

TENDENCIAS DE INVESTIGACION EN CIENCIAS SOCIALES
PARA PLANIFICACION

Por: Mario Testa
CENDES UCV

7. *Malentendidos históricos*

A mi juicio, la planificación desarrollada en América Latina durante la mayor parte de las tres últimas décadas, ha sido víctima de varios malentendidos que han generado sucesivos períodos de euforia, decepción, "crisis" y recuperación parcial. Es oportuno, por tanto, analizar este proceso tal como se ha venido desarrollando para intentar caracterizar su posible desenvolvimiento.

El principal malentendido creo que se debe al intento de aplicar una herramienta socialista a los países capitalistas. Es claro que el origen de la planificación se encuentra en los países socialistas, inicialmente la Unión Soviética, cuando el plan se utiliza para reemplazar el mecanismo del mercado como procedimiento de asignación de recursos y de distribución de productos. Los países capitalistas subdesarrollados advierten la posibilidad igualitaria que introduce la planificación, sobre todo en el período que sigue a la crisis internacional de 1930 con sus desastrosas consecuencias sociales en los países pobres, y su corolario en la segunda postguerra, fundamentado en dos grandes banderas: paz y desarrollo. La experiencia de la reconstrucción europea termina de convencer a muchos intelectuales latinoamericanos que la vía de la planificación es eficaz para la transformación del atraso y la pobreza en nuevos modelos de riqueza y madurez.

Las teorías desarrollistas apuntan hacia una solución de los ingentes problemas de empleo, inflación, déficit en la balanza de pagos, escaseces sectoriales y subcon

sumo, en base a una fórmula mágica: crecimiento. Una cierta versión del estructuralismo aplicado a la economía postula la resolución de todos los desequilibrios macro-económicos y sectoriales en base al ajuste de las producciones y su distribución planificada. Es la época de los primeros análisis de la CEPAL sobre la economía latinoamericana y de una cierta toma de conciencia de los países centrales acerca de la situación de los países subdesarrollados. También es, y no precisamente por mera coincidencia, la época del inicio de la Revolución Cubana. El resultado es la Alianza para el Progreso. El "espíritu público" de la época se ve reflejado en una frase del presidente norteamericano John F. Kennedy al inaugurar las operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo: es la primera vez, dijo, que veo un Banco encargado de realizar una revolución. Esta frase epitomiza el malentendido señalado al inicio.

Introducir la planificación sin eliminar el mercado es crear una sobredeterminación de la asignación y distribución, cuyas consecuencias se traducen en la generación de innecesarios conflictos, puesto que se derivan no de la contraposición de intereses contradictorios, sino de la confusión acerca de cual es, en un determinado momento de la historia, la determinación actuante.

Pero el malentendido no se detiene aquí, sino que abarca otros aspectos que se derivan de los presupuestos políticos que sustentan una u otra de las formas de organización social representadas genéricamente (no como formaciones económico sociales) en el capitalismo y el socialismo.

En los países socialistas de lo que se ha dado en llamar el "socialismo real", las formas políticas predominantes se han caracterizado por el centralismo democrático,

fundado sobre un cierto consenso que se consolida con una discusión en la base de la población, orientada por una cúpula partidaria, que devuelve a esa cúpula los criterios de decisión que presidirán la acción. Poder concentrado con consenso conduce a un enfoque administrativo de los problemas ("el socialismo es la administración de las cosas en lugar del gobierno de los hombres")³, es decir a una manera de tomar decisiones en la que lo importante es la apropiación y asignación de recursos y la distribución de los productos. En estas circunstancias los problemas principales que se plantean son los que corresponden al uso eficiente de recursos: son problemas de reproducción y crecimiento, no de cambio. Este tipo de problemas puede ser enfrentado eficazmente en base a la teoría de sistemas, cuyo equivalente como herramienta de gobierno es la planificación normativa.⁴

En la etapa que nos interesa de los países latinoamericanos correspondiente a la introducción de la planificación en los mismos, se trataba de países caracterizados como subdesarrollados (hoy "en desarrollo"), pero más correctamente identificados como capitalistas y dependientes. En estos, dada la conformación de sus Estados, el poder no se encontraba concentrado en una cúpula sino compartido por distintos grupos y clases sociales, aun en los casos de las frecuentes dictaduras que se han sucedido hasta mediados de la década del 70. A partir de la crisis del 30 no ha existido casi ningún país de este tipo en América Latina con un significativo grado de consenso. Poder compartido con conflictos casi permanentes (interclases como telón de fondo con agudizaciones periódicas, intraclases cuando se atenúan aquéllos) pone de relieve la importancia primordial que asumen los problemas de la organización social en todos los niveles: es decir, desde

la organización del Estado (en el sentido de la forma particular de articulación de las clases en el mismo) hasta las formas organizativas institucionales (que incluye formas de participación en las decisiones microeconómicas) pasando por las organizaciones intermedias como los sindicatos, gremios profesionales y partidos políticos. Todas estas instancias organizativas requieren transformaciones y adecuaciones que permitan resolver los permanentes conflictos que se confrontan; esas transformaciones son imprescindibles y perentorias al enfrentarse a una situación de crisis.⁵ Tal como se presenta la problemática, su comprensión requiere el análisis del proceso histórico sociopolítico que le da origen, la correspondiente herramienta de gobierno (o de oposición) para su tratamiento debe incluir otras consideraciones que van más allá de la administración de recursos: el problema es "el gobierno de los hombres".

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

El otro caso, que vamos a llamar procedimiento "estratégico", difiere considerablemente del anterior en todos los aspectos mencionados: no intenta establecer normas sino desencadenar un proceso permanente de discu-

si3n y an3lisis de los problemas sociales que llevan a proponer metas necesariamente conflictivas puesto que se refieren a intereses de grupos en pugna, cada uno con planes propios de modo que el planificador es parte de alguna fuerza social, para la cual el objeto de la planificaci3n se inscribe en el marco de la lucha por el poder.

En suma, el malentendido del que hablamos consiste en intentar utilizar la herramienta de la planificaci3n normativa, que se ha revelado como sumamente 3til y eficaz en situaciones de poder concentrado con consenso en la base de poblaci3n para decidir problemas econ3micos de apropiaci3n y asignaci3n de recursos y de distribuci3n de productos, a casos en que el poder es compartido como reflejo de conflictos sociales cuyos principales problemas (tal vez no aparentes pero si de fondo, o para decirlo de otro modo: cuya soluci3n es necesaria para resolver el otro problema econ3mico administrativo de asignaci3n y distribuci3n) son organizativos en los distintos niveles se3alados.

2. Mal. *terceros*

El enfoque cient3fico metodol3gico a trav3s del cual se hace efectivo ese malentendido es la teor3a de sistemas, por lo que analizaremos su significaci3n en este contexto. Lo haremos tomando en consideraci3n una aplicaci3n particular de la teor3a a las organizaciones en distintos niveles, pero tambi3n discutiendo las condiciones de los fen3menos de la realidad a los que es aplicable, utilizando para ello las nociones de l3mite del sistema y contorno.⁶

Como se sabe este enfoque se basa en una diferenciaci3n neta de una parte de la realidad, la cual pasa a configurar el "Sistema en Estudio".

Es innecesario abundar en la noción de sistema, pero si parece pertinente insistir en las características del límite que separa lo que pertenece al sistema de lo que esta fuera del mismo. Ello es importante para cualquier administración ya que, de hecho, uno de los principales problemas del enfoque sistémico en su aplicación a la teoría de organizaciones, es regularizar las relaciones del ambiente con el sistema, para que las perturbaciones del ambiente no se transmitan sin defensa al interior del mismo introduciendo una perturbación que puede resultar muy dañina y aún fatal para su funcionamiento.

En una organización cualquiera (vista según el enfoque sistémico) existen una serie de componentes que se encargan de esa "regularización" del ambiente, es decir, que garantizan lo más posible un flujo normal, sin altibajos importantes, de los insumos materiales, de información, de personal, de energía que conforman la entrada del sistema. Esos componentes absorben las variaciones que se producen en el elemento específicamente transformador del sistema, su mecanismo productivo o procesador.

En una empresa productiva esos componentes son, por ejemplo, lo que se ocupan de la administración de personal, de la compra de insumos, del análisis del mercado y asimismo, de la disposición de los productos terminados y los residuos. El buen funcionamiento de estos mecanismos (subsistemas) que se encuentran en la periferia del sistema es una condición necesaria para el buen funcionamiento del sistema total. Una fábrica no puede funcionar con permanentes interrupciones en el suministro de energía, con ausencia o mal comportamiento del personal, con desconocimiento de la situación del mercado, con falta de abastecimientos.

En esas condiciones el enfoque de sistemas es de suma utilidad para un adecuado manejo administrativo de la institución, ya que no sólo existe una delimitación precisa de cual es el límite del sistema, sino también un mecanismo ad hoc para la regulación de los diversos flujos que atraviesan ese límite.

El funcionamiento de una empresa no es lo mismo que el funcionamiento de una sociedad. En consecuencia corresponde examinar la legitimidad de la extensión del enfoque de sistemas, como enfoque adecuado al nivel empresa de la teoría de organizaciones, al nivel de problemas sociales. Para ello comenzaremos por examinar las condiciones que hacen que el enfoque de sistemas se considere adecuado para el nivel de empresa.

2.1 *Sencillos, complejos, definidos, indefinidos*
 Un fenómeno cualquiera puede ser caracterizado por sus condiciones de sencillez complejidad, junto con las correspondientes a su definición indefinición.⁸ Estos dos ejes categoriales se pueden combinar para dar cuatro formas paradigmáticas, cuyo interés principal es que su análisis científico requiere métodos diferentes.

El eje sencillez complejidad se define por el número de variables que intervienen en el problema, en tanto que el de definición indefinición lo es por la precisión de las relaciones que ligan esas variables.

La combinación de los extremos polares de ambos ejes configura cuatro casos que son los siguientes:
 1) Sencillo definido, 2) Sencillo indefinido 3) Complejo definido 4) Complejo indefinido. A manera de ejemplos:
 1) Un cuerpo que cae, 2) La determinación simultánea de la posición y la velocidad de una partícula subatómica (principio de indeterminación de Heisenberg) 3) el lanzamiento de un vehículo espacial con trayectoria previa-

mente definida, 4) El proceso salud-enfermedad en una población.

Lo que interesa señalar es que cada problema que presentan los fenómenos descritos, tiene un procedimiento de elección para su adecuado tratamiento. Los casos 1 y 2 se resuelven mediante formulaciones matemáticas sencillas (la ley de gravedad en el primero, la relación entre el producto de las incertidumbres y la constante $h/2\pi$ en el segundo donde h es la constante de Planck). El caso 3, dada la multiplicidad de variables que intervienen, no se puede manejar con una ecuación del tipo anterior, requiere de un modelo que abarque la complejidad señalada, pero lo que permite predecir el comportamiento del vehículo (el cual efectivamente llega a la luna) es que las relaciones que ligan a las variables están bien definidas.

Nuestro caso, el de la salud, no sólo es el más complejo de todos por el número de variables que intervienen, su complejidad llega a que ni siquiera estamos seguros de cuales son todas esas variables. Pero suponiendo que pudiéramos enumerarlas todas, persiste una gran incertidumbre en cuanto a las relaciones que las ligan y, más aún, conociendo esas relaciones sólo en muy pocos casos podríamos decir cual es su forma (la función) y por fin, aún en el supuesto de que todo lo anterior estuviera resuelto, persiste aún el hecho de que distintas condiciones de contorno alteran por completo la configuración del problema.

En términos del enfoque de sistemas podría decirse que los modelos de las ciencias naturales se aproximan a los casos 1, 2 y 3, los cuales corresponden a sistemas relativamente cerrados, en tanto que los correspondientes a las ciencias sociales son del tipo 4, lo cual significa

además que son tan abiertos que es imposible definir su contorno. Es decir, se disuelven las condiciones de contorno de los problemas sociales de manera que pasan a formar parte del problema de fondo.

¿Es posible, en estas condiciones, utilizar un enfoque que exige la delimitación más o menos precisa del conjunto de componentes que llamamos sistema? O mejor dicho ¿Es posible definir un sistema social (en el sentido de la teoría) sin forzar las condiciones de la realidad de manera que se distorsionen los objetivos perseguidos al definir el sistema?

¿Es posible? Política?

Es claro que la utilización del enfoque de sistemas en los países socialistas ha estado precedida por cambios revolucionarios que han gestado las condiciones políticas para su aplicación. También es cierto que la nueva situación no elimina por completo los problemas sociales en el socialismo, pero estos se tratan de otra manera: el proceso de planificación, con la intervención escalonada y de doble circulación de los distintos niveles de la organización social que intervienen en el análisis de la información y la toma de decisiones, es la forma en que se tratan los problemas sociales de manera que se consolide el consenso a partir de la resolución de las "contradicciones no antagónicas".

El proceso revolucionario es la forma en que se resolvieron, en su momento, los problemas de transformación estructural, de poder compartido, de conflicto y de organización social de los países hoy socialistas.⁹ Y ello se logró a través de un correcto análisis del proceso histórico sociopolítico en que se desenvolvían esos países antes de la aceleración histórica que representa el período revolucionario.

3 Ciencia, historia

Adonde nos llevan estas consideraciones es al análisis de la relación entre ciencia e historia. En la actualidad ningún científico social cuestionaría seriamente el carácter histórico de las ciencias sociales¹⁰; en lo que no habría acuerdo sería en el significado concreto de ese carácter: ¿qué quiere decir que las ciencias sociales son históricas?

En nuestro caso, el de salud, un segundo cuestionamiento sería el de si sus ciencias (biología, epidemiología, medicina) son ciencias sociales¹¹, o si la historicidad es también una característica de las ciencias fácticas o materiales.

No es fácil responder a ninguna de las dos preguntas. En cuanto a la primera, lo que es claro es que los problemas sociales se piensan de manera diferente por distintos grupos sociales en un mismo momento o, alternativa¹²mente, a lo largo de la historia. Es perogrullesco afirmar que las ciencias sociales son históricas porque son sociales, no lo es tanto decir que las categorías con que se piensan los problemas son abstracciones de la realidad y como tales cambian con los cambios que se suceden en el tiempo. Y esto nos remite a realizar algunas consideraciones epistemológicas fundamentales para la adecuada comprensión de la relación ciencia historia.

3.1 Categorías, conceptos

Considero que la ciencia social (sobre todo en su actividad investigativa) hace uso de dos tipos de categorías o conceptos que llamo categorías analíticas y conceptos operacionales. Esto no es nuevo, ya hace casi 50 años Ludwik Fleck¹² afirmaba en su estudio "Génesis y desarrollo de un hecho científico", la existencia de dos tipos de conocimientos: activos y pasivos. Como ejemplo del primero daba el peso atómico del hidrógeno = 1. Pero dado este, el

del oxígeno no puede ser otro que 16. La razón es que la relación entre ambos es precisamente 16/1 y este hecho es el ejemplo del segundo tipo de conocimiento. La relación entre ambos pesos atómicos está en la naturaleza, debe ser observada y abstraída como relación, independientemente de las cifras que se asigne a los pesos atómicos correspondientes (que podrían ser otros).

Defino¹³ la categoría analítica como una abstracción realizada en base al examen de una realidad (aun de un examen parcial que puede incluir imprecisiones y ambigüedades pero que se fundamenta en experiencias concretas), cuya importancia es primordial para la investigación, puesto que no sólo determina su orientación general sino que permite su interpretación correcta.

El concepto operacional, en cambio, es un invento que se elabora con fines prácticos: manipulación de problemas o, en la investigación, sustrato sobre el cual se asienta el funcionamiento de las categorías analíticas. Se trata no de una derivación a partir de la realidad sino en una imposición sobre la misma.

Resulta clara la similitud de mi categoría analítica con el conocimiento pasivo (aunque no me gusta el nombre) de Fleck y del concepto operacional con el conocimiento activo, aunque mi descripción está pensada sobre las ciencias sociales y la de Fleck sobre las ciencias naturales.

Es obvio que la categoría analítica no puede sino ser una categoría histórica; no es posible hablar de clases sociales (en el sentido marxista) antes de la aparición de las clases en el devenir histórico.

Hay otro sentido en que se puede afirmar la historicidad también de las ciencias naturales o fácticas, al entender que su desarrollo es una manifestación del desa-

rollo de las sociedades humanas, pero no profundizaremos este aspecto en este trabajo. Pasaremos a considerar la segunda pregunta formulada antes en relación a las ciencias de la salud: medicina, biología, epidemiología. Pero en lugar de intentar responder en forma directa haremos un rodeo que permita entender la práctica política de las acciones de salud (o su "práctica histórica") como una consecuencia necesaria de una interpretación de la salud como fenómeno científico.

Reducción, ampliación

Creo que en la interpretación científica tradicional del fenómeno salud existe un error reduccionista, entendiendo por tal el desplazamiento del nivel interpretativo que corresponde al fenómeno en estudio a un nivel "inferior", es decir a un nivel que abarca aspectos más limitados, menos contentivos de la realidad.

En el área biológica los trabajadores científicos nos tienen acostumbrados a una maniobra inversa, cual es la amplificación de los hallazgos en ese nivel para explicar el funcionamiento de la sociedad. Los ejemplos son frecuentes: desde Walter Cannon en el último capítulo de "La sabiduría del cuerpo", William Harvey en su dedicatoria al rey de su opúsculo sobre movimiento del corazón y de la sangre, hasta los más recientes de François Monod "El azar y la necesidad" y François Jacob "La lógica de lo viviente". Este abuso epistemológico que podría llamarse "imperialista" en el terreno de la ciencia, está basado en un razonamiento analógico que intenta encontrar regularidades generalizadas en el universo. Las extrapolaciones que se hacen son a veces burdas pero en ocasiones altamente sofisticadas, siendo en estos últimos casos sumamente difícil percibir la inconsistencia si no se está avisado del problema. La traslación de uno a otro plano siempre se hace pasando por conceptos abstractos que

funcionan como leyes del nivel en que se ha hecho la observación.

Este fenómeno de la invasión de lo social por lo biológico asume, en algunos casos, pretensiones teóricas de tal magnitud que tienden a aumentar la confusión acerca del problema; tal es el caso del intento de creación de una disciplina como la sociobiología. Aun reconociendo que es legítimo hacerse las preguntas que se han hecho los sociobiólogos no lo parece tanto dar ese nombre a sus interpretaciones de las respuestas encontradas, ya que sugiere que la explicación de los comportamientos sociales se encuentra en fenómenos que ocurren en el nivel biológico; sugiere también que lo social se agota a nivel del comportamiento, que es la superficie del comportamiento social todo lo que hay que saber del mismo, eliminando así toda la riqueza que significa el aporte de las ciencias sociales para el conocimiento de la sociedad.

El reduccionismo, o su inversa el imperialismo epistemológico, es tal vez la fuente principal de graves errores científicos en la interpretación de los fenómenos sociales. La manera específica en que un desplazamiento de niveles de realidad se transforma en un error es lo que podría llamarse la anecdotización de la historia; los hombres providenciales, héroes, genios militares o políticos, aparecen (en la interpretación historicista) cuando lo social pierde su carácter esencial de fenómeno genético, cuando se interpreta la sociedad como un conjunto de individuos que se comportan según leyes "objetivas", fácil o difícilmente observables pero que se explican sin más ayuda que la conformación de esos individuos como seres vivos.

El reduccionismo y la ahistoricidad se unen así en un círculo vicioso cuyo resultado final es la triviali-

zación de la ciencia por una parte y la ineficacia política por la otra.

Una ciencia social no trivial, que es casi lo mismo que decir políticamente eficaz, no permite, por las características de complejidad y definición que señalábamos más arriba (aunque a esta altura ya podríamos afirmar, indistintamente: por su carácter histórico o social)¹⁴ basarse en el establecimiento de una cadena causal definida. lo cual, a nuestro juicio, diferencia radicalmente las ciencias sociales de las naturales.

Definiciones científicas
Determinación de causas condicionadas

La determinación puede entenderse como una forma de la causalidad menos "fuerte" que ésta, en el sentido de que no siempre a una determinada causa sigue exactamente el mismo efecto, debido a la primordial importancia que asumen, como lo señalamos antes, las condiciones de contorno las cuales, por su mismo carácter, no están bajo el control de la causa que se encuentra en acción. Por esa misma razón definimos la determinación, de manera más rigurosa, como "la definición, por un fenómeno, de las condiciones bajo las cuales otro fenómeno puede ser eficaz", con lo cual no hacemos más que enfatizar la importancia de las condiciones de contorno. Al mismo tiempo, al introducir la noción de eficacia destacamos el aspecto probabilístico de la determinación, si aceptamos que la eficacia es "la probabilidad de que un fenómeno produzca con secuencias hasta el máximo de su capacidad potencial".¹⁵

Definiciones epidemiológicas y intervenciones

La epidemiología siempre ha intentado ser una ciencia social, o por lo menos tomar en consideración ciertos aspectos sociales en sus búsquedas. Esto se ha traducido en las sucesivas definiciones que ha ido adquiriendo el concepto de epidemiología, lo cual no hacía sino reflejar el ámbito de sus preocupaciones.

Las sucesivas ampliaciones del concepto van acompañadas de un cambio del "modelo" de la epidemiología que se reflejan en forma concreta en el método epidemiológico. La unicausalidad cede terreno a la multicausalidad, lo cual significa un avance importante al tomar en cuenta una serie de variables que hasta ese momento quedaban marginadas, pero la manera de tratar las variables recién incorporadas era, si bien metodológicamente más compleja (correlaciones múltiples, análisis de factores) básicamente la misma.

La contradicción a la que se enfrentaban los epidemiólogos era la siguiente: estar concientes de la necesidad de considerar a la epidemiología como una ciencia social (y en consecuencia de que su "modelo" debía ser complejo y mal definido) y al mismo tiempo intentar construir un modelo del tipo de las ciencias naturales, es decir, relativamente simple, pero sobre todo bien definido. Esto no podía sino llevar a explicaciones parciales y a políticas ineficaces en el largo plazo.

Y esto nos lleva a examinar las formas en que se intentó resolver la contradicción, esto es, la manera en que se introducían los aspectos sociales en la determinación epidemiológica. Esa manera era la aposición de variables consideradas "sociales" sobre un esquema básico que era el que "realmente" explicaba la génesis y distribución de las enfermedades. Una vez más se había cumplido con el sabio precepto del gatopardo: algo había cambiado para que todo siguiera igual.¹⁶ Y esa maniobra epistemológica (el calificativo de maniobra no significa que lo consideramos deliberado ni conciente) se repite una y otra vez, permeando el paso de la unicausalidad a la multicausalidad, del agente-huésped-vector a la historia natural de la enfermedad, de la medicina empírica hi-

pocrático-galénica a la medicina científica flexneriana.

Lo fundamental del intento de la epidemiología de incorporar los aspectos sociales no es eso, es decir: no es lo que trata de incorporar sino la forma en que trata de hacerlo: dejar claramente separado la determinación social de la determinación epidemiológica. Mientras quede claro que una cosa es "lo social" y otra "el proceso salud-enfermedad" no hay problemas, pero mientras eso se mantenga los epidemiólogos no pueden resolver su contradicción y tampoco puede haber políticas de salud que sean verdaderamente eficaces en el largo plazo.

El problema entonces es distinto a tratar de incorporar lo social, sino a interpretar la epidemiología como parte propia de lo social, como algo que es una expresión particular de ese proceso social del que es imposible extraerlo como algo separado e independiente. Sólo de esa manera adquiere sentido completo y eficacia política la noción de epidemiología.

Pasado, futuro

El esclarecimiento de la relación ciencia historia (que de ninguna manera pretendemos haber completado en estos breves párrafos) es imprescindible para entender el porqué de lo ocurrido en América Latina en el terreno de la planificación y su futuro desenvolvimiento. Ello es así por que la necesaria continuidad entre el pasado y el futuro sólo puede ser mediada a través de las decisiones del presente para lo cual si deseamos intervenir en el proceso social, debemos utilizar la ciencia aplicada que es la planificación.¹⁷

Hay una coherencia lógica entre la historia de Rusia, el proceso revolucionario de comienzos de siglo, la creación del Estado soviético y la planificación normativa en el diseño del futuro. La historia y el plan se continúan.

Esa coherencia y esa continuidad no existen en el caso latinoamericano, porque las formas de planificación aplicadas a sus sociedades implican una ruptura con lo que ha sido su historia. La ahistoricidad de la ciencia la transforma en ineficaz.

El problema del desarrollo de la planificación consiste, por lo tanto, en hacer de la misma una ciencia aplicada histórica, o lo que es lo mismo, una ciencia fundamentada en las múltiples determinaciones de la sociedad a la cual se aplica. Verdad ciertamente elemental, que nos devuelve a la consideración de las circunstancias que confrontan nuestros países y a sus procesos genéticos.

¡Cuidado! ¡Crítica! La reflexión crítica y autocrítica sobre la planificación se realiza durante un período de desilusión: la segunda mitad de la década del sesenta y la primera del setenta.¹⁸ Su motivación es los reiterados fracasos de los planes formulados en casi todos los países por lograr las transformaciones esperadas.

Pero hay otra vertiente importante en la génesis de la crítica, porque esas décadas son un período de intensa conmoción social y política en toda América Latina (en cuya raíz se encuentra sin duda la Revolución Cubana), con manifestaciones diversas de avance significativo del movimiento popular,¹⁹ rápidamente yugulados en todo el cono sur por una coalición entre militares internos (no nacionales) e imperialismo norteamericano a través de sus diversas agencias de penetración.

Sea que el problema se interprete como una crisis de la planificación de salud, sea que ésta se considere como un reflejo de la crisis en los países capitalistas dependientes, la reflexión abre nuevos caminos al pensamiento sobre planificación en nuestro continente. Pero no es

indiferente que se tome uno u otro punto de vista, puesto que las consecuencias van a ser radicalmente distintas, aun desde el enfoque limitado correspondiente a la planificación de salud.

Si la crisis es una crisis de la planificación, el problema se resuelve con una planificación "mejor", que incorpore las variables que falta, que mejore las funciones de comportamiento, que defina mejor las políticas, en fin: que profundice cualitativa y cuantitativamente en la dirección en que lo había venido haciendo hasta ahora. Si en cambio, la crisis corresponde a una manifestación más profunda de la desarticulación del capitalismo dependiente, entonces hay que reconsiderar los problemas en esta nueva dimensión. Y lo primero sería intentar entender el significado de lo que llamamos crisis, puesto que se dan numerosas significaciones a este término transformándolo así en una palabra "prismática",²⁰ que refleja el sesgo particular de quien la usa. Así, se habla de crisis económica, fiscal, política, de gobierno, de educación, de salud, moral y, en fin, de casi cualquier otra cosa.

Algunos autores, en una tentativa de devolver significado preciso al término, se refieren a la crisis en los países capitalistas, en la fase actual de desarrollo del capitalismo, como el quiebre de la articulación, establecida históricamente, entre las distintas clases sociales y sus fracciones.²¹

Estado Esta visión del significado de la crisis implica una cierta interpretación del Estado, dado que el lugar social donde se produce esa articulación histórica es precisamente éste, o, alternativamente, la definición actual (y por tanto histórica) de Estado capitalista, es la de "el lugar social donde se articula la relación (y la lucha) de las clases sociales".

La concepción de "Estado" como lugar de articulación de las clases sociales choca radicalmente con otras interpretaciones del mismo, choca en especial con la concepción del Estado como una representación directa y única de una clase que es, por definición, la clase dominante, aun en la versión atenuada de esta concepción mediante la aceptación (a regañadientes) del concepto de "autonomía relativa".

Pongamos las preguntas al revés para destacar nuestra posición. ¿Es posible, en el capitalismo moderno, que pueda existir una crisis financiera sin que ello signifique el replantear bruscamente las formas de relación que ligan a los grupos sociales financieros con los otros grupos sociales que conforman el Estado? ¿Puede ocurrir que una crisis económica no afecte los lazos que unen en los aparatos del Estado a las distintas fracciones sociales que representan el capital nacional e internacional? ¿Se puede concebir una crisis política que no altere los acuerdos explícitos e implícitos entre los distintos partidos que, por acción u omisión, sustentan al Estado? La crisis moral, ¿es independiente de la conducción (dada por la articulación de las clases y sus fracciones) de los comportamientos de la nación? La crisis de gobierno, ¿no es una expresión directa de la necesidad de una reformulación de los acuerdos? Por fin, la crisis de salud, ¿no significa que el funcionamiento social (las relaciones entre las clases) requiere de una nueva modalidad, de un redimensionamiento de esas relaciones?

Las respuestas a estas preguntas retóricas dicen que toda crisis no es otra cosa que una crisis de Estado, objetivada y parcializada a veces como crisis sectorial o transitoria, pero que su resolución no admite soluciones parciales o coyunturales. Porque la crisis es la señal que desencadena el proceso que conduce a otra forma de ar

articulación entre o intra las clases, de manera que se tome en cuenta las nuevas circunstancias que la motivaron; de lo contrario puede llegar a producirse la sustitución de toda la estructura existente.

En suma, nuestra posición es que la llamada crisis sectorial no es más que la expresión sectorial de la crisis del Estado. En consecuencia, no hay tal cosa como una "crisis de la planificación" sino que el desencanto o desaliento acerca de la eficacia de la planificación es la expresión -en ese ámbito-, de la crisis de una articulación de clases cuya viabilidad llega a su límite o, simplemente, nunca existió.

El consenso, por acuerdo o subordinación entre clases dominantes y dominadas, ya no puede seguir siendo tomado como la base sobre la cual se construyen las propuestas de la planificación. El Estado, como concepto histórico, ya no es el depositario del poder absoluto que una clase dominante le concede, sino que existe un poder compartido no sólo entre las clases sino entre fracciones de las mismas con intereses conflictivos. La administración no puede resolver los novedosos problemas que plantea la emergente organización social. La reproducción de la sociedad en base a los parámetros conocidos no sirve ante la crisis de articulación que reclama una transformación de las estructuras sociales. La teoría de sistemas no da cuenta del proceso histórico sociopolítico actual.

¿Qué pasa con la planificación?

En estas circunstancias ¿qué pasa con la planificación?

Ocurren dos cosas: por una parte se acentúa la tendencia hipercrítica acerca de la planificación misma en sus dos vertientes extremas: la planificación no sirve como herramienta decisoria en los países capitalistas y la planificación es otro de los instrumentos ideológicos

a través de los cuales ejerce su dominación la clase dominante.²³ Ambas afirmaciones tienen algo de verdad, pero sabemos que las medias verdades son peores que las mentiras completas; lo que no sirve como herramienta decisoria en los países capitalistas es la planificación normativa; la planificación si tiene una función ideológica (y por tanto legitimadora) pero también otras funciones como estimular el crecimiento y crear posibilidades de cambios.²⁴

Lo otro que ocurre con la planificación es la búsqueda de nuevos caminos que le permitan ejercer la acción positiva para la que supuestamente debe servir. Esta tendencia positiva parte del reconocimiento que la planificación tiene efectivamente la posibilidad de ejercer las funciones (favorables) de estímulo al crecimiento y creación de condiciones para el cambio que se señalan en el párrafo anterior. En este caso también pueden identificarse dos vertientes que ya se mencionaron: la profundización de la planificación normativa en versiones más sofisticadas que las aplicadas hasta hace unos años y la reformulación de los métodos en base a una crítica y autocrítica de lo hecho hasta ahora. En este terreno es donde se han realizado avances que trataremos de caracterizar, ordenar y comentar a continuación.²⁵

Algunos autores han intentado escapar de la planificación normativa (a la que también llaman ortodoxa) a través de lo que denominan planificación racional sistémica, en la que se reemplaza la causalidad lineal por la teoría de sistemas, conservando las ideas acerca de racionalidad y control. Lo fundamental de este enfoque es que se opera sobre estructuras y no sobre variables simples, que la predicción es un medio que puede ayudar en el diseño de futuros deseables y que diferencia la planificación de políticas y el análisis de la viabilidad de los aspectos

tos operativos. Entre los autores que adoptan esta visión se encuentran Hassan Ozbekhan, Jay Forrester, Nicklas Luhmann.²⁶

Ozbekhan sostiene que la planificación ortodoxa intenta abordar problemas sociales mediante estrategias tecnológicas, pero señala que ello no es posible porque la implementación del plan no es una actividad neutra, lo que obliga a controlar el entorno a fin de que las acciones previstas ocurran de la manera propuesta por el plan. Siendo lo político social el entorno de lo económico, es necesario tomarlo en consideración al elaborar los planes. La planificación, para este autor, es un marco amplio para el proceso de acciones y decisiones que comprende la formulación de políticas. El propósito principal es crear cambios controlados en el ecosistema, para evitar los crecientes grados de desorganización que se van generando en el mismo, o para adecuar la situación del ecosistema al sistema de valores existentes. El plan es una propuesta de acción integrada con tres niveles jerárquicos de decisiones: la función política expresada en un plan normativo (lo que debe hacerse), la función estratégica expresada en la fijación de metas (lo que puede hacerse), la función administrativa expresada en el plan operativo (la solución de problemas).

La visión de Forrester acerca de la planificación ortodoxa es que esta diseña un plan para resolver un problema (o un conjunto de problemas) que se han identificado en la etapa diagnóstica. Pero en problemas complejos ello puede conducir a soluciones coyunturales, no permanentes, de manera que los problemas reaparecen al cabo de un cierto tiempo. El autor sugiere que lo que debe hacerse es diseñar sistemas que no generen el tipo de problemas que se quiere resolver. Para ello construye modelos

complejos que representen la realidad (y los problemas) existente, sobre los cuales se ensayan intervenciones que eliminen los puntos críticos donde se generan los problemas identificados. La planificación crea las condiciones de autoregulación y auto-organización del sistema planificado.

Luhmann parte de considerar la relación entre el sistema social global y los distintos subsistemas autónomos que están englobados en él. Los problemas de coherencia y optimización que implican esas relaciones son tratados por el autor proponiendo que la planificación central cumpla dos funciones: la programación de los subsistemas de modo que la corrección de las decisiones que se toman en él dependa lo menos posible de las tomadas fuera de él y el control de la programación que hacen los subsistemas para verificar si continúan teniendo sentido en relación al todo. En todo caso, el énfasis está en el diseño de condiciones para el funcionamiento del sistema.

Una variante del tipo de planificación racional sistémica es la propugnada principalmente por Stafford Beer²⁷, basada en los procedimientos necesarios para el control de sistemas complejos. El fundamento de su concepción es la dificultad para la formulación de modelos explicativos del funcionamiento social, de lo cual deriva que una estrategia de maximización de metas puede transformarse en un peligro para la misma supervivencia del sistema complejo, que tendrá -dice- mejores oportunidades de supervivencia y adaptación inteligente con metas conflictivas.

El aspecto central de la argumentación de Beer es que los modelos analíticos utilizados carecen del requisito de variedad, entendiendo por tal los estados posibles

de un sistema. Si no hay modelo explicativo, lo único que se puede hacer es controlar, para lo cual quien controla debe poseer mayor variedad que lo controlado. Las estrategias del planificador pueden ser: absorber la variedad de lo controlado ampliando la variedad del controlador, tratar de igualar la variedad de lo controlado, reducir la variedad fuera de control. En cualquier caso, el planificador o controlador se sitúa fuera del sistema planificado, funcionando como un estimulador de la autorregulación y auto organización del sistema en base al aprendizaje y la adaptación, en partir del cambio de estructuras. Sobre estas bases, George Chadwick²⁸ propone que la planificación debe procurar dos cosas: impedir trayectorias ruinosas y ampliar la matriz de elección, lo cual es una tarea de baja variedad que se puede cumplir a nivel de la planificación global, mediante lo cual pueden generarse respuestas de alta variedad en niveles más bajos.

Estas diversas propuestas de planificación, cuyo propósito es apartarse de la planificación normativa, caen todos ellos dentro de la crítica que hicieramos previamente respecto a la aplicación de la teoría de sistemas a nivel de la sociedad, dado que no existe un "contorno" de la sociedad de donde provengan los insumos y la energía que alimenten su funcionamiento y al cual dirijan sus productos. En la sociedad, el límite se disuelve y el contorno se integra al núcleo del que supuestamente debiera diferenciarse.

Sin embargo, una de las cuestiones que la teoría de sistemas si resuelve es la superación de la linealidad causal de otras concepciones, no aplicables al funcionamiento social. Tan es así que un distinguidísimo matemático dedicado por muchos años al estudio e investigación en ciencias sociales, hablaba de la teoría de sistemas co-

mo la "generalización de la dialéctica". Pero la inclusión de una lógica de las contradicciones de manera abstracta no es suficiente para superar la dificultad antes señalada, ni aunque lo fuera permitiría prescindir del carácter necesariamente histórico de la ciencia aplicada que debe ser la planificación. El indudable valor y utilidad de la teoría de sistemas debe encontrar su ubicación en un tiempo y espacio concretos.

La otra gran tendencia positiva que se genera como consecuencia de la crítica a la planificación normativa puede englobarse bajo la denominación genérica de planificación estratégica. La característica definitoria de esta tendencia es su explícita incorporación de lo político, no como marco referencial de la planificación sino como parte de su objeto específico de trabajo.

Dentro de esta corriente se inscriben algunos autores que, si bien no se han preocupado específicamente por hacer propuestas metodológicas, han esclarecido las condiciones en que las mismas debieran operar. En especial la escuela de Frankfurt ha producido importantes contribuciones que sintetizaremos señalando la idea de una planificación "comunicativa" en los trabajos de Jurgen Habermas.²⁹

Para este autor, un gobierno racional sólo puede constituirse sobre la base de un proceso realmente emancipador que acumule motivaciones y voluntad política a nivel de la conciencia del pueblo. La existencia de controles técnicos suficientes (y aun excesivos) sobre la sociedad se ha traducido, para Habermas, en la creencia (de los planificadores) que la conducción adecuada de esos controles es todo lo que se necesita para el gobierno, en lugar del desarrollo de la conciencia cívica. Así, esta se ve reemplazada por equivalentes funcionales, en base a la confusión entre teoría y praxis, entre hechos y decisiones

para el control de sistemas naturales y gobierno de sistemas sociopolíticos. Esta confusión conduce a la irracionalidad de la historia que contribuimos a hacer y que seguiremos haciendo (de manera irracional) si intentamos resolver el problema aumentando el control de una fuerza central que planifica, en lugar de avanzar cada vez más hacia niveles superiores de reflexión por la acción consciente del pueblo que lucha por su liberación. Como consecuencia de ello, el plan tiene sentido en la medida que proporciona un lenguaje y una estructura comunicativa, en la cual el pueblo debata su historia y su futuro. El meta mensaje de esta posición (creo) es que la ciencia (en especial la ciencia social) sólo es útil en manos del pueblo.

En América Latina la planificación estratégica está representada principalmente por Carlos Matus,³⁰ cuya obra amerita un examen cuidadoso. En un libro reciente ("Planificación de Situaciones") Matus hace una aguda crítica de la planificación normativa, concretando un análisis y una polémica que viene desarrollando desde hace largos años desde la cátedra y la acción en la CEPAL, en el gobierno socialista de Salvador Allende, en las cárceles de Pinochet y en su refugio venezolano.

Veamos los puntos centrales de la crítica. En la planificación normativa no existen las categorías básicas de cualquier análisis de la sociedad. Lo que hay es un gobierno que planifica sus decisiones en base a los conceptos económicos de la contabilidad nacional. "Empresas, gobierno, familias, exterior" no pueden ser considerados "actores sociales", grupos dentro de la sociedad caracterizados por intereses y comportamientos comunes, sino categorías estadísticas abstractas que agrupan de cierta manera los flujos del acontecer económico. Como consecuen-

cia de esta manera de trabajar la formulación del plan, es imposible considerar el importantísimo problema de la viabilidad política, puesto que en toda la formulación diagnóstica no se ha considerado la existencia de oponentes potenciales al plan. Si acaso, sólo existe un actor que es el gobierno, sus propuestas (se supone) son adoptadas por los actores sociales verdaderos, a los cuales no se ha tomado previamente en consideración, sino para el momento en que deban comportarse como el plan indica que deben hacerlo. Sobre esta base Matus señala la discontinuidad entre historia y plan, que ya fue señalada, aunque con otro razonamiento, en estas páginas.

Otro error de la planificación normativa, según el autor que analizamos, es la separación de la vida social en compartimientos estancos, aislados entre sí a pesar de las verbalizaciones en contrario. Más aún, las verdaderas consideraciones que definen tanto la parte diagnóstica como las propuestas del plan normativo son las económicas (en el sentido restringido de "ciencia económica" de este término. En un trabajo posterior, aun no publicado, Matus analiza los fundamentos de la ciencia económica actual y los critica rigurosamente). En realidad, muchas de las propuestas de la planificación normativa se derivan de la técnica de evaluación de proyectos, cuya base es la estimación de alguna forma de costo beneficio. Y así se pierde la interrelación (la dialéctica dice Matus) entre lo económico y lo político, donde el criterio de "eficacia política" es por lo menos tan riguroso pero, lo principal, más determinante que el de eficacia económica. El análisis, entonces, debe contemplar un ámbito que abarque ambos conceptos. En ese ámbito, la eficacia económica hace que aumente o disminuya la eficacia política y ésta condiciona a la eficacia económica.

Matus aborda de una manera original el problema muchas veces planteado por los planificadores acerca de su propio papel. La pregunta habitual acerca de la posición política personal del planificador, frente a su función al servicio de un gobierno con el cual no está de acuerdo, es resuelta por Matus al afirmar que la planificación "social" no es, necesariamente, equivalente a planificación "estatal". En coherencia con su planteamiento de la existencia de diferentes actores sociales, el autor afirma que cualquiera de esos actores puede planificar, transformándose así la planificación en un proceso dialéctico entre un diseño, el del gobierno, y otros diseños, el de las fuerzas opositoras. La planificación no es un privilegio de la fuerza social dominante que controla el Estado, como en el caso de la planificación normativa, sino un intento de acumulación de fuerza por cada una de las distintas fuerzas políticas que constituyen el Estado. De esta manera, la planificación desde el gobierno es sólo un caso particular de la planificación social. Por otra parte, esta visión de la planificación quita a ésta el carácter de instrumento único de consolidación del sistema, para recuperarla como herramienta eficaz en la transformación a partir del seno mismo del sistema capitalista. Y esto es un argumento convincente porque da respuesta a una ilusión que hemos albergado desde hace muchos años los planificadores.

La vieja relación entre estructura y función (que se corresponderían con esencia y apariencia en el nivel filosófico) también es considerada por Matus de manera imaginativa al destacar la diferencia existente entre estructuras que conforman apariencias, o estructuras fenoménicas (estructura de consumo, de precios, de producción) y estructuras que conforman partes esenciales (genéticas) del sistema social en estudio (la estructura de clases, el

modo de producción). Estas últimas estructuras son, también como las primeras, una forma de acumulación del sistema, pero una forma esencial, en el sentido que una vez alcanzada, se encuentra en capacidad de determinar lo que puede ocurrir a nivel fenoménico. La crítica del autor afirma que la planificación normativa no permite comprender la manera en que son generadas las estructuras de base al interior del sistema social, del cual son un producto y tampoco la manera en que estas estructuras de base determinan (acotan) las posibilidades del fenómeno. Lo cual significa que no es posible (para la planificación normativa) planificar para el cambio social (que es un cambio estructural) porque no se entiende su dinámica, ni examinar adecuadamente la viabilidad de una meta fenoménica puesto que las relaciones con las estructuras de base permanecen ocultas. Esta importantísima relación entre estructuras de base y fenómenos es de doble sentido, ya que son los fenómenos los que, al acumularse, producen las estructuras de base las que, a su vez, determinan el campo de variabilidad posible de aquéllos. El cambio brusco de las estructuras de base (el cambio revolucionario) produce una desorganización de la relación (la homeostasis estructural) que lleva a un período de comportamiento anárquico de los fenómenos, que sólo podrá recuperarse cuando se haya restablecido la "homeostasis funcional" del sistema.

El fenómeno es cualquier hecho político, económico o social que resulta del funcionamiento de la vida social. La "producción" social no tiene sólo un sentido económico, como tampoco lo tienen las estructuras de base. De estas consideraciones el autor concluye que la teoría social que le permite completar su esquema para transformarlo en una interpretación concreta de la relación dialéctica entre fenómeno y estructuras de base es la teoría marxista.

Matus construye su propuesta de planificación estratégica sobre la noción de "situación", comunmente definida como el lugar social donde está situado el actor y la acción. Las formas en que se relacionan estos permite entender la manera en que cada actor define y delimita la situación o, en otros términos, explica la realidad en función de su propósito. La acción y la situación conforman una totalidad compleja con el actor, siendo la situación distinta para cada actor puesto que es todo aquello que es relevante para su acción, que naturalmente dependerá de su propósito, distinto para cada actor. Como es obvio, en lo que es relevante para la acción de un actor entran los propósitos y las acciones previstas por los otros actores (las otras situaciones simultáneas). La situación condiciona al actor y la acción; ésta es eficaz en la construcción de la situación.

La producción de hechos (políticos, económicos, sociales) en una situación se realiza en el nivel de los fenómenos como flujos de producción (en el sentido amplio de la palabra). Algunos de estos hechos se acumulan como condicionantes de la capacidad de producción de los hechos siguientes. Esta acumulación se articula en forma de organizaciones sociales que constituyen, básicamente, una capacidad de producción de ciertos hechos, lo que permite entender la acumulación de fuerza o poder, de capacidad de producción económica, de valores. En este segundo plano de la realidad se ubican, entonces, los actores sociales, productores de hechos y producto social de estos. Esta existencia de actores y hechos no agota el problema, ya que es necesario explicar porqué la realidad concreta es como es y porqué su variedad, siendo múltiple, está limitada. Ello equivale a identificar las leyes sociales básicas, las acumulaciones más esenciales que determinan

la variedad posible de los fenómenos y las acumulaciones que se dan en los dos niveles anteriores. Estas leyes básicas son también un producto social, generado por los fenómenos que las mismas determinan.

En el nivel uno se producen hechos donde en primera instancia aparecen una serie de condicionamientos; lo mismo ocurre en el nivel dos donde también se gestan condicionamientos de un tipo diferente (capacidades de producción). Estos dos primeros niveles son el plano fenoménico. El nivel tres es el plano de última instancia de múltiples determinaciones.

Especificar el concepto de totalidad concreta implica, según Matus, retomar el concepto de formación económico social, que es el lugar social donde los actores sociales producen los hechos y son a su vez producidos y reproducidos como actores. Sin embargo, la categoría formación económico social, que debe ser el objeto de la planificación, no puede ser tomada como tal para ese propósito. Matus afirma que la categoría "situación" permite operacionalizar la "formación económico social" para el propósito de planificar estratégicamente. A esto lo llama planificación de situaciones.

La planificación de situaciones es el diseño de cambios situacionales en un contexto de fuerzas sociales opuestas. El punto de partida es la situación inicial y la meta la situación objetivo, a la que se puede llegar a través de diversas "trayectorias" que implican situaciones intermedias diversas. Es decir, existiría una red de trayectorias posibles como consecuencia de los diferentes proyectos de las fuerzas sociales en lucha. Sobre estas bases y haciendo uso de las nociones de acumulación y uso de fuerza a través de proyectos "direccionales" y "proce-sales", Matus analiza las condiciones para la construcción de la viabilidad política.

El intento de Matus, pleno de originalidad y actitud constructiva, tiene raíces en el marxismo, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos esenciales (las estructuras o leyes básicas) que incluye en su tercer nivel de la situación (al que denomina "genosituación": modo de producción dominante, clases sociales); también se basa en el trabajo de von Clausewitz en lo que se refiere a los dos primeros niveles (la "fenosituación" en la terminología del autor: la acumulación o desacumulación de fuerzas de grupos sociales que producen hechos) y en las formulaciones de Karel Kosik acerca de la totalidad concreta y la relación dialéctica entre fenómeno y esencia³¹ (entre fenosituación y genosituación para Matus).

La obra de Matus debe ser estudiada porque abre nuevos caminos al pensamiento sobre planificación, desde una perspectiva rigurosamente crítica que se integra en forma coherente con propuestas transformadoras. Los análisis del autor y sus precisiones acerca de los procesos de cambio, reforma y transformación son realmente iluminadores. También lo es el examen de algunos procesos históricos (en especial el caso chileno del cual el autor fue actor privilegiado) cumpliendo con uno de sus postulados: el que el método de planificación debe ser aplicable al análisis histórico (como consecuencia metodológica de la continuidad necesaria entre historia y plan). Igualmente iluminador es el esfuerzo de Matus por ubicar al planificador en situación, por transformarlo en un personaje de la historia a través de la noción de "autoreferencia" actor situación. Y aquí es donde no puedo menos que subjetivizar esta presentación, pues en este punto es donde comienza mi desacuerdo con la posición de Matus.

La raíz de la diferencia se encuentra, a mi juicio, en cual fue la auto referencia concreta, histórica, de la participación de Matus en el proceso político chileno y

cual fue la mía en el proceso político argentino, en ambos casos en los primeros años de la década del setenta. Matus fue Ministro de Salvador Allende y se entendió a sí mismo como un dirigente de ese proceso, como formando parte (lo cual era real) del comando central de las fuerzas que impulsaban la transformación chilena. En mi caso, a pesar de haber ocupado un cargo administrativo de relativa importancia, siempre me consideré un militante de base. Creo que estas auto referencias distintas generan visiones distintas de hacia donde deben dirigirse los esfuerzos de la planificación, aun compartiendo muchas de las ideas contenidas en el trabajo de Matus, sobre todo acerca de la significación estratégica del plan (aunque con algunas diferencias que quedarán puntualizadas más adelante), la necesidad de considerar adecuadamente el problema de construcción de viabilidad como parte propia del contenido de la planificación, la existencia de oposiciones y muchas otras.

Pero para sintetizar la crítica, pienso que Matus reemplaza la normatividad técnico-económica de la planificación normativa por una normatividad política, lo cual resta eficacia a su propuesta.

Mi crítica a Matus es básicamente una crítica "histórica", porque a pesar del correcto señalamiento de la necesaria continuidad historia plan, es necesario también colocar el método de planificación en situación, cosa que Matus hace en parte, pero no suficientemente a mi juicio. Mi señalamiento apunta a la necesidad de una interpretación del momento histórico que se vive previo al diseño del método de planificación, de donde resulta que el primer objeto de trabajo de un método "histórico" de planificación es el método de planificación. Matus cumple en parte con esta necesidad al señalar la existencia de actores diversos con propósitos opuestos, a partir de allí,

se coloca en posición de dirigir las fuerzas consideradas "progresistas" entendiéndolas que estas se encuentran de hecho bien identificadas. No comparto esta última visión por las razones que expongo a continuación, que ya no forma parte de mi crítica a Matus (la cual termina aquí) sino de mi propia propuesta de planificación, a la que ubico también dentro de la línea de la planificación estratégica.

En primer término y para ser consecuente con lo que acabo de afirmar, intentaré caracterizar en dos trazos el momento histórico de la reflexión, la historia de la sociedad latinoamericana en las últimas décadas en sus aspectos sociopolíticos relevantes. Lo que se observa a partir de la crisis de 1930 es un movimiento global de gestación y avance de movimientos populares en toda América Latina. En su expresión paradigmática son movimientos de masas, que incorporan a grandes grupos de trabajadores (no los más educados políticamente) y población en situación de desventaja material (marginales) junto a una pequeña parte de intelectuales de posición nacionalista, todos los cuales establecen una relación especial con un líder carismático. Los nombres de Vargas, Perón, Haya de la Torre y en menor medida Ibañez, Velasco Ibarra, Velasco Alvarado, son algunos de los que ejemplifican el sentido de esta corriente, identificada como "populista". En otros casos el descontento popular se canalizó por canales más tradicionales, dando origen a movimientos revolucionarios más clásicos: la Revolución Cubana, el intento de transformación socialista por la "vía democrática" de Chile y los más recientes tipo Nicaragua o Granada. Todos estos que identificamos como "avances del movimiento popular", fueron combatidos de una u otra manera, con más o menos éxito. Los procedimientos van desde el bloqueo (Cuba, Nica-

ragua) a la invasión (Granada) la contra revolución interna financiada y codirigida desde el exterior (Chile, Brasil), la represión generada internamente (Argentina). Pero lo que me interesa destacar es que las "acusaciones" que desencadenan estos procesos son de dos tipos: anti-democracia, demagogia, la primera dirigida a aquellos que se orientan a la construcción de alguna forma de socialismo, la segunda a los casos que hemos definido como populistas. La discusión ideológica que generan estas afirmaciones consiste, como es obvio, en el intento de desvalorizar al socialismo tratándolo de antidemocrático (lo cual es respondido por algunos socialistas tratando de mostrar que no lo es, u oponiendo un socialismo democrático a otro no democrático, lo cual genera otro plano de la discusión³²) y al populismo de demagógico (cuya respuesta, para algunos teorizadores acerca del significado del populismo, es recuperar su sentido de "recurso al pueblo", en lugar del peyorativo que lo identifica con demagogia). El debate ideológico (superestructural dirían algunos marxistas, término que otros rechazarían decididamente) no es solamente una deliberada confusión semántica, sino que se basa en la doble significación real (contradictoria) de un mismo hecho social. El socialismo real puede asumir ciertos aspectos antidemocráticos porque sus condiciones de subsistencia frente a un cierto panorama internacional le obligan a ello (aquí democrático está tomado, además, en el sentido que se da a este término en los países capitalistas, casi equivalente a elecciones. Aun en ese sentido, los aspectos antidemocráticos del socialismo real se truncan por una igualdad, también real, en la distribución de la producción social). El populismo, por su parte, expresa un intento deliberado desde la relación privilegiada líder masa por crear condiciones que conduzcan a una transformación en la situación de dependencia frente a los paí

ses imperialistas y, subsidiariamente, en la relación entre clases dominantes y dominadas, aunque también significan, en parte, una limitación de esas condiciones.

Es frente a estas condiciones históricas concretas donde debe ubicarse la planificación como método, ya que si el problema se define de esa manera: como crear condiciones que posibiliten futuros cambios, entonces la planificación tiene que estar diseñada para promover, en la medida de lo posible, esas condiciones.

En base a las consideraciones anteriores, mi propuesta comienza afirmando que, en América Latina, en las actuales condiciones que enfrentan los países subdesarrollados, capitalistas y dependientes, el objetivo central de la planificación debe ser contribuir a promover la creación de condiciones que posibiliten la realización de acciones conducentes a cambios sociopolíticos y económicos en los países.

Una segunda afirmación establece una relación necesaria entre propósitos, métodos para alcanzarlos y organización de las instituciones que se encargan de ello. A esta relación la llamo "postulado de coherencia": De aquí se deriva la necesidad de estudiar estos tres aspectos, a la luz de las condiciones señaladas; de esas condiciones, la existencia de actores oponentes apunta al examen del poder que cada uno de ellos dispone. La acción que se desarrolla a nivel de instituciones termina por orientar la definición de estrategia y define, en consecuencia, el significado de la planificación estratégica para esta manera de ver las cosas.

Estrategia es "la forma de implementación de una política". Política, a su vez, es "una propuesta acerca de la distribución del poder", lo cual nos remite por fin a

la categoría central del enfoque de la planificación estratégica.

La dinámica del relacionamiento entre estas categorías marca las pautas de la planificación necesaria en estas condiciones históricas. Para el análisis de esta dinámica conviene comenzar con el postulado de coherencia³³ que dice que los propósitos de una institución, los métodos que utiliza y la organización que asume, deben ser coherentes.

La relación de coherencia se expresa en ciencias sociales de dos maneras: determinación y condicionamiento. La primera puede definirse como: "la fijación, por un fenómeno, de las condiciones para la eficacia de otro fenómeno"; su lógica no es estrictamente causal, es decir, no se afirma que "si A, entonces B", sino que: "si A, entonces queda determinado que para que B sea eficaz, debe cumplir las condiciones c, d, e, ...". El condicionamiento, en cambio, es "la fijación de límites por un fenómeno, al funcionamiento de otro". Dicho de otra manera: "si B, A no puede realizar o no realizar x, y, z, ...".

El postulado afirma que entre propósitos, métodos y organización existe una relación de primer nivel, que puede ser unidireccional o bidireccional, entre dos cuales quiera de esos componentes, sin dar indicaciones acerca de cual de los modos posibles de la relación se cumple. Como hay varios cientos de formas posibles de la relación, uno de los problemas es definir las condiciones en que rigen unas u otras. Un segundo problema es identificar si existen otras instancias de determinación de cada uno de los componentes señalados.

Iniciamos el análisis examinando los propósitos de un gobierno capitalista dependiente, en una formación so-

cial como las latinoamericanas. Resulta claro, a partir de las formulaciones modernas de la teoría del Estado, que el papel del Estado juega un rol determinante de los propósitos del gobierno, con lo cual aparece una segunda instancia, en un nivel distinto al anterior ya señalado.

Conviene considerar el papel del Estado, en las formaciones sociales del tipo señalado, en dos niveles de agregación sucesivos: el que se caracteriza por su funcionamiento de conjunto, homogéneo, y el que revela sus contradicciones internas con distintos grados de heterogeneidad.

En el primero de esos dos niveles el papel principal de los aparatos del Estado es garantizar la continuidad del sistema capitalista y, en la medida de lo posible, la resolución de las contradicciones que se gestan dentro de los grupos dominantes. Para cumplir con este papel, los aparatos del Estado actúan como factor de cohesión de la burguesía y de desorganización del proletariado.

En el segundo nivel de agregación aparecen elementos de heterogeneidad dentro de los aparatos del Estado, los cuales elementos pueden dar lugar a contradicciones que conduzcan a la creación de condiciones favorables al desarrollo o fortalecimiento de conflictos interclases. Es a través de la profundización de esas contradicciones que la planificación puede jugar un papel que le permita funcionar como mecanismo facilitador de situaciones que desencadenen o aceleren procesos de cambio social.

Los propósitos de un gobierno pueden definirse de la siguiente manera: 1) un propósito permanente que es la legitimación de la situación actual, esto es, su propia legitimación como gobierno y la de las características dominantes de la formación económico social que lo

sustenta; 2) un propósito principal, que es el crecimiento -y en términos más específicos el crecimiento de la productividad- y 3) un propósito posible que es la facilitación de las condiciones que conduzcan a la transformación de la estructura social.

Los dos primeros propósitos están en relación con la visión del Estado como homogéneo, el tercero es más compatible con la consideración del Estado como heterogéneo.

Los términos homogéneo y heterogéneo no son, tal vez, los más felices en una explicación rigurosa de las funciones del Estado. Es más correcto hablar de una forma específica de articulación de distintos grupos sociales en el Estado (siendo la articulación lo que da cuenta de la homogeneidad y la existencia de distintos grupos sociales lo que explica la heterogeneidad). Lo que ocurre es que resulta más clara la relación entre las categorías utilizadas (homogeneidad, heterogeneidad) con los propósitos del gobierno (legitimación, crecimiento, transformación), que es lo que se quiere destacar, que la relación articulación de grupos sociales en el Estado con esos mismos propósitos.

El componente "método" del postulado de coherencia tiene un segundo nivel de determinación, que no es otro que la teoría específica del problema que el método intenta resolver.

Veamos, por último, el tercer componente de nuestro segundo problema. No cabe duda que la historia es determinante de las organizaciones de una sociedad, con la que aquella aparece como la determinación de segunda instancia en este caso.

Entendemos que una organización es, considerada en forma instantánea, una "cristalización" de la historia,

un momento de la misma que recoge en esa forma concreta todo un desarrollo ligado a "otras" determinaciones sociales, culturales, políticas y económicas. En consecuencia, el análisis de las organizaciones que existen en un momento histórico dado nos habla, indirectamente, de esas otras determinaciones procedentes del pasado, junto a las que devienen del momento presente.

Esa doble determinación, histórica y actual, da cuenta de la forma "permanente" o estructura organizacional estable, al mismo tiempo que su funcionalidad, su adecuación a necesidades del momento, su permanente requisito de legitimación y, en consecuencia, su posible variabilidad. Cuanto mayor sea el peso de la determinación histórica, mayor será la estabilidad y el conservatismo (interno) de una institución; si predomina la determinación actual, mayor será la adaptabilidad institucional a situaciones nuevas o cambiantes. Esta determinación actual corresponde a los componentes del postulado que hemos denominado de primer nivel: propósitos o método.

Examinados los componentes en sus dos niveles de determinación, analizaremos los otros dos problemas mencionados.

El primer problema es el de las condiciones en que en un país se cumple un cierto modo de las relaciones de coherencia entre los tres componentes del postulado. Intentaremos argumentar una forma de la relación para casos como los latinoamericanos, recordando que cuando el postulado no se cumple en la realidad, la consecuencia es la pérdida de eficacia. Una vez hecho esto trataremos de deducir la condición de ese modo particular.

En cuanto a la relación propósito método, la afirmación que se hace aquí es que los propósitos del gobierno

son determinantes en los métodos de gobierno que utiliza. Es difícil comprobar esta afirmación, pero si se considera como un cambio de propósitos el paso de la dictadura a la democracia formal, entonces sí puede considerarse que en varios países el paso de la dictadura a la democracia determinó la aparición de un aparato y una metodología distintos para el cumplimiento de los nuevos propósitos.

La posibilidad de la afirmación recíproca, esto es, de que los métodos del gobierno determinan sus propósitos, no parece ser una aseveración muy válida en general, y mucho menos en la situación de Latinoamérica. Es decir, podría considerarse que un país de sólidas tradiciones y de gran estabilidad, con una historia que hubiera llegado a una situación de madurez, con un nivel de desarrollo satisfactorio y una aceptable distribución de sus beneficios, estuviera en una situación de equilibrio en el que, sobre la base de un amplio consenso, hubiera una determinación de los propósitos por los métodos del gobierno. Pero esa no es la situación general en nuestros países.

El otro elemento a tomar en cuenta en el análisis de esta relación, es la posibilidad de que exista un condicionamiento de los propósitos por el método. Un ejemplo basta para mostrar que tiene que ser así. Si el propósito es crecer, ello determina que el método utilice categorías y procedimientos eficaces para plantear los problemas de crecimiento, por ejemplo todos aquellos que se refieran a la acumulación de capital con gran detalle. Pero ese método, a su vez, necesariamente condiciona el ámbito de los propósitos: no es posible, a partir del mismo plantear un cambio de estructura social, aun cuando a largo plazo la consecuencia de una cierta política de inversiones sea, precisamente, un cambio de estructura.

En consecuencia, la relación de propósitos y métodos es de determinación entre el primero y el segundo, y de condicionamiento en dirección inversa.

La relación propósitos organización es simétrica de la anterior. En un país que atraviesa por una etapa de acelerado y desordenado proceso de cambios, aun cuando estos sean independientes de los propósitos del gobierno, las condiciones de eficacia global organizativa están fijadas por esos propósitos.

¿Podría la organización del Estado determinar sus propósitos? Creemos que no, y por las mismas razones que antes. Una organización madura, consolidada, sólida, sí podría hacerlo. No es esa nuestra condición.

Por último, la simetría también existe en cuanto a la relación de condicionamiento. Una forma organizativa, por inmadura que fuera, permite o no la formulación de ciertos propósitos.

En suma, las relaciones entre propósitos y organización son la determinación de la organización por los propósitos y el condicionamiento inverso.

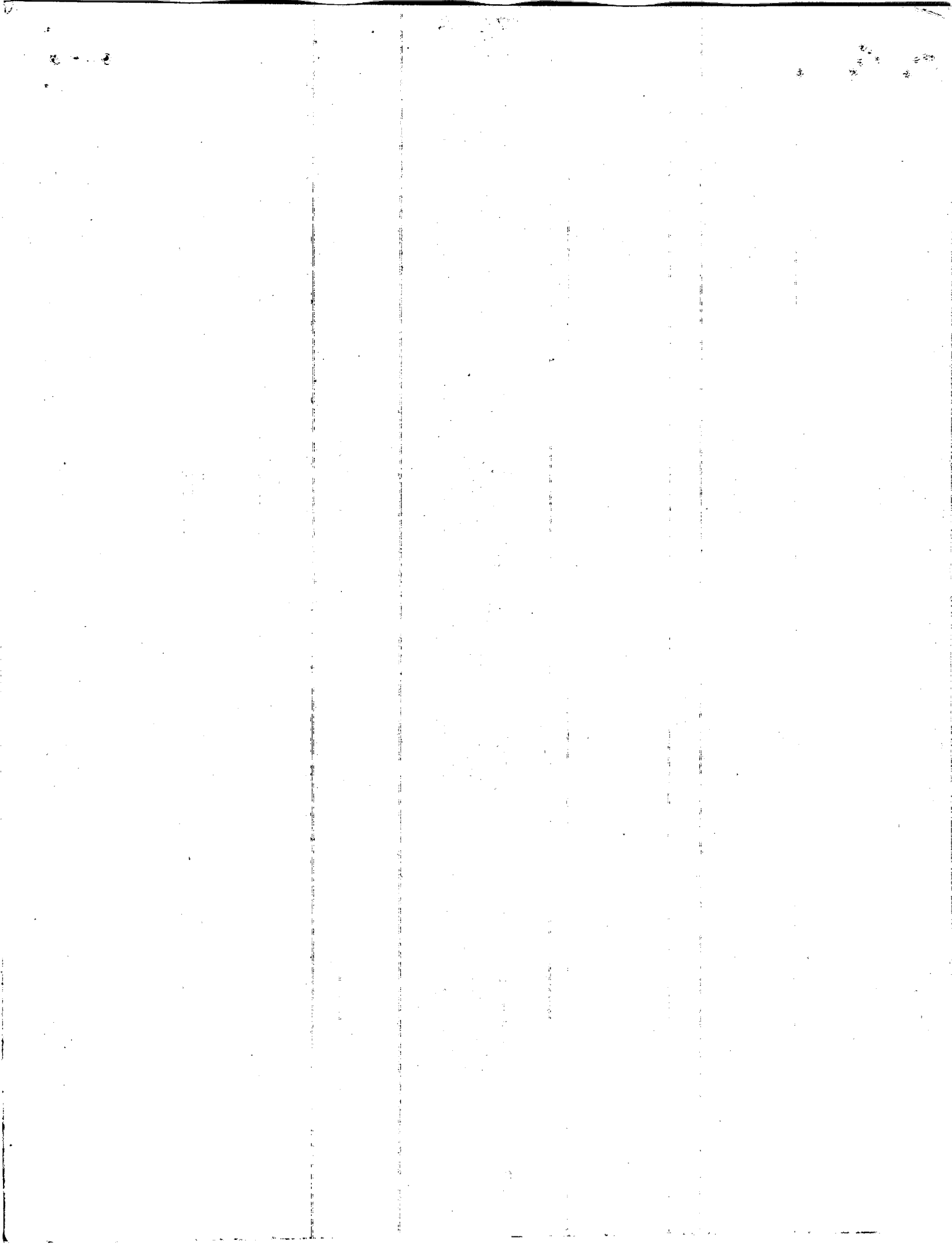
Para la relación organización método no parece muy razonable suponer que éste fije las condiciones de eficiencia de aquella; es más fácil pensar que la dirección contraria es la correcta, en el sentido, por ejemplo, que es la institución parlamentaria la que determina la probada eficacia del método parlamentario, con su discusión ordenada, sus claros criterios de asignación del derecho de palabra, las votaciones de mayoría para tomar decisiones. Es posible pensar que esto se conformó debido a la necesidad de juntar representantes de la población con necesidades y opiniones divergentes, con el propósito de legislar de acuerdo al bien común. Pero es precisamente la insti-

tución parlamentaria, la que en los países subdesarrollados tiene una función precaria y una vida lábil ante circunstancias de excepción, que es como se ha calificado a los Estados de los países capitalistas periféricos o dependientes.

Una organización débil no puede ser determinante de un método. Esta es, a nuestro juicio, una de las características que tipifican al subdesarrollo: la inmadurez organizativa, la fácil discontinuidad que se expresa en la aparición y desaparición de instituciones que no llegan a adquirir una tradición, a tener peso propio, a tener la capacidad de implantar normas (determinar un método) que le den permanencia frente a las coyunturas.

¿Será cierta la afirmación recíproca que el método determina a la organización?. Es difícil encontrar argumentos muy sólidos que la justifiquen, sin embargo, la misma labilidad organizativa hace que aumente la probabilidad de que un método enteramente coherente sea un factor determinante de las características organizacionales, aun superando otras determinaciones (p.ej.: la de los propósitos). Por eso es posible observar organizaciones ineficaces debido a la incorporación acrítica de métodos inadecuados (v.gr. algunos procedimientos optimizadores a situaciones de gran ambigüedad, es decir de fuerte imprecisión en cuanto a variables y relaciones intervinientes). Esta argumentación significa que la ineficacia de la organización no es debida a que no se cumple el postulado de coherencia, sino precisamente a lo contrario.

La organización condiciona al método. Admitir que pudiera no ser así sería reconocer la omnipotencia de éste. Y a pesar de la reiterada labilidad, es obvio que cualquier institución pone límites a sus procesos, esto es, condiciona su método.



el proceso de desarrollo de un modo de producción dominante en una formación económico social. En cada período hay subdivisiones que definiremos como de conformación y crecimiento, de estabilización o madurez, y de declinación. Diríamos que muchos países de Latinoamérica se encuentran en la primera de esas fases, de largo proceso de gestación, de enormes dificultades en su camino por llegar a conformar organizaciones políticas, económicas, culturales, de un nivel aceptable de funcionamiento. De ahí lo que se ha definido como "labilidad" organizativa que es, tal vez, la principal condición del modo descrito.

En esas circunstancias (fase de conformación y crecimiento de un modo de producción dominante) el papel del Estado es intentar la consolidación de esa dominancia, lo cual significa que va a acentuar sus funciones de árbitro y, en lo posible, cohesionador de ciertas fracciones de la burguesía, de controlador de la organización del proletariado, y de apoyo importante al proceso de acumulación de capital. Esto va a traducirse, en el terreno de propósitos del gobierno, en la enfatización de la legitimación y el crecimiento. Y ésta es, a nuestro juicio, la segunda condición de aquella forma asumida por el postulado.

La caracterización de las organizaciones y los propósitos del gobierno en nuestros países, puede ser contradictoria con la de los países capitalistas avanzados, o maduros, ~~o tardíos~~. Esta contradicción existe y es una de las razones de los cambios que los países dominantes quieren introducir en los dependientes y, como contrapartida, de los gestos de pseudo independencia que a veces hacen los países dependientes ante los países centrales. En ambos casos, son fuente de dificultades en el funcionamiento del postulado.

En tercer lugar la teoría de gobierno en el subdesarrollo (capitalismo dependiente, periférico, o como

quiera llamárselo) es débil, en el sentido que ninguna pro-
posición existente tiene el consenso requerido para for-
mar parte del paradigma de las ciencias sociales. Esta
carencia teórica es la tercera (también en orden de impor-
tancia) condición del modo, su consecuencia metodológica
es la ausencia de un método eficaz de toma de decisiones
que cumpla, a su vez, la determinación de los propósitos
y el condicionamiento de la organización.

Y una última observación en el terreno de la teoría.
Si observamos el esquema del postulado, veremos que lo más
"determinado" es la organización y, en segundo lugar, el
método. Basado en ello, creemos que el método tiene que
prestar especial atención a esos dos componentes que son
los más determinados, es decir, a las organizaciones en
los distintos niveles que sea pertinente, y al mismo mé-
todo de gobierno. Esto último sólo puede interpretarse
como que el método debe contener la capacidad de revisarse
críticamente de manera continua, o lo que es lo mismo,
de ser lo menos normativo posible, a pesar de la aparente
contradicción que estos términos sugieren.

El concepto de organización que utilizamos abarca
dos aspectos: el institucional, o la consolidación buro-
crática de una organización en general, y la agrupación de
personas con intereses comunes, o los "actores sociales
primarios". Es en las organizaciones en este doble sen-
tido donde se ubica el poder de la sociedad.³⁴

La consideración del poder debe hacerse en un doble
eje: el que corresponde a los resultados de su ejercicio
y el que diferencia "tipos" específicos. En el primer eje
existe un poder cotidiano que se refiere a que y como ha-
cer las cosas; esto genera una disputa (a nivel de las
distintas organizaciones) en la que los aliados naturales

son los que comparten una misma división social del trabajo, aunque muchas veces esta línea se ve rota por circunstancias particulares que generan otras alianzas coyunturales. Lo que resta transparencia a esta situación es no entender que la disputa por el poder cotidiano está inserta en (e implica a) el Poder societal, de largo plazo, referido a el tipo de sociedad a construir (producir o reproducir), en la que el aliado natural es el aliado de clase. Esta confusión es aprovechada por la clase dominante mediante una estrategia de "hegemonía institucional". El poder cotidiano implica el Poder societal porque el tipo de sociedad a construir implica quehaceres y "comohaceres" cotidianos, ámbito donde se localizan mecanismos de dominación personales que reproducen, en la escala de los individuos, la dominación de una clase por otra.

El otro eje de análisis corresponde a los "tipos" de poder que dispone cada sector de actividad. Como se trata de un problema específico, lo ejemplificaremos en el tratamiento que hacemos del mismo para el sector salud.

En el caso de salud, los tipos principales de poder que se manejan los hemos denominado: técnico, administrativo y político. Cada uno de ellos es una capacidad de algún individuo, grupo social, institución, que se refiere en el primer caso a la información, en el segundo a los recursos y en tercero a los grupos sociales.

Poder técnico es la capacidad de generar, acceder, manejar información de distintas características. Poder administrativo es la capacidad de apropiarse y asignar recursos. Poder político es la capacidad de movilizar grupos sociales en demanda o reclamo de sus necesidades o intereses.

A continuación se presentan algunas características de esos tres tipos de poder y sus implicaciones y de-

terminaciones en el manejo del sector.

1) Poder técnico

El poder técnico tiene varios aspectos y opera en múltiples ámbitos. Los aspectos se refieren al tipo de información que maneja esa forma de poder. En principio podríamos identificar los siguientes: a) médica; b) sanitaria; c) administrativa; d) marco teórico. Entendemos por información médica la que habitualmente maneja el médico en su relación con el paciente y fundamentalmente la clínica (pero también la anatomía, fisiología, anatomía patológica, etc.). Información sanitaria corresponde a la que comunmente se registra como morbilidad, pero en sentido más amplio es la distribución de la enfermedad en la población. La información administrativa es la que ocupa la atención de los administradores no médicos de salud, en general corresponde a los diversos indicadores de uso de recursos, tales como: medidas de producción, costo y productividad. Esta es la información que, junto a la sanitaria, sirve para tomar las decisiones habituales en el sector salud. Por último existe un tipo particular de información que no se maneja habitualmente, si acaso de manera implícita, que es el marco teórico más general en el que deberían desenvolverse (entenderse, relacionarse) los otros tipos de conocimientos citados. Ese marco teórico de la salud es conocido por la epidemiología como el problema de la "causa" de las enfermedades o, ampliando la noción de causa, la "determinación" y, mejor aun, la "producción" de las enfermedades en un sentido social, esto es, referido a grupos de población socialmente diferenciados y en los que esa diferenciación forma parte de la definición de lo social. En este sentido no es "social" tener más o menos ingresos o más o menos años de educación formal, pero sí pertenecer a "clases" -en el sentido de

algún marxismo- diferentes. Lo cual significa un cuestionamiento del marco teórico tradicional desde una perspectiva crítica y un intento de construir un nuevo marco teórico utilizando las categorías que parezcan ser más productivas en la elaboración del nuevo paradigma. Esta discusión científica es entonces, al mismo tiempo, una lucha política. El estudio del proceso de trabajo, en sus relaciones con la salud, es el que hasta ahora ha sido más fructífero en el intento de dar un contenido concreto a la nueva epidemiología social.

Estos distintos tipos de información circulan en diferentes ámbitos cuya caracterización es de gran importancia para el diseño estratégico.

En principio pueden considerarse cinco ámbitos de discusión, aunque cada uno de ellos debe tomarse como una categoría global, susceptible de subdividirse a su vez en varias subcategorías según las circunstancias concretas que se enfrenten.

Los cinco ámbitos "gruesos" son: la docencia, la investigación, los servicios, la administración superior y la población.

El ámbito docente se refiere a la docencia de ciencias relacionadas con salud de nivel superior, generalmente universitaria, incluyendo también el post-grado, pero puede incluir otros niveles como los politécnicos, las escuelas medias de enfermería o de otras disciplinas calificadas como "auxiliares" de la medicina, los cursos de extensión universitaria y otros.

El ámbito de investigación corresponde a las instituciones docentes o de servicio donde se realiza investigación referida a salud, o a instituciones especialmente destinadas a ésta.

Se distinguen los ámbitos de servicios y de administración superior porque se suponen diferencias importantes entre estos. En el ámbito de servicios puede ser necesario una división más fina, del tipo de servicios asistenciales y preventivos, o dirigidos a distintos grupos de población (servicios a los trabajadores).

El ámbito población puede requerir identificación de grupos sociales dentro del mismo, pero su categorización deberá estar ajustada a las circunstancias específicas que se enfrente.

Con esta descripción inicial puede construirse un cuadro de doble entrada con el tipo de información por un lado y los distintos ámbitos por otro, marcando "prima facie" como se presenta la distribución actual en Latinoamérica, es decir indicado, en principio, cual tipo de información se maneja en cada ámbito. El cuadro aparecería como sigue:

A M B I T O S	Docencia	Investigación	Servicios	Adm. Sup.	Población
<u>INFORMACION</u>					
Médica					
Sanitaria					
Administrativa					
Marco teórico					

Al señalar la ausencia de marco teórico en todos los grupos, nos referimos al tipo de marco teórico que supere las limitaciones de las determinaciones biológico-ecológicas, esto es, un marco teórico "social".

La identificación correcta (y pormenorizada) de las características de este cuadro en una situación real, es un elemento de suma importancia en el diseño de la estrategia.

Otra cuestión importante en relación al poder técnico es la que se refiere a las instancias y procedimientos de gestación, procesamiento y uso de la información, en relación a los grupos sociales que manejan cada una de esas instancias. En el origen de ciertos datos hay población o personas que trabajan en el ámbito, esa población a esos trabajadores pueden ser los sensores más periféricos del sistema de información, o estos constituirse al margen de aquellos, como grupos especializados en la tarea de recolección de datos que van a ser enviados a los canales de transmisión y procesamiento. El procesamiento inicial de los datos puede estar relacionado con ese origen o articularse al margen del mismo, como un subsistema independiente de aquel. El grupo social que maneja el canal de transmisión y procesamiento puede ser similar o distinto al que genera los datos. En cuanto a los usuarios es importante conocer el acceso de los mismos a las decisiones sobre el procesamiento (o transformación de los datos en información), ya que ésta es una fase clave en cuanto a la posibilidad de utilizar este instrumento de poder de manera crítica.

Los diversos grupos sociales que conforman el subsistema de información pueden ser "homogéneos" en cuanto a que todos ellos pueden ser caracterizados de la misma manera según el criterio social utilizado, o "heterogéneos" si no cumplen ese requisito. La mayor homogeneidad del sistema implica la posibilidad de una máxima acumulación de poder técnico.

Otra característica del poder técnico es lo que se puede referir como el "estilo" del mismo, en cuanto hay

lenguajes que ocultan o, alternativamente revelan lo fundamental del proceso acerca del cual se informa. Hay un estilo elitesco, de palabras difíciles y códigos secretos, cuya función principal no es servir de medio de comunicación rápido entre especialistas o expertos, sino impedir la transmisión del conocimiento hacia capas amplias de población como medio de retener, junto con la información, el poder que ésta genera.

El diseño estratégico en cuanto al poder técnico se basará principalmente en proposiciones acerca de las cuatro variables analizadas hasta aquí: tipo de información y ámbito de la misma, homogeneidad del sistema y estilo.

2) Poder administrativo

El poder administrativo, visto desde la perspectiva de la acumulación de poder en el sector, se sintetiza casi totalmente, en los países capitalistas, a través de las diversas formas de financiamiento que es el elemento central organizador de los diversos subsectores del sector salud. Ocurre aquí algo similar a lo que sucede con el poder técnico, en cuanto a la variable "homogeneidad" referida a los grupos sociales que están ligados al origen de los fondos, su canalización y el destino que reciben. Este es un problema bastante analizado, en sus aspectos formales, en cuanto a los circuitos posibles en cada subsector y entre ellos, y menos en lo que respecta a sus implicaciones "sociales". El financiamiento, como expresión del poder administrativo, es fundamental en los desplazamientos de poder dentro del sector, sin alcanzar a producir cambios radicales que modifiquen la estructura social, pero rozando muy cerca aspectos sustantivos de los conflictos de clases.

En una primera aproximación pueden identificarse tres subsectores "gruesos" en el sector salud: público, privado, intermedio o semipúblico, el primero representado por la actividad oficial con punto de partida en el Ministerio de Salud, el segundo con las diversas modalidades que asume las prestaciones de servicios privados de atención médica, el tercero con las características de los seguros destinados a financiar la atención de los trabajadores y sus dependientes. Cada uno de los subsectores tiene una forma específica de financiamiento, una modalidad de prestación de cierto tipo de servicios, una población a la que destina principalmente su actividad. Pero además existen comunicaciones entre los subsectores, a través de las superposiciones entre las coberturas correspondientes, o las "desviaciones" de recursos configurando así el sector una red de servicios de gran complejidad cuya correcta interpretación va mucho más allá de la identificación de componentes y relaciones.

Las características descritas tienen que ver con aspectos estructurales de la sociedad y más concretamente con el papel del Estado. Así, la creación de la seguridad social para los trabajadores tiene que ver con la creciente ingerencia del Estado en el terreno productivo, o con la identificación correcta por la clase dominante del problema que significa la reproducción de los trabajadores. El seguro social, que una lectura ingenua puede entender como un avance de la clase trabajadora al poner en sus manos algunos recursos de poder -a través del manejo de la canalización de fondos en ese subsector- también puede interpretarse como la institucionalización de una contradicción, quitándola de ese modo del terreno donde la contradicción es más fértil, esto es, de la base de trabajadores, sustrayéndola así de la lucha de clases.

El papel productivo del Estado puede significar asimismo la necesidad de disminuir costos llamados "sociales", por improductivos, lo cual lleva propuestas de abaratamiento de la prestación de servicios, la cual puede asumir varias formas, en general simplificaciones en la prestación, o reordenamientos organizativos. Estas propuestas llevan nombres atractivos que se ponen de moda a través de congresos, publicaciones, informes, y que se generalizan abarcando un ámbito mundial: "salud para todos", "salud por el pueblo", "medicina comunitaria" y muchas otras denominaciones, no alcanza a ocultar la desigualdad que perpetúan.

Si además del papel del Estado se considera el proceso de transnacionalización de las economías nacionales, con su necesaria contrapartida que es mantener bajo el costo de la mano de obra local, se verá que se refuerza la tendencia anterior, al coincidir las necesidades del Estado, como controlador directo del capital, y de las empresas transnacionalizadas. Junto a esta determinación, la necesidad simultánea de realizar ganancias en la venta de equipos, materiales y drogas altamente sofisticados, diferenciará aun más los subsectores de salud en los destinados a servir de consumo suntuario para la clase dominante y de mecanismos reproductivos para la clase trabajadora.

Dada las características mencionadas es difícil que se puedan lograr modificaciones sustantivas en el terreno de la organización sectorial. Sin embargo, pueden identificarse situaciones coyunturales que permitan introducir algunas propuestas de reformas menores que impliquen un avance político, o por lo menos, una mejor atención a grupos de población más desatendidos. En general, en el caso que se considere inviable modificar los

subsectores, se podrá en cambio hacer proposiciones que corrijan los aspectos más nocivos de las interrelaciones entre los mismos: la desviación de recursos del subsector público al privado o al semipúblico.

Los análisis estratégicos estarán referidos principalmente a la "homogeneidad" de los grupos sociales que intervienen en las distintas fases del financiamiento de cada subsector, a la modalidad de la prestación del servicio, a la legalidad de la cobertura y al control y la regulación de las comunicaciones entre los subsectores.

En los análisis tradicionales el examen de los aspectos administrativos se hace, generalmente, en base al enfoque de sistemas. Lo que se estudia es el "sistema de salud", esto es, la organización sectorial, pero quitando el énfasis de las relaciones de poder para ponerlo en el examen de los recursos y su productividad. De esa manera la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos son las categorías centrales de esa forma de análisis. Esas categorías no se descartan en esta otra manera de ver el problema, sólo que se complejizan al introducir la noción de eficacia política, la cual se transforma en la nueva categoría central de este análisis crítico.

Entre las nociones de eficacia y eficiencia administrativa y eficacia política existen ciertas relaciones temporales importantes. Cada decisión administrativa (uso de poder administrativo) tiene una consecuencia sobre los grupos sociales afectados en cuanto decisión, consecuencia que se traduce en aumento o disminución del apoyo que cada uno de esos grupos presta a los grupos que toman la decisión y a todos los demás. Estos cambios son los que viabilizan otras decisiones. Ese primer desplazamiento de poder ante la decisión tomada, es seguido por otro que ocu

re en algún momento posterior a la implementación de la propuesta y en relación a su eficacia y eficiencia operativa.

Es decir, hay dos momentos de eficacia política ante una decisión administrativa así como hay tiempos, técnicos y políticos, que separan la decisión de la implementación y del momento de su eficacia. Al instante de tomarse una decisión administrativa comienzan dos tiempos: el político o tiempo que demora en producirse la reacción de apoyo o rechazo de los grupos sociales interesados o afectados por el problema, el técnico o tiempo que demora la decisión en implementarse hasta alcanzar eficacia operativa. A partir de este segundo momento, el de funcionamiento eficaz de la decisión implementada, vuelve a iniciarse un nuevo tiempo político que es ahora el de respuesta ante los hechos producidos o eficacia política de la eficacia y eficiencia procesal.

3) Poder político

Desde un punto de vista teórico el poder es objeto de conocimiento científico, en el cual pueden considerarse por lo menos dos versiones distintas: la que corresponde a la versión occidental capitalista y la materialista dialéctica. En ambos casos se trata de conocimiento científico a partir de diferentes interpretaciones de la ciencia; como tal, es un conocimiento concreto del poder, o conocimiento de las múltiples determinaciones que lo caracterizan, sólo que esas determinaciones difieren en uno u otro caso, coincidiendo en el primero con la práctica de la dominación y en el segundo con la de la hegemonía.

Pero la teoría del poder como objeto de conocimiento también puede estar basada en un conocimiento ideológico, que si bien en alguna de las versiones de la ideología

puede ser considerado como conocimiento científico, se caracteriza básicamente por su carácter abstracto, por ser un conocimiento aislado, ideal, despojado de sus múltiples determinaciones y desjerarquizado.

En cuanto práctica, el poder puede ejercerse como sometimiento de subordinados a jefes, de dominados a dominantes, de débiles a poderosos. En forma alternativa, el poder asume caracteres de hegemonía al establecer una jerarquización basada en el importancia de los propósitos que se persiguen.

Una manera alternativa de considerar el poder político es como una capacidad de conducir personas o grupos que se materializa de distintas maneras y que adquiere diferentes significaciones según se lo considere como un fenómeno aislado o sometido a sus múltiples determinaciones, o se le examine desde la perspectiva de los efectos que tiene sobre los individuos y grupos al mismo tiempo que sobre las situaciones que estos confrontan.

Como fenómeno aislado el poder se puede definir como "la capacidad de un individuo de lograr que otro haga algo que éste no haría si aquel no tuviera poder", en tanto que sometido a sus múltiples determinaciones se transforma en un fenómeno que, en términos de teoría social es "la capacidad de un grupo social, en particular una clase social, de realizar sus objetivos, en particular sus objetivos históricos". Esta capacidad de un grupo social de realizar sus objetivos hace referencia a la importancia que ese grupo ha adquirido en la sociedad, a la permanencia del mismo a lo largo del tiempo y a la validez de los objetivos que postula; cuando el grupo es una clase social y sus objetivos son calificados como "históricos", aquella capacidad se refiere a la inserción estructural de la clase en la sociedad correspondiente. El poder visto como

ideología es, en general, simultáneamente, un poder individual, mientras que el poder considerado en sus múltiples determinaciones adquiere una dimensión supraindividual.

Visto desde el ángulo de los efectos, hallamos un poder que es "una capacidad de dominación", en cambio definiremos un poder hegemónico como "la capacidad de viabilizar un proyecto, en particular un proyecto político".

La combinación de esas características del poder ordenadas en dos ejes da cuatro casos, cada uno de los cuales, se presenta en el cuadro, con ejemplos de algunas de las circunstancias individuales, organizativas o políticas que asumen una u otras de esas formas de poder

	Práctica	Dominación	Hegemonía
Teoría			
Ideología		Machismo Prepotencia	Organizaciones no clasistas de la población. Liderazgo
Conocimiento científico		Dictadura Burocracia	Poder político de clase

Cada una de estas formas que adopta el poder político está sustentada por una base formal que le otorga legalidad: tradiciones, valores compartidos, leyes, funcionamiento de los aparatos del Estado, organizaciones de la población, represión; es decir, toda la gama de instituciones que conforman la sociedad política y la sociedad civil del Estado moderno.

El poder de tipo político en el sector salud tiene características que lo diferencian de los otros dos tipos analizados. En primer lugar, es un tipo de poder que puede asumir, de preferencia, tres de las cuatro combinaciones posibles señaladas en el cuadro anterior: teórico ideológica con práctica hegemónica y las dos correspondientes a teoría científica, en tanto que los otros dos tipos participan de las combinaciones en que interviene la práctica de dominación más la combinación teórico ideológica con práctica hegemónica. Quiere decir que el poder político, en este sentido (el de las formas predominantes que asume), se intersecta con los poderes de tipo técnico y administrativo en las formas de teoría científica con práctica de dominación y de teoría ideológica con práctica hegemónica.

Las maneras en que se cambian los tipos de poder y las formas que asumen, apuntan hacia la posibilidad de la transformación de unos tipos en otros y de unas formas en otras; es decir, señalan el camino que habría de transcurrir en la conformación de un poder político de clase, esto es, de un poder político científico y hegemónico.

En segundo lugar y como corolario de la discusión anterior, resulta claro que el poder de tipo político es de un nivel distinto a los otros dos, de una calidad diferente que lo jerarquiza por sobre aquellos. Esto se manifiesta en el hecho de que en algún momento de la dinámica del poder, los poderes administrativo y técnico quedan subsumidos en el poder político. Una de las expresiones de esta subsunción es que, en las formas más políticas del poder, las que corresponden a la práctica hegemónica, no existen teorías acabadas de las formas organizativas que les corresponden, teorías que sí existen para las formas típicas teóricas y prácticas de la organización administrativa y técnica: la burocracia.

Es sobre estas bases que se construye nuestro replanteo de la planificación, que integrando el cálculo tradicional (el diagnóstico y la propuesta administrativa), con el análisis estratégico de la estructura de poder sectorial y las repercusiones sobre la misma de las acciones propuestas, intenta diseñar una manera de aproximarse a la posición de Habermas: crear una estructura comunicativa que devuelva al pueblo las herramientas científicas necesarias para su liberación.

NOTAS

- 1) El auge de la planificación y el desarrollismo en América Latina ocupó aproximadamente el cuarto de siglo que va del 45 al 70. Los testimonios son numerosos y han sido recogidos sobre todo en la Revista de la CEPAL y en las publicaciones originadas en CEPAL e ILPES. Su difusión se hizo a través de los cursos internacionales realizados por esta última institución, de la cual surgieron Oficinas de Planificación y Centros de Estudios de problemas nacionales en casi todos los países de la región. CORDIPLAN y CENDES son la expresión venezolana de esa tendencia.
- 2) Esta afirmación debe ser relativizada a partir de la propia experiencia de los países socialistas. La existencia de formas que combinan la asignación planificada con el mercado toma carácter diferente en varios países. Véase el libro de Michael Kaser y Janusz G. Zielinsky "La nueva planificación económica en Europa Oriental", Alianza Editorial, Madrid 1971, especialmente los capítulos 1 a 6. Existe sin embargo una diferencia importante entre introducir la planificación sin eliminar el mercado (que es lo que ocurre en los países capitalistas) y reintroducir el mercado una vez consolidada la planificación habiendo eliminado el mercado (proceso en los países socialistas).
- 3) Afanásiev V. "Dirección científica de la sociedad". Moscú 1971.
- 4) Véase el artículo de Nikolai Fedorenko "El papel de los métodos económicomatemáticos en la planificación y la dirección de la economía en la URSS", en "Métodos modernos de planificación económica" Editorial de Ciencias Sociales, La Habana 1975.
- 5) Para la conceptualización del Estado moderno, en especial en los países capitalistas dependientes, vean se los artículos compilados por Heinz Sonntag y Héctor Valecillos "El Estado en el capitalismo contemporáneo" Siglo XXI, México 1977.
- 6) La crítica que se hace en el texto no es a la "teoría de sistemas" sino a una aplicación particular de la misma. El origen de esta crítica fue mi reflexión en torno al trabajo de Aquiles Lariza "Principales pro-

blemas de la Administración Gubernamental de Salud en América Latina", publicado en "La salud en América Latina, aspectos prioritarios de su administración", Fondo de Cultura Económica, México 1983.

- 7) Para una descripción y discusión de este punto véase el capítulo 7 del segundo tomo del libro de Bernardo Kliksberg "El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización", Paidós, Buenos Aires 1978.
- 8) Basado en un artículo del autor "Métodos y modelos", mimeo, Centro Panamericano de Planificación de Salud, Santiago de Chile 1970.
- 9) Véase una descripción sucinta del caso cubano en el artículo de Arsenio Carmona Gutiérrez y Mario Escalona Reguera "El proceso investigativo en la planificación de salud", en Revista Cubana de Administración de Salud, Vol. 8, octubre diciembre 1982.
- 10) En cuanto a la relación historia planificación, puede consultarse el artículo de Ruiz Pereira "Historia e Planificação" en "Ensaio de sociologia do desenvolvimento", Livraria Pioneira, Sao Paulo 1970.
- 11) Creo que los científicos de la salud rechazarían la "importación" del cuestionamiento señalado en el texto; sin embargo, es frecuente que en los artículos o libros que escriben incluyan interpretaciones de lo social como expansión de lo biológico. A este respecto véase mi artículo "La salud como campo de práctica política", mimeo, CENDES 1983.
- 12) Fleck, Ludwik. "Genesis and Development of a Scientific Fact". Edición original en Lvov, Polonia 1934.
- 13) Tomado del "marco teórico" de la investigación "Estructura de poder en el sector salud" realizado por el equipo de salud del CENDES, 1983.
- 14) Ver varios de los artículos en el libro compilado por Hilary y Steven Rose, "Economía Política de la Ciencia" Nueva Imagen, México 1979.
- 15) Estas y otras definiciones contenidas en este trabajo están tomadas de la investigación citada en la nota 13.
- 16) Di Lampedusa, Giovanni Tomaso, "Il Gatto pardo", novela.

- 17) Giordani, Jorge C. "La planificación como proceso social". Vadell Hnos. Editores, Valencia 1980. Ver el capítulo I.
- 18) La discusión toma un doble carácter, por una parte se trata del análisis de métodos y objetivos, por otra se refiere a problemas más próximos a la epistemología. Lo primero está reflejado en un texto llamado "Discusiones sobre planificación", siglo XXI ILPES. México 1965 y lo segundo en los trabajos de José Medina Echeverría "La planificación en las formas de la racionalidad", ILPES, Santiago 1970, Ricardo Cibotti y otros, donde se discute la "triple racionalidad política, administrativa y científica" (es decir planificadora).
- 19) Cualquiera sea la posición que se adopte frente a los movimientos revolucionarios que sacudieron al continente durante estos últimos 20 años, es indudable que "la crítica de las armas" parte del convencimiento profundo que se encuentran bloqueados los caminos del cambio social y del progreso nacional por la vía democrática. El documento preliminar de esta visión es la autodefensa de Fidel Castro en el juicio que se le sigue por el asalto al cuartel Moncada en Santiago de Cuba el 26 de julio de 1953, conocido como "La historia me absolverá".
- 20) El término es del poeta y ensayista Ludovico Silva.
- 21) En este sentido es utilizado por Juan Carlos Portantiero en "Notas sobre crisis y producción de acción hegemónica", mimeo, FLACSO, México 1979.
- 22) Esta posición tiene una larga tradición entre los economistas liberales. Su vocero actual más conocido es Milton Friedman.
- 23) Esta otra posición, sostenida desde el extremo opuesto a Friedman del espectro político, puede verse en Clara Fassler "Planificación de salud en América Latina", en "Planificación, Salud y Desarrollo". Secretaria de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, Santo Domingo 1980.
- 24) Esta es la posición que sostengo, expresada en varios trabajos. Veanse por ejemplo los publicados en "Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación" números 156- 158 Caracas 1982.

- 25) Lo que sigue está tomado en parte del informe final de una investigación realizada en el área "Teoría y Método de la Planificación" del CENDES, bajo la coordinación de Lourdes Yero y Jorge Giordani y con la participación principal de Carlos Matus. El tema de la investigación era el desarrollo de una metodología de planificación para el mediano plazo, basada en los lineamientos dados por Matus en su libro "Planificación de Situaciones", CENDES ALFAR, Caracas 1978.
- 26) Textos principales: Ozbekhan "Toward a General Theory of Planning" (1969), "Planning and Human Action" (1971), Forrester "Industrial Dynamics" (1961), "Urban Dynamics" (1969), "World Dynamics" (1971), Lukmann "Political Planning" (1971), "Trust and Power" (1973), "Goal Concept and System Rationality" (1973).
- 27) Beer: "Decision and Control" (1966), "The brain of the firm" (1972), "Platform for change" (1975).
- 28) Chadwick: "A System View of Planning: Toward a Theory of the Urban Regional Planning Process" (1971).
- 29) Habermas: "Teoría y Praxis" (1963), "Dialéctica y Sociología" (1965), "Hacia una sociedad racional" (1970), "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío" (1973).
- 30) Matus: "Estrategia y Plan" (1968), "Planificación de situaciones" (1978).
- 31) Marx "El Capital", von Clausewitz "De la Guerra". Kosik "Dialéctica de lo concreto".
- 32) Ver las ponencias del seminario "Del socialismo real al socialismo posible" realizado en Caracas en 1982.
- 33) El "postulado de coherencia" está tomado de la ponencia presentada al XIII Congreso Interamericano de Planificación, "La Planificación posible", por Jorge Giordani, Carlos Matus, Mario Testa y Lourdes Yero.
- 34) Las consideraciones acerca del poder están contenidas en el "Marco Teórico" de la investigación "Estructura de poder en el sector salud", realizado por Jorge Díaz Polanco, Ricardo Goldfeld, Mario Testa y Sara Vera del área "Teoría y Método de la Planificación" del CENDES.