

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD  
CENTRO PANAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

PAPEL DEL PLANIFICADOR \*

\* Documento de trabajo preparado para el Seminario Avanzado sobre Políticas y Estrategias en el Proceso de Planificación de la Salud. Santiago, noviembre de 1971.

## PAPEL DEL PLANIFICADOR

### I. Introducción

Si se acepta que en el proceso de planificación pueden distinguirse tres elementos que, íntimamente vinculados entre sí, le dan sus características y posibilitan su desarrollo, es decir, que en el proceso de planificación actúan factores políticos, técnicos y administrativos, cabe cuestionarse cuál debe ser el rol del planificador en relación con cada uno de ellos y, como derivación necesaria de esto, cuál es el bagaje de conocimientos que debe poseer para enfrentar con éxito su tarea.

### II. El planificador y la formulación de políticas y de estrategias

La necesaria vinculación del planificador con la formulación y formalización de las políticas y estrategias en función de los procesos de planificación de la salud exige definir su papel en ella.

Con este fin parece pertinente despejar algunos interrogantes como los que siguen:

#### 1. En el contexto del proceso

- a) ¿Cuáles son las relaciones que deberían establecerse entre el planificador de salud y el sistema político global, tanto en lo que se refiere a los agentes del poder real cuanto a las instituciones que integran el poder formal?
- b) ¿En qué medida le es dable al planificador de salud participar en la toma de decisiones (o influir en el mecanismo decisorio global) que repercuten sobre los procesos de planificación de la salud?

#### 2. Dentro del sector

- a) ¿Qué tipo de vinculación debería tener el planificador con el sistema político de salud y cuál el papel que debería jugar en relación con los diversos componentes del sistema?

- b) ¿Debe el planificador contribuir desde el principio a formular la política de salud tanto en lo que se refiere a la elección de la imagen que se desea obtener cuanto a la selección de las políticas instrumentales necesarias para alcanzar dicha imagen?
3. Cuando se trata de fijar las prioridades como paso previo a la asignación de recursos:
- a) ¿Debe el planificador tratar de que prevalezca el criterio técnico en todos los casos?
- b) ¿Debe aceptar sin más el criterio político en todos los casos?
- c) ¿Debe aceptar que la decisión sea puramente política en unos casos y puramente técnica en otros? En caso afirmativo ¿a qué casos aplicaría un criterio y a cuáles el otro?
- d) En general, ¿cuál sería el mecanismo recomendable para establecer las prioridades en relación con este enfoque del problema?
4. ¿Cuál debería ser el rol del político y cuál el del planificador en la fijación de los objetivos?
5. ¿Es responsabilidad del planificador formular proposiciones de cambio o ella debe limitarse a definir los problemas dejando al político la prerrogativa de decidir los cambios que estime pertinentes para superarlos?
6. ¿Cuál es la función que debe cumplir el planificador en la formulación de estrategias?
7. ¿Cuál sería la manera de establecer adecuadas relaciones "planificador-político" en todas las circunstancias anteriores?

### III. El planificador y sus responsabilidades técnicas

1. El proceso de planificación requiere ser promovido. ¿Quién debe tener la responsabilidad primaria en hacerlo?
2. ¿Es necesario un mecanismo de coordinación y asesoría institucionalizado en forma de unidad u oficina de planificación?

3. Se admite generalmente que el iniciar las tareas operativas para la formulación, ejecución y evaluación de los planes de salud exige tres requisitos:
- a) Disponer de métodos operacionales
  - b) Disponer de información adecuada
  - c) Disponer de personal adiestrado en los métodos elegidos para la planificación operacional y para servir al sistema de información
- ¿Cuál es la responsabilidad que le cabe al técnico planificador en relación con estos tres ítem?
5. ¿Cuál es la participación que corresponde al planificador en la  fijación de normas?
6. ¿Corresponde al planificador intervenir directamente en la preparación y supervisión de la ejecución y de la evaluación de los planes?
7. ¿Qué vinculación debería establecerse entre el planificador y los organismos técnicos normativos y ejecutivos de todos los niveles?

#### IV. El planificador y sus relaciones con la administración

1. ¿Cuál sería la vinculación adecuada entre el planificador y la administración en sus niveles funcionales de asesoría, auxiliar o de apoyo y de ejecución?
2. ¿Debería el planificador tomar parte activa en la formulación de proposiciones de cambio para la administración y participar directamente en la implementación de esos cambios?
3. Con respecto al financiamiento de los servicios de salud (en su acepción más amplia):

- a) ¿Corresponde que el planificador acepte los recursos monetarios disponibles como una restricción a la cual debe ajustar las actividades de salud, o cae dentro de sus responsabilidades la de calcular los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las actividades programadas y la de establecer los modos de procurarlos?
  - b) ¿Cuál es la participación del planificador de salud en la fijación de los "techos" financieros para el sector?
  - c) ¿Qué papel debería desempeñar en la distribución intrasectorial de los fondos?
4. ¿Qué participación cabe al planificador de salud en la ejecución de los planes de formación de personal, de inversiones, de investigación?

#### V. Adiestramiento en planificación

1. ¿Corresponde al planificador asumir la responsabilidad de adiestrar directamente o promover el adiestramiento de personal, a distintos niveles, como recurso estratégico para la promoción del proceso de planificación?
2. ¿Cuáles son las condiciones - incluida la capacitación profesional - que debe poseer el planificador para asumir las responsabilidades de tal, especialmente a la luz de las respuestas dadas a las interrogaciones precedentes?

testa  
para discusión

El propósito de la planificación.

"... la única manera de juzgar la eficiencia de un recurso en un uso cualquiera es por comparación con otros usos alternativos a que podría destinársele. Esto es conceptualmente sencillo, pero complejo desde un punto de vista operacional, y requiere de un método. Este método es la programación o planificación" (\*)

El párrafo anterior parece <sup>establecer que</sup> definir el propósito de la planificación ~~como una manera de~~ <sup>es</sup> determinar la eficiencia de los recursos. ~~Además define a la planificación como un método.~~ Este propósito tiene dos características principales: 1) sus objetivos no son trascendentes y 2) la ~~ciencia~~ <sup>disciplina</sup> que permite alcanzarlos es la ~~ciencia~~ <sup>lógica</sup>. Para lograr que sus objetivos sean trascendentes, la planificación propone que las decisiones que se tomen, rijan el ordenamiento que supere una ~~utilización~~ <sup>completa</sup> de recursos tal que maximice su eficiencia. Eso es el plan.

~~El plan no es un resultado.~~ En realidad, al hacer el plan la intención debería ser no hacer una proposición o no presentar un resultado, pero de hecho ello no ocurre. El planificador, por ser un usuario de lógica, confundió su papel ~~en el momento de obtener~~ ~~el resultado como el propósito~~ y aún el mismo significado del uso de la lógica como instrumento. La lógica estudia las estructuras del pensamiento, pero lo hace a través del examen de ciencias concretas, no es una ciencia que enseñe a ~~planificar~~ "razonar". Esto quiere decir que al presentar el plan como una proposición y no como un resultado, el planificador está

(\*) OPS. Publicación Científica n° 111. Programación de la Salud. 1965.

por una parte confundido en cuanto a que es lo que puede obtener con el instrumento que maneja, por otra invadiendo un papel social que no le corresponde.

Lo anterior es válido en un sistema abstracto, ideal. Pero en las condiciones de funcionamiento en que nace la planificación, hay que verla desde la óptica de cual es la función social que viene a cumplir. Es obvio que no hace falta una disciplina ni un cuerpo social diferenciado para aplicar al estudio de cualquier problema un proceso de razonamiento lógico. Es decir, si se acepta que la planificación cumple una función vicariante, entonces tiene sentido preguntarse porqué se da esa situación y cuáles son los propósitos propios de esta disciplina.

Creo que la ~~respuesta a esta~~ aparición de la planificación con una función vicariante se justifica frente a la falencia de la política por dar orientación firme y clara al manejo del sector salud. Esta falencia se manifiesta de manera evidente al comenzar la gran discusión política de la 2ª posguerra mundial en la que, por primera vez, <sup>en AL</sup> hay acceso popular a la mesa de discusión, ya sea bajo la forma del crecimiento sindical, del populismo carismático o de la guerra revolucionaria. Es también la época de la Alianza para el Progreso.

Los planificadores, convencidos de la neutralidad política de los métodos de planificación, ~~o~~ en otros términos, de su carácter objetivo y científico, enfatizan de comienzo el papel que puede jugar la planificación en el mejoramiento de la productividad del sector.

El slogan es "se puede hacer lo mismo pero más barato". Pero al decir esto está invadiendo el campo de la administración que es, por su función, la encargada de ~~operar~~ hacer operar los programas. ¿Qué tiene de extraño que los programas no funcionen?

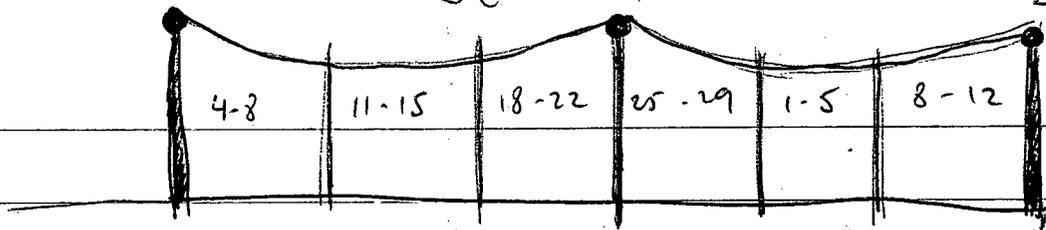
Poco a poco los planificadores, por lo mismo que se dedican a diagnosticar la situación, es decir a escrutar de cerca lo que ocurre en sus países, comienzan a percibir que la neutralidad política de la planificación es un mito y señalan entonces su papel como promotor de cambios que la conducción política no promueve.

Lo que quiero destacar es que los dos propósitos que la planificación reivindica en su función vicariante, son legítimos pero no viables. Sin embargo, a pesar de que no es ese su propósito, lo que la planificación consigue en su desarrollo de los últimos diez años es poner sobre el tapete ("destapar la olla" dice Abbott) tanto

■ la ~~ausencia~~ <sup>ausencia</sup> ~~carencia~~ de una orientación política definida como

○ la carencia de un mecanismo administrativo ágil que haga eficientemente los programas. En la medida que eso se resuelve la planificación va desapareciendo, a menos que adquiera una nueva significación como instrumento político de gobierno.

# Seminario Avanzado



Carlyle

## PROCESO

caracterización general - Componentes - sistema

Proceso en salud ESTADO - Nuevas técnicas  
FINALIDAD de la PLANIFICACION

60 hs

Raul

## FACTORES

INTRA

EXTRA

Roles  
Mecanismos de conocimiento  
Racionalidad  
Criterios de verdad

Propósitos

Améico

## POLITICAS Y ESTRATEGIAS

Análisis político  
Formulación de políticas  
Concepto de estrategia

Yo

## PAPEL DEL PLANIFICADOR

- ① FINALIDAD la define el rol político
- ② Planificador ordena medios y fines
- ③ Administrador opera programas

**A** Racionalidad

Planificador →

Objeto

Método

Lógica formal • Economía

Político →

Imponer ideología • Ciencias sociales  
Conservar poder

Administrador

Cumplir programas • Ciencias de administración