. Simultáneamente, los proyectos dinamizadores, que forman parte de la opción, van ganando especificidad por medio de "pruebas de evaluación" hasta quedar definido un "inventario" de proyectos considerados directa y procesalmente viables y eficaces y económica, técnica y administrativamente, factibles y eficientes. El consiguiente diseño de trayectorias alternativas, para garantizar la viabilidad de la opción, así como la de la trayectoria central que oriente la dirección del proceso hacia el cambio, completa el tratamiento de los proyectos que componen la opción. Obviamente el plan deberá tener incorporados todos los elementos contemplados en la opción, pero la necesidad de un mayor grado de detalle originado en el hecho de que el plan se constituye en el marco de referencia para la instrumentación concreta de las acciones-administración del proceso, obliga, por razones de economía de tiempo, recursos y costos, a centrar la negociación en la opción. Por otra parte el nivel necesario de detalle del plan enmascara muchas veces las proposiciones, haciendo más difícil el análisis en el nivel o plano de la negociación.

(1) Se entiende por negociación un proceso de discusión que busca lograr un compromiso coherente entre varias fuerzas en el sentido de conferir viabilidad y realismo a las propuestas de cambio. La preocupación central en un proceso de negociación debe ser la ponderación constante de la medida en que los compromisos y ajustes derivados de los mismos, afectan la direccionalidad, intensidad y velocidad del proceso en relación a la imagen objetivo definida.

(2) Coherencia de las proposiciones entre sí y con la direccionalidad impuesta por la imagen-objetivo.

(3) Eficacia, verificación de la existencia de razones suficientes para suponer que las acciones propuestas producirán los resultados esperados.

En esencia, la opción estratégica está constituida por un conjunto de proyectos dinamizadores del cambio, por una estrategia que incluye la instrumentación de los proyectos y la definición de sus trayectorias, y por una serie de situaciones intermediarias esperadas como consecuencias de la ejecución de las acciones previstas.

**-Selección y evaluación de proyectos dinamizadores (1)**

En términos generales un proyecto puede ser considerado como una unidad de actividades de cualquier naturaleza, que requiere para su realización del uso o consumo inmediato, o a corto plazo, de recursos considerados escasos para obtener, en un plazo mayor, beneficios superiores a los obtenidos con el empleo actual de los recursos.

Esta noción de proyecto implica: la existencia de un problema que se quiere resolver (en el caso presente, realizar los cambios necesarios para asegurar el cumplimiento de las opciones propuestas), la existencia de recursos en tipo, cantidad y estructura necesarios para el proyecto, la posibilidad de reasignación de los recursos (desde su destino actual hacia el proyecto), la posibilidad de efectuar una valoración inter-temporal de "costos" y "beneficios" y la posibilidad de que los recursos puedan ser administrados por un mando único (unidad de acción).

En relación con la opción estratégica serán considerados como proyectos dinamizadores aquéllos que conducen hacia la dirección de cambio deseada. Para su desarrollo en la práctica, los proyectos dinamizadores requieren de proyectos de apoyo. Estos, a su vez, pueden ser clasificados como:

-proyectos de apoyo que contribuyen a la factibilidad económica, técnica o administrativa y,

-proyectos de apoyo que contribuyen a la viabilidad política, cultural o institucional, de los proyectos dinamizadores y de las opciones que éstos integran.

Resultaría redundante referirse a las condiciones, métodos y procedimientos a ser seguidos para la formulación y evaluación de proyectos ya que la bibliografía es extensa en este campo. Sin embargo, merece un comentario especial la evaluación ("ex-ante") de los proyectos que integran una opción estratégica. Desde esta óptica, la evaluación de proyectos basada exclusivamente en enfoques "mecanicistas" de costo-beneficio, o cualquiera de sus sucedáneos, carece de sentido.

(1) Basado en Calderón, H. Principios y técnicas aplicables en la generación de proyectos de desarrollo social. Santiago de Chile, ILPES/OPS, 1983; Matus, C. Planificación de situaciones. México. Fondo de Cultura Económica, 1980; Squire, O.; Vander, H.G. Economic Analysis of Projects. Washington, World Bank, 1975.

Una evaluación de este tipo requiere que el proyecto sea considerado no sólo en sí, hacia su interior, sino también en relación al ambiente en el cual se deberá desarrollar y en relación a los otros proyectos que concurren al cambio deseado. En particular su evaluación estratégica requiere:

-análisis de la eficiencia direccional del proyecto. O sea, evaluar qué potencia, directa o indirecta, tiene la propuesta para alcanzar la situación objetivo;

-análisis de la eficiencia político-procesal. Vale decir de la capacidad del proyecto para construir o destruir viabilidad a los otros proyectos con los que compone una trayectoria y que integran la "opción estratégica". En esencia se trata de evaluar no sólo su capacidad de contribuir al logro de la situación-objetivo (análisis técnico de la eficacia del proyecto) sino de un análisis político sobre la "creación-destrucción" de poder que implica la aplicación del proyecto;

-análisis de la forma más económica de alcanzar un mismo objetivo. Criterio subordinado a los otros dos y que debe elaborarse desde la perspectiva de la eficiencia social del uso de los recursos escasos.

Esta lógica de evaluación de proyectos es la misma que preside los análisis de viabilidad "política", "institucional-organizativa" y "técnica-económica" que se inscriben en la lógica del enfoque de planificación estratégica.

Esta evaluación, que implica una valoración con un gran componente subjetivo, deberá realizarse en distintos planos e instancias:

- en el interior de la fuerza social (institución) que está planificando;
- en el seno del sistema de salud;
- en relación al estilo nacional de planificación y administración y en su traducción en políticas instrumentales.

En función de la viabilidad analizada, los proyectos pueden ser clasificados en: proyectos de consenso, negociables y conflictivos, en relación a cada una de las instancias o planos de análisis considerados.

Con el propósito de ilustrar posibles procedimientos que pueden ser utilizados en el análisis de selección y evaluación estratégica de proyectos, se presentan a continuación algunas líneas instrumentales.

Aunque resulte reiterativo vale la pena volver a mencionar que los instrumentos que siguen son una tentativa de hacer explícitos modos de pensar que constituyen el día a día del político y el administrador, y que no pretenden constituirse ni en paradigmas ni normas, sino sólo evidenciar de qué modo la experiencia individual puede constituirse en un elemento de reflexión colectiva.

- Esquema para el análisis de proyectos según criterios políticos, técnicos, económicos y administrativos

La condición para la aplicación del esquema es la existencia de la posibilidad de evaluar cuantitativa u ordinalmente los costos y beneficios envueltos en un proyecto determinado.

El esquema se propone comparar costos y beneficios según dos ejes principales de análisis: el político y el técnico, administrativo y económico. O sea, se trata de confrontar viabilidad y factibilidad del proyecto de manera de obtener el subconjunto de proyectos viables y factibles.

Los criterios a ser empleados son: Político, referido a la viabilidad política, cultural institucional, incluyendo la voluntad de hacer, o no, de los miembros de las diversas instancias organizacionales; Técnico-administrativo-económico, referido a: la disponibilidad de tecnología, capacidad operativa, existencia de conocimientos, habilidades y destrezas organizacionales, (con prescindencia de las voluntades individuales para instrumentar el proyecto) y a la disponibilidad de los recursos reales y monetarios necesarios.

A partir de estos criterios los proyectos pueden catalogarse como:

Proyecto políticamente productivo: cuando se espera que su instrumentación acumule más poder político que el que insume, o cuando aumenta la viabilidad de otros proyectos claves.

Proyecto no viable: cuando se presume que su instrumentación insume más poder político del que permitirá ganar o cuando afecta negativamente la viabilidad de otros proyectos claves. El caso límite está dado por la pérdida de apoyo político.

Proyecto técnica, administrativa y económicamente productivo: cuando el impacto esperado en el sentido del cambio deseado es mayor que los esfuerzos administrativos y los recursos insumidos.

Una manera de visualizar lo que fue presentado está dado por el esquema de la página siguiente:

PROYECTO: X

Proyectos Tipo a: Productivos política, técnica, administrativa y económicamente.

Proyectos Tipo b: Viables y productivos técnica, administrativa y económicamente.

Proyectos Tipo d: Productivos políticamente y factibles.

Proyectos Tipo e: Viables y factibles.

Proyectos Tipo c y f: Proyectos para los cuales se debe construir la viabilidad o esperar que se viabilicen en algún otro momento.

Proyectos Tipo g y h: Proyectos no factibles en la coyuntura.

Proyectos Tipo i: Pueden ser desechados en la coyuntura analizada.

PROYECTO: X

CRITERIOS			
TECNICO, ADMINISTRATIVO, ECONOMICO	POLITICO		
	Productivo $C < B$	Factible $C = B$	No Viable $C > B$
PRODUCTIVO $C < B$	a	b	c
FACTIBLE $C = B$	d	e	f
NO FACTIBLE $C > B$	g	h	i

C = COSTO REAL, MONETARIO O POLITICO

B = BENEFICIO O EFECTO ESPERABLE CON LA INSTRUMENTACION DEL PROYECTO X

Obsérvese que esta clasificación permite construir un orden de prioridades de los proyectos en función de su poder dinamizador:

- Análisis de la evolución de la relación entre costos y beneficios, políticos y técnicos, durante el tiempo político disponible

Una manera de pensar los costos y beneficios políticos y técnicos implicados de un determinado proyecto es el analizar "a priori" los insumos de recursos de todo tipo necesarios para la implantación del proyecto y los tiempos requeridos para el inicio de la producción y su estabilización o entrada en "régimen". En relación con esto se tendría, considerando los insumos, el costo técnico; considerando la producción, el impacto o beneficio técnico. En contrapartida, en el caso en que el beneficio técnico sea reconocido por las fuerzas sociales relevantes como de su interés (o no amenace esos intereses) el costo político -en una primera aproximación- sería directamente proporcional al costo técnico e inversamente proporcional al beneficio técnico. El beneficio político sería el complemento del costo político.

Gráficamente esto podría ser visto del siguiente modo: (Gráfico 2 página siguiente).

**Proyectos: evolución de la relación entre costos y beneficios (políticos y técnicos)**

En la fase de viabilización, el costo político es alto y poco, o ningún beneficio de este tipo es obtenido. No existe ni costo ni beneficio técnico.

Conseguida la viabilización y comenzada la implantación del proyecto los costos políticos tienden a disminuir inicialmente, como consecuencia del éxito de la viabilización, para después aumentar a medida que aumentan los costos técnicos, hacia el fin de la fase de implantación el costo político tiende a bajar en función de la concretización del proyecto. Todavía no existen beneficios técnicos. Con el inicio de la operación aumenta el beneficio político, la operación en "régimen" marca el fin del costo político y el comienzo de la disminución de los beneficios políticos.

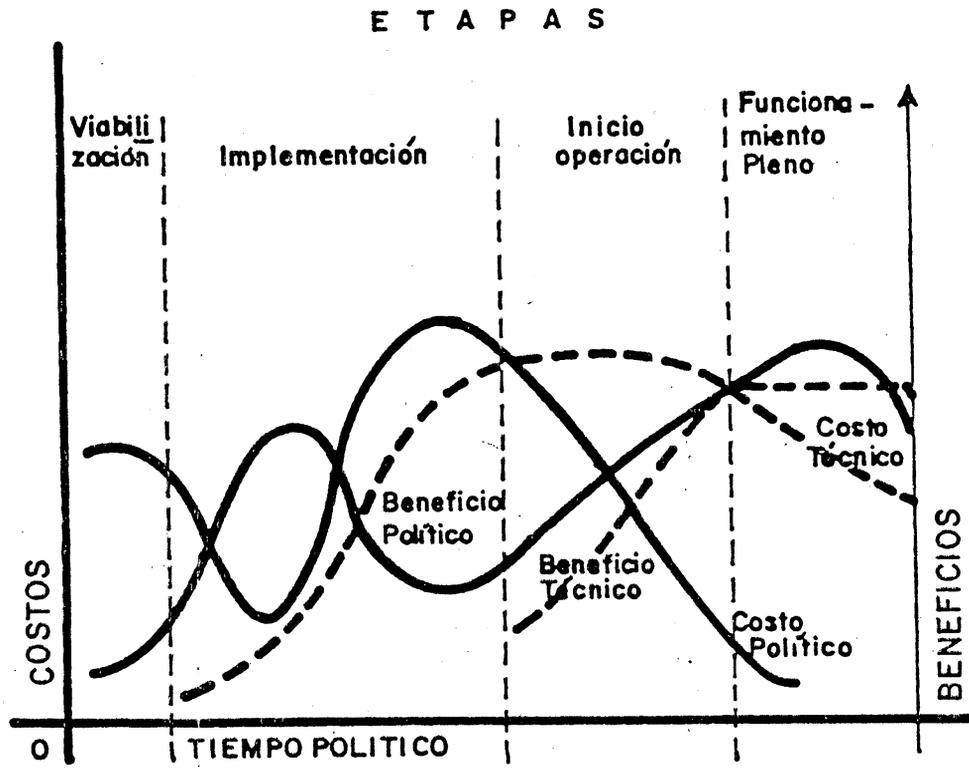
Lo discutido hasta aquí no pretende representar la realidad de todo y cualquier proyecto a ser analizado, sino solamente mostrar un modo de pensar las cosas que permite evaluar cualitativamente costos y beneficios.

- Esquema para el ordenamiento de los proyectos que integran una opción

Con el propósito de facilitar el proceso de ordenamiento de los proyectos que integran una opción, según la diferente valoración que de los mismos se tiene al aplicar los criterios políticos, técnicos, administrativos y económicos, se sugiere la utilización de un cuadro como el de la página 99.

## GRAFICO 2

### EVOLUCION DE LA RELACION COSTO-BENEFICIO DE LOS PROYECTOS INTEGRANTES DE OPCION





(1) **Puntaje:** Atribuido a cada proyecto a través de los métodos disponibles de ordenación y eventual ponderación para establecer prelación. Los proyectos serán ordenados en orden decreciente según este puntaje.

(2) **Costos:** Ya discutidos en párrafos anteriores.

(3) **Beneficios:** Ya discutidos en párrafos anteriores.

(4) **Riesgos:** Evaluación apriorística de la magnitud de los cambios que deberían ser introducidos en la estrategia seleccionada, en el caso de un eventual fracaso en la implementación del proyecto (no viabilidad o no factibilidad emergentes en el desarrollo del proyecto). En otras palabras, se trata de determinar cuán sensible es la opción al fracaso del proyecto.

(5) **Potenciación:** Estimativa de la capacidad del proyecto de conferir viabilidad y/o factibilidad a otros proyectos dinamizadores de cambio.

Es importante reconocer la dificultad operacional para establecer y ponderar, de manera objetiva, las categorías y criterios empleados; sobre todo si se considera que las trayectorias posibles de ser definidas deberán influir en la valorización de los criterios. No obstante, estos reparos, se debe reconocer que de algún modo este tipo de análisis es realizado por aquellos que tienen la responsabilidad de tomar decisiones. De todas maneras, aunque este tipo de ordenamiento no resuelve automáticamente el problema de la selección de proyectos, constituye una aproximación que facilita un análisis en donde intervienen categorías y juicios no sólo de gran complejidad sino, también, en los que está implícita una alta dosis de subjetividad.

- Armado de trayectorias

Definir o armar una trayectoria para los proyectos que integran una opción significa:

-establecer, en términos espaciales y temporales, el flujo y secuencia de los proyectos;

-definir en términos de resultados, la articulación que deberá existir entre los proyectos. Todo esto condicionado por la direccionalidad del proceso, la velocidad e intensidad de la opción elegida, y según las expectativas sobre situaciones intermedias a ser alcanzadas y los diferentes escenarios previsibles, dentro de los cuales la opción se desarrollará y,

-la definición de una trayectoria envuelve dos instancias, una relacionada con la construcción de la secuencia de proyectos, otra que se refiere al análisis de las trayectorias constituidas.

El armado de la secuencia de proyectos se preocupa con cuestiones tales como:

-¿qué proyecto, o fase de un proyecto, debe preceder temporalmente a otro proyecto, o fase del mismo proyecto?

-¿cuáles son los costos implicados en la ejecución de un proyecto y cómo los mismos se alteran en función de las exigencias de mayor velocidad o intensidad en la ejecución?

-¿cuál es la mejor secuencia de proyectos para ejecutar una trayectoria en un tiempo determinado?, etc.

Generalmente existen varias trayectorias posibles, pero en algunas circunstancias existen secuencias y articulaciones que son condiciones necesarias para la instrumentación de los proyectos. El diseño de trayectorias desde esta perspectiva es práctica habitual en el ritual seguido por la planificación y la administración, que disponen de un instrumental probado (en su mayor parte oriundo de la investigación operativa: PERT, camino crítico, programación dinámica, etc.) y de la destreza necesaria para su utilización. Esta perspectiva "técnica" para la construcción de trayectorias es condición necesaria pero no suficiente.

Resulta imprescindible la evaluación y selección de trayectorias desde la perspectiva "política", es decir, la valorización de costos y beneficios políticos y cuál trayectoria alternativa maximiza la viabilidad de la propuesta. En todo caso el criterio político subordina al criterio técnico.

El análisis de trayectorias se enfrenta a cuestiones del siguiente tipo:

-¿cuál es la trayectoria de mayor probabilidad de éxito?

-¿cuáles son las trayectorias alternativas para el caso del fracaso de uno o más proyectos que componen una trayectoria determinada?

-¿cuál, de entre las trayectorias que cuentan con mayor probabilidad de éxito, presenta un menor riesgo de fracaso?

-dada una trayectoria, ¿existe alguna otra trayectoria cuyo costo sea menor en tiempo, desgaste político, con la misma eficacia técnica y eficiencia social?

Como puede verse, el análisis de trayectorias reviste una gran complejidad. Exige entre otras calidades imaginación, para concebir diversas situaciones y trayectorias posibles; exige ductilidad, para intuir las posibles estrategias opuestas; exige coherencia y dominio de la síntesis.

Ninguna de estas condiciones requeridas puede ser reemplazada por el conocimiento puramente metodológico, aunque este ayude en el caso de que se disponga de las otras habilidades.

En resumen, la utilización de recursos metodológicos instrumentales es necesaria pero no es suficiente. El análisis de las trayectorias debe ser realizado desde la perspectiva política; este análisis es crucial para evaluar y construir la viabilidad de la opción desde la doble óptica de las restricciones impuestas por el entorno socio-político y la dirección pretendida hacia la concreción de la situación-objetivo.

**- La negociación de la opción institucional seleccionada**

Como resultado de las elaboraciones anteriores se tendrá una opción a ser discutida y negociada fuera de la fuerza social que la ha generado. Para poder iniciar el proceso de negociación externa es preciso que:

- se construya la viabilidad de la opción seleccionada,
- se procese la negociación interna y externa,
- se monte la opción en forma tal que permita y facilite su negociación.

A continuación, sin que signifique secuencia lineal alguna, serán analizados, en detalle, cada uno de estos puntos:

**- la construcción de la viabilidad**

De algún modo la construcción de la viabilidad tiene origen con el proceso de construcción de la opción estratégica, ya que hacia ella apunta todo el análisis de viabilidad. Consecuentemente, interesa en este momento resaltar los aspectos más políticos de ese proceso.

El análisis y la construcción de la viabilidad son, en su conjunto, un proceso de razonamiento y acción política que se realiza a lo largo de la toma de decisiones, de forma más o menos implícita y asistemática. Este tipo de razonamiento político es el que preside, precede y acompaña la decisión para la selección de los proyectos considerados técnica y administrativamente eficaces y eficientes para alcanzar las situaciones intermedias definidas. También preside y precede las decisiones para la construcción de trayectorias, sometiendo a las determinaciones efectuadas desde la perspectiva técnico-administrativo-económica para la factibilización instrumental y maximización de la eficacia y eficiencia del proyecto y de las trayectorias, a la lógica superior de la perspectiva política.

Es el análisis político el que al conferir realismo a las proposiciones de cambio, que se conciben técnica y administrativamente necesarias y factibles, garantiza la viabilidad de la opción. En este sentido se constituye en el núcleo del enfoque estratégico de la planificación y administración. En él participan todos los agentes que intervienen en las diferentes etapas del proceso: elaboración de proposiciones, construcción de la opción, armado de trayectorias, negociaciones intrainstitucional, sectorial y extrasectorial y con la comunidad.

Los elementos que componen este tipo de análisis pueden sistematizarse de la siguiente forma:

-identificación y análisis de factores favorables, desfavorables y restrictivos que actuarán durante el período considerado para la implementación y desarrollo de la opción;

-análisis de la posibilidad y oportunidad de remoción de los factores restrictivos en el período considerado para la opción. Identificación, selección y articulación de las acciones posibles y eficaces para este fin;

-análisis del impacto negativo que podrían tener los factores restrictivos y desfavorables sobre la estrategia, la opción y las trayectorias seleccionadas, en particular: evaluación del posible impacto sobre la direccionalidad del proceso y,

-análisis de la coyuntura y proposición de acciones viabilizadoras en el corto plazo.

Es importante tener en cuenta que la identificación de factores no sólo corresponde al análisis del momento o situación inicial, sino que debe considerar los que pueden razonablemente ser esperados a lo largo del proceso de cambio (prospectiva). Asimismo, al considerarse los plazos debe tenerse presente tanto el período durante el cual los factores pueden actuar, como el "tiempo de maduración" de las acciones seleccionadas para superar los obstáculos.

- El proceso de negociación

Dadas las formas que reviste y los contenidos particulares del proceso de negociación de la opción, es forzoso considerarlo como un todo, sin intentar aislar cada uno de los niveles en los que se desarrolla.

Con todo, antes de avanzar en la consideración de este proceso es oportuno insistir en que el propósito de estas notas es el abrir un espacio de reflexión y sistematización en áreas propias del quehacer cotidiano de políticos, técnicos y administradores y en modo alguno trata de crear modelos mecanicistas, sistemas funcionales o cualquier otro tipo de lechos procustianos que intenten limitar o recortar la realidad.

Como ya fuera dicho, se entiende por negociación el "proceso de discusión que busca lograr un compromiso coherente entre varias fuerzas sociales, en el sentido de conferir viabilidad y realismo a las propuestas de cambio".

No es este el caso de discutir cómo se da el proceso de negociación en la sociedad como un todo entre las diversas fuerzas políticas que representan intereses sociales particulares y en lucha por ejercicio del poder; se trata de analizar cómo opera este proceso en el interior del aparato de Estado, y asumiendo que los "actores" que participan, con prescindencia de la fuerza social que representan o en la que se alinean, aceptan táctica o estratégicamente que es posible, en lo procesal, obtener niveles de consenso útiles para su objetivo final. En consecuencia, el conflicto, la negociación y el consenso, se darán dentro de márgenes definidos por las "reglas de juego" vigentes en una sociedad en un momento dado.

Así colocado el problema, se trata de identificar y precisar cuáles son los elementos principales que se intenta considerar en el proceso de negociación. En este sentido se privilegian:

-los niveles de la negociación,

- los componentes estratégicos negociables,
- los argumentos envueltos en la negociación,
- los actores o fuerzas que intervienen.

El proceso de discusión se lleva a cabo a varios niveles:

- dentro de la institución,
- en el seno del sistema de salud,
- inter-sectorialmente y,
- en relación con el gobierno central.

En cada nivel, el contenido de la negociación es diferente. A nivel institucional, lo que está en discusión entre los agentes institucionales es el establecimiento de la imagen-objetivo sectorial entre los representantes, formales o informales de las diversas fuerzas sociales que actúan en la sociedad. Se trata de establecer los componentes de consenso o de acuerdo de esa situación futura deseada, el conjunto de situaciones intermedias aceptables para las fuerzas sociales que detentan el poder institucional, determinar los problemas prioritarios y el tipo de solución más adecuado, identificar proyectos dinamizadores y trayectorias, así como definir la opción estratégica institucional.

Todo este proceso deviene en medio de conflictos, acuerdos y alianzas entre las diversas fuerzas sociales. Se genera y se pierde poder, se ganan aliados y enemigos. El resultado final de esta discusión intra-institucional es una opción estratégica institucional, en los moldes ya discutidos, apoyada por el poder institucional y lista para la negociación interinstitucional.

La negociación a nivel interinstitucional se centra en la compatibilización de las opciones estratégicas institucionales. En esta instancia se trata de armonizar las diversas posiciones que sustentan las instituciones que integran el sistema y que reflejan los intereses sociales hegemónicos en cada una de ellas. Debe tenerse presente que aunque las referencias sean el sistema de salud y el aparato de Estado, el nivel de antagonismo entre las postulaciones de las varias instituciones puede no admitir conciliación, siendo resuelto por la imposición de la visión de una de las partes sobre las otras visiones conflictivas.

Esta instancia puede contar con un ámbito específico, por ejemplo un consejo o comisión interinstitucional, o no, pero en la práctica siempre se realiza. Todos los componentes del mosaico sectorial compiten por los recursos y por hacer prevalecer sus objetivos. En este sentido, aquella opción institucional constituida teniendo en cuenta tanto los objetivos finales, cuanto la parcela de poder y las probables opciones estratégicas de las demás instituciones, tendrá mayor dosis de realismo político y ganará en capacidad y fuerza para la negociación.

Realizada la negociación interinstitucional, surgirán una serie de demandas del sector salud con relación a los otros sectores que componen el aparato de gobierno e, inclusive hacia otros sectores de la sociedad civil. Por otro lado, los otros sectores -incluyendo a la comunidad y sus órganos representativos formales o no- tienen demandas hacia el sistema de salud. Este es el campo de la negociación a nivel intersectorial, cuyo objetivo es la armonización de las diversas demandas y, cuando la coyuntura así lo permite, la formulación de una planificación conjunta de las actividades intersectoriales atinentes.

El último nivel de negociación es con el gobierno general, en cuanto representante de las fuerzas sociales hegemónicas. Es en esta instancia en donde serán definidos objetivos y prioridades, serán asignados recursos reales y financieros de manera consistente y coherente con las políticas o proyectos nacionales, explícitos o no.

Es claro que el proceso de la negociación no es lineal ni bien definido. Por otra parte no admite reglas ni modelos, ya que si así fuera implicaría la existencia de una supra racionalidad, a partir de la cual la negociación perdería sentido y se convertiría en una confrontación de valores conflictivos según una escala de medición que determinará de manera única la mejor solución. De todos modos se entiende que lo expuesto permite aportar alguna luz al proceso, de manera de -por lo menos- evitar que sean cometidos errores groseros por no tomar en consideración en qué instancia está siendo llevada la negociación y cuáles son las características de ese dado nivel de discusión.

A continuación se presentan, resumidamente, cuáles son los componentes de la opción que merecen mayor atención en cada nivel de negociación, así como el tipo de argumento más utilizado y los posibles actores.

- El montaje de la opción

El nivel de agregación de una opción debe ser tal que facilite su discusión y evaluación en cuanto a sus significados e implicaciones principales, permitiendo la decisión informada en el nivel correspondiente. Por lo tanto, deberá extremarse el cuidado en no incluir detalles prescindibles para los propósitos perseguidos. Es en el momento de la elaboración de los planes de corto y mediano plazo, o sea, es en la instrumentación de la opción cuando ésta deberá ser desagregada hasta llegar a un nivel de detalle útil para cada tiempo (corto o mediano plazo) y para cada nivel de control-evaluación y operación.

Los componentes básicos que deberán estar presentes en una opción estratégica son los siguientes:

- propósitos y objetivos de cambio
- resumen de los "beneficios" esperados

- resumen de los elementos que sustentan la opción:
  - . situación-inicial
  - . situación-objetivo
  - . estrategias para el cambio
- horizontes
- programas y proyectos dinamizadores
  - . descripción
  - . trayectorias
  - . tecnología
  - . recursos
  - . organización y administración
- programas y proyectos de apoyo
- disponibilidad y desarrollo de recursos críticos
  - . humanos
  - . insumos críticos
  - . equipos e instalaciones (esquema de inversiones)
  - . gasto esperado de funcionamiento e inversión
- esquema de financiamiento (estrategia)
- adecuación organizacional y administrativa (institucional, sectorial, relacionamiento extrasectorial)
- Inserción de la opción en el desarrollo económico-social nacional
- factibilidad de la opción:
  - . económica
  - . financiera
  - . técnica
  - . administrativa

#### 2.1.2.2 Significado y formulación de planes (1)

En tanto que el proceso de formulación de opciones clarifica al interior de la fuerza social que las elabora la coherencia, eficacia, eficiencia, factibilidad y viabilidad de sus propuestas de transformación, o reproducción, de una sociedad concreta, o de un segmento de ésta, y facilita a esa fuerza social la negociación de sus propuestas en el "mercado" del poder de esa sociedad, el "plan documento" que se deriva de la opción acordada, constituye el eslabón instrumental entre ésta y la administración de las acciones y recursos considerados necesarios para desarrollar en la práctica, la opción negociada.

El plan significa anticipación y en manera alguna predicción. En esencia constituye una formulación anticipada de propósitos, acciones y recur-

(1) Basado en Matus, C. Planificación de situaciones, México. Fondo de Cultura Económica, 1980.

## CUADRO 8

### OPCION ESTRATEGICA: NIVELES DE LA NEGOCIACION

	Intra instucional	Intra-Sistema de Salud	Inter Sectorial	Extra- Sectorial (Gobierno)
<b>COMPONENTES DE LA OPCION</b>	Imagen-objetivo, situaciones inter- medias, proyectos dinamizadores, trayectorias.	Situaciones intermedias, trayectorias, recursos, financiamiento.	Proyectos Recursos crí- ticos, estruc- turas del financiamiento.	Imagen-objetivo Horizonte tempo- ral, intensidad del cambio, velo- cidad del cambio.
<b>ARGUMENTOS DE LA NEGOCIACION</b>	Beneficios vs Costos: Administrativos Técnicos Económicos Políticos Factibilidad Viabilidad	Beneficios vs Costos: Técnicos Económicos Políticos Factibilidad Viabilidad	Beneficios vs Costos: Económicos Técnicos Factibilidad Viabilidad	Beneficios vs Costos: Económicos Políticos Factibilidad Viabilidad
<b>ACTORES</b>	Fuerzas sociales, comunidad, actores institucionales	Fuerzas sociales, instituciones del sector, unidad de planificación sectorial	Otros sectores	Gobierno P. ejecutivo Parlamento Unidad de plani- ficación central Fuerzas sociales

tos con el fin de poder presidir y preceder a la práctica, orientándola hacia los resultados deseados (direccionalidad).

Por lo tanto, la extensión y profundidad del conjunto de normas y cálculos que implica su contenido, debe ser suficiente para constituirse en el marco de referencia eficaz y en el instrumento de comunicación básico para la administración de su aplicación en la práctica.

Sin embargo, el "plan documento" no puede ser entendido como un simple modelo normativo. Su razón de ser es la de conectar la opción con la práctica y por lo tanto el dinamismo y la impredecibilidad del proceso que pretende influenciar, exige que el plan permanezca "vivo" a todo lo largo del proceso no sólo tratando de conducirlo hacia la situación-objetivo sino modificándose en áreas de su misma realización.

El plan está en permanente confrontación con la práctica y por lo tanto la práctica lo pone a prueba. La imprescindible e inevitable improvisación y espontaneidad que exige la práctica no significa una desviación del plan sino su complemento vital y natural. Pero por otra parte esa creatividad, esa repentización imprescindible y vital, no tiene destino ni direccionalidad sin el papel orientador del plan.

Es la aplicación del plan y la coyuntura que enfrenta, lo que permite precisar operativamente la ejecución y detalle de las acciones programadas; descartar del plan lo que en ese transcurso vaya perdiendo factibilidad o viabilidad; identificar y analizar las áreas problemas y las nuevas soluciones y viabilidades no previstas que surgen de la coyuntura y por el mismo efecto transformador del plan. Por lo tanto, el plan no puede coartar la imaginación ni la capacidad de improvisación de sus actores, sino servir de cauce a ésta, para mantenerla en la dirección deseada posible.

El plan no se da en el vacío. Además de su obvia inserción en el momento histórico-social específico que le da sentido y lo acota, se enfrenta con una realidad concreta de recursos y proyectos previamente establecidos, con distintos grados de desarrollo y de compromiso y distintos grados de coherencia e inconsistencia con las propuestas del plan. La evaluación cuidadosa y creativa de cada una de estas situaciones específicas y la correspondiente toma de decisiones, debe ser consideración especial en el momento de la formulación del plan. De otra manera una opción viable puede convertirse en un plan impracticable.

El "plan documento" también se refiere a las dimensiones temporales del proceso de planificación (1). Así en el largo plazo constituye la estrategia general que se expresa principalmente por el diseño de situaciones y alternativas agregadas que se supone conducen a la situación-objetivo y por la definición de los proyectos dinamizadores de alto contenido de cambio. En ese sentido la opción estratégica acordada puede ser un sustituto eficaz del plan de largo plazo si contiene los elementos y detalles necesarios para orientar eficazmente la planificación de mediano plazo.

Los planes de mediano plazo constituyen etapas de la gran estrategia de cambio. Se refieren a una o más situaciones intermedias y por lo tanto exigen la definición esencial, temporal y sustantiva de esas situaciones esperadas y la elaboración más concreta de las condiciones requeridas para esos cambios intermedios, la estimación de los tiempos de maduración de las acciones que se proponen, así como la identificación

(1) Estas dimensiones temporales, en el entendimiento de estas notas, están acotadas, en cuanto al período de tiempo que implican, por los siguientes criterios: el período, en número de años que implican el "largo plazo" está determinado por el tiempo de maduración de los cambios estructurales necesarios para lograr la "situación-objetivo" deseada. El "corto plazo", en cambio, se considera como el período de tiempo en que las condiciones y los recursos disponibles para desarrollar las acciones planificadas no se modifican sustantivamente. Esa es la razón de por qué se lo vincula generalmente con el período administrativo de la ejecución de un presupuesto. El "mediano plazo" representa el tiempo en que se supone puede alcanzarse una situación intermedia considerada relevante para el avance y dirección del proceso. Es práctica generalizada vincularlo al período "legal" en que eventualmente se cumple una gestión político-administrativa. En este sentido representa el tiempo de que dispone un gobierno dado para instrumentar su proyecto político.

y evaluación de las reacciones previsibles. Aquí los proyectos quedan especificados con la desagregación necesaria para permitir su instrumentación y administración. Se consideran además tanto los aspectos referentes al cambio como aquéllos que garanticen su factibilidad y viabilidad.

Las preocupaciones centrales del plan de corto plazo son: proporcionar a la administración de las acciones y recursos, las orientaciones concretas que le permiten mantener la direccionalidad del proceso en referencia a los marcos de mediano y largo plazo, y la identificación y creación de coyunturas capaces de "abrirle" viabilidad a los proyectos dinámicos y los consiguientes proyectos de apoyo. En esta dimensión temporal de la planificación la consideración de los "aliados" y de los "antagonistas" y la identificación y evaluación de la coyuntura resulta crucial. Es en esta dimensión temporal donde la consideración unitaria de la "macro política" y de la "micro política" se constituye en un imperativo, que se instrumenta por medio del análisis oportuno del impacto de la coyuntura en las propuestas de mediano y largo plazo y, por lo tanto, en la direccionalidad del proceso y en la validez de las estrategias diseñadas para orientarlo hacia la situación-objetivo deseada.

Entendida así, la planificación de corto plazo trasciende el ritualismo de fijar metas de actividades, estimar y asignar recursos y elaborar los consiguientes presupuestos. Se inserta plenamente en la administración del proceso y exige el diseño y funcionamiento de mecanismos de identificación, análisis y comunicación oportuna de las situaciones de coyuntura, que integren el control de las rutinas, la supervisión y la monitoría estratégica. Esto requiere un estilo de administración que asegure sistemática y organizadamente la más amplia participación capacitante de todos los actores y niveles que integren el sistema de información-control decisión-comunicación-ejecución.

Un plan tiene que tener establecidos sus límites no sólo en cuanto a sus dimensiones temporales, sino también en cuanto a su dimensión normativa en referencia a la práctica. Existe un momento en que la extensión y profundidad de su normalización deja de constituirse en el imprescindible marco de referencia y se convierte en un obstáculo para la necesaria decisión improvisada de los diferentes actores en los diferentes niveles de su relación con la práctica.

Este entendimiento de la dinámica del plan obliga a reconocer y destacar, como corolario, que el plan escrito, o sea la formalización de la estrategia de cambio, no tiene destino sin su inserción plena en la práctica y por lo tanto que un enfoque estratégico de planificación, exige un enfoque estratégico de la administración de las acciones y recursos que impli-

ca su realización. El plan cuando trasciende el papel de argumento de una fuerza social dada requiere, para su aplicación en la práctica, de un proceso administrativo que lo desarrolle dinámicamente, es decir, con la flexibilidad y creatividad necesarias. Esto determina la necesidad de revisar y evaluar las posibilidades que tiene la administración concreta en que se inserta el plan, de responder a sus requerimientos. Este análisis comprende pero no puede quedar reducido a las evaluaciones tradicionales sobre la capacidad operativa de un sistema, sino que debe profundizar el análisis de la posibilidad de cambio de estilo de administración y, en el diseño consiguiente de una estrategia viable para lograrlo.

Este análisis es crucial porque si no se modifica el estilo de administración el mejor plan concebido en la más pura racionalidad estratégica se convierte, inexorablemente, en un plan normativo y el proceso de planificación se cristaliza en un ritual cuya expresión trivial es el trámite. En este sentido conviene recordar que el cumplimiento de cualquier estrategia de innovación administrativa depende de las normas aprendidas por el personal de la organización que pretende aplicarla y de la vivencia que tenga en cuanto a la presión del ambiente externo en términos de supervivencia. Por lo tanto, el análisis de ese sistema de normas y de su dinámica, así como el del impulso necesario para generar la actitud de cambio, resultan centrales.