

# Planificación y razón instrumental: un análisis de la producción teórica sobre planificación estratégica en salud, en los años noventa, en Brasil<sup>1</sup>

---

Rosana Onocko Campos<sup>2</sup>

## Resumen

*Este trabajo analiza una parte de la producción teórica sobre Planificación Estratégica, en Brasil, a la luz de la crítica de la razón instrumental. El recorte está focalizado en autores que en la década del noventa centraron su producción en la elaboración teórico-metodológica. Se enfatiza la necesidad de construir una nueva instrumentalidad*

## Palabras clave

Tecnologías de Planificación, Salud Pública, Cambio Institucional.

## Keywords

Planning Technologies, Public Health, Institutional Changing.

## 1. Introducción

En este trabajo se analiza la producción reciente de algunos autores brasileños que, en los años noventa, tomaron como eje la Planificación Estratégica, elaborando propuestas teórico-metodológicas y no solamente aplicación de metodologías preelaboradas. Este recorte, que excluyó gran parte de la producción del área, se justifica por el objeto de estudio elegido: la producción de teorías y métodos de planificación en salud. Gran parte de los autores brasileños que no fueron incluidos en este foco tuvieron contribuciones importantes en la difusión de métodos y legitimación del área de Planificación en la Salud Colectiva

1. Traducción de los textos citados del portugués realizada por la propia autora; los títulos originales en portugués fueron mantenidos para facilitar su localización.

2. Master en Salud Colectiva y doctoranda en Salud Colectiva. Departamento de Medicina Preventiva y Social/ FCM/ Unicamp/ Campinas.

*capaz de dar cuenta del dilema eficacia/realización personal de los trabajadores, considerado central para las instituciones públicas de salud, rescatando la acción teleológica de la planificación. Se propone pensar la Planificación como modulador de incorporación tecnológica en instituciones de salud.*

## Abstract

*This work analyses part of the recent theoretic production, in Brazil, about Estrategic planning, focussed in the instrumental logic. The approach is centered in some authors who account to the theoretic and metodologic aspects. Emphasis is made about the need of constructing a new instrumentality able to respond dilematic questions of health institutions (eficacy/personal realization of workers), in order to rescue the teleologic planning action. A proposal is made in order to considered planning as a modulator of technological incorporation in health institutions.*

Brasileña (Paim, 1992; Texeira, 1995). Hacer referencia a todos ellos excedería los límites de este trabajo.

La producción en análisis podría ser encuadrada en por lo menos cuatro líneas:

- Una, que buscó rescatar la potencialidad comunicativa de la Planificación Estratégica, integrada por autores de la ENSP/RJ: Javier Uribe Rivera y Edmundo Gallo.

- Otra, que buscó enfatizar el subsidio de la Planificación Estratégica para la gestión democrática, integrada por autores del DMPS/Unicamp: Emerson Merhy y Gastão Campos.

- Otra línea, en la cual identificamos un esfuerzo por mejorar una técnica de Planificación, en la que ubicamos a Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, DMPS/Unicamp.

- Una cuarta, que intenta discutir el papel de la Planificación en relación a las teorías de la complejidad: Adolfo Chorny de la ENSP/Rio.

## 2. Foco: el problema de la planificación en salud en el fin de siglo

Consideramos que la Planificación (“Acto o efecto de planificar; Trabajo de preparación para cualquier emprendimiento, según guía y métodos determinados (...); Elaboración, por etapas, con bases técnicas de planes y programas con objetivos definidos”. *Dicionário Aurélio*, 1997), solamente tendrá valor de uso si no pierde su capacidad instrumental. Es un campo metodológico que tiene los medios como su fin. Su razón de existir es, y será, operacionalizar organizaciones y grupos para cumplir fines, por eso, defendemos que está focalizada por excelencia en los medios.

Esta cuestión coloca a la Planificación de los años noventa en medio de un dilema fundamental: cómo huir del papel de control y sujeción de la razón instrumental, sin perder la propia instrumentalidad, sin dejar de tener valor de uso.

Este dilema está presente en los autores que analizamos: quien intentó problematizar con gran énfasis la cuestión de la razón instrumental no siempre consiguió aproximarse de una nueva metodología. Quien innovó más en

la cuestión metodológica, no consiguió aproximarse críticamente de la razón instrumental, ni cuestionar el carácter controlador de la planificación sobre trabajadores y grupos.

Con este fundamento intentaremos hacer el recorrido de estas lecturas encarando la crisis de la Planificación con una hipótesis central: la crisis de la Planificación, en este fin de milenio, es una crisis de su relación con la racionalidad instrumental. Esto porque fue en este fin de siglo que esa cuestión volvió a emerger, después de haber sido relegada durante algunas décadas a los espacios periféricos de los análisis político-sociales.

La crítica del referencial estructural-marxista y la caída del socialismo real, al final de los años ochenta, recolocó la cuestión de la subjetividad en el foco de las corrientes preocupadas con las organizaciones (Morgan, 1996). Pero el tránsito entre esos dos polos no fue fácil; enfatizándose, en los análisis, un punto de vista u otro. Consideramos que se trata de una falsa dicotomía entre instrumentalización y subjetivación. Dicotomía que los planificadores deberemos enfrentar y cuestionar si queremos cumplir la vocación teleológica del área.

### 3. Referencial teórico: ¿la razón instrumental o la razón como instrumento?

*“En general la razón instrumental es la que se halla al servicio de algún otro tipo de razón que se estima principal; según ello, la razón instrumental es auxiliar y subordinada a una razón ‘sustantiva’ o ‘substancial (...) parecería que la razón instrumental fuera un ‘saber cómo’ a diferencia de un ‘saber qué’.”* (Ferrater Mora, 1994: 3010).

Es en Horkheimer y Adorno que pueden ser encontradas las reflexiones más críticas sobre el *“pensamiento ciegamente pragmatizado”*, como nueva mitología de la modernidad. Pensamiento que habría perdido su carácter crítico y su relación con la verdad; *“La naturaleza descalificada se torna el material caótico de una simple clasificación (...)”* (Horkheimer y Adorno, 1989: 8).

Para esos autores, solamente el arte y el placer escaparían del imperativo de

prestar cuentas en el mundo administrado: *“para el positivismo, que ocupó el puesto de juez de la razón esclarecida, una disgresión por los mundos inteligibles no es solo prohibida, sino vista como una charlatanería sin sentido”* (Ibídem: 19). Para ese referencial, el pensamiento sólo puede ser legitimado como reducción al formalismo lógico, *“la subordinación dócil de la razón a los hallazgos inmediatos”*, en esta ecuación sujeto y objeto se tornan nulos y la ecuación entre espíritu y mundo es resuelta sin dejar resto. El pasado es expulsado y colocado a disposición del ahora a título de saber practicable. En contrapartida, esos autores proponen pensar los datos *“como superficie, como momentos mediatizados de un concepto que solo se completa en el desdoblamiento de su sentido social, histórico, humano (...)”* (Ibídem: 19).

El análisis que esos autores hacen del mundo contemporáneo busca en el iluminismo la raíz del sistema de dominación del trabajo y de la reproducción de las relaciones sociales de poder establecidas.

En el relato homérico de la Odisea ellos van a buscar el entrelazamiento entre mito, trabajo y dominación. Cuando Ulises establece la división del trabajo en su barco para resistir a las sirenas, establece los fundamentos del orden social: el dueño, que hace trabajar para sí a los otros, asumirá el riesgo de escuchar el canto mágico. Sus compañeros, con las orejas tapadas con cera, nada saben de la belleza del canto de las sirenas, solo conocen el peligro que implica. Fieles a su papel social, reproducen la vida del opresor al mismo tiempo que la propia. La tentación es neutralizada en puro objeto de contemplación, en arte. El placer es separado, ya para siempre, del mundo del trabajo.

Hoy asistimos a la colonización del sentido común por la lógica del iluminismo: hegemonía conquistada por el positivismo en el mundo científico; la humanidad rendida a la reificación del mundo práctico, administrado. La técnica ensanchando su espacio hasta ocupar el puesto de teoría; los métodos de los “medios” transformados en “fines” en sí mismos.

Es en esta línea, que nos proponemos a hacer la lectura de aquellos autores brasileños contemporáneos que

problematizaron la Planificación. Pero, tratándose de personas y de instituciones, enfrentar la cuestión de la razón instrumental solo resuelve una parte del problema: ¿con cuál o cuáles razones repensar una metodología de Planificación? Las cuestiones humanas y del mundo social nunca podrían ser resumidas, solamente, al mundo racional. Se hace necesario ampliar el referencial teórico.

Según otros autores (Benasayag y col., 1993), estaríamos frente a dos grandes rupturas en la época contemporánea: una establecida por el marxismo al anunciar que no existiría el bien común “en sí”, sino contradictorio y conflictivo en el devenir de los procesos, lectura según la cual las determinaciones estarían dictadas por una dada estructura social de producción. Sin embargo, para el marxismo y varias de las corrientes estructuralistas, existiría la posibilidad de una acción racional: sería esta la acción del raciocinio crítico, al cual se llegaría superando, por la síntesis dialéctica, la alienación de los trabajadores.

La otra gran fisura habría sido producida por el psicoanálisis, Freud habría “quebrado” la mayor ilusión de la modernidad: la acción racional estaría indefectiblemente contaminada: el hombre como sujeto de carencia, que jamás podría alcanzar lo deseado a no ser encarnado en objetos parciales y transitorios. El mundo de la razón, contaminado y compelido a la reiteración: *“Si todos los hombres piensan (...) tratar su subjetividad, su aprehensión del mundo como un simple velo a desgarrar para acceder a la visión objetiva y unívoca de un mundo de verdades fue uno de los errores fundamentales de la modernidad (...) cuando se elimina la subjetividad de un ser, es el ser mismo lo que uno elimina”* (Benasayag y col., 1993: 26).

En la teoría general de la administración (TGA) la lógica predominante es la de la adaptación de los sujetos a la organización y el control maquillado de los sujetos por la organización. Las instituciones habrían venido al mundo no para mejorar la vida de los hombres, sino para ser eficientes. Cuando en la ecuación eficacia/eficiencia el énfasis se coloca en esta última, se opera un desplazamiento de la discusión de los fi-

nes para la de los medios en sí. Localizamos ahí un efecto colonizador de la razón instrumental.

Cuando evaluamos el sentido común como colonizado por la acción instrumental, pretendemos ejercer el raciocinio crítico. Proponemos una reflexión sobre una nueva Planificación para entidades públicas, sean ellas estatales o no. Si, en una lógica de reproducción, estas entidades trabajan en una lógica parecida a las privadas (eficiencia/dominación); pensamos que es en este tipo de organización que el polo contrahegemónico (eficacia/realización personal) podría aparecer, si estimulado, con más facilidad.

Los planificadores contemporáneos tenemos responsabilidades. Es una demanda frecuente de equipos de salud la de un asesor de planificación para organizar el “cómo hacer”. Frecuentemente los técnicos de planificación llegamos para instrumentalizar un “saber cómo” sin interrogar las finalidades establecidas. En estos casos, en nombre de métodos preestablecidos, los sujetos son sacrificados. Defendemos que en Planificación, cabría enfatizar la necesidad de colocar el “qué hacer” en análisis, lo que sería siempre anterior al “cómo hacer”. Y este “qué hacer” no estaría dado *a priori*. Sería la primera construcción del grupo, un esfuerzo que contribuiría para la constitución de la identidad del grupo (Onocko, 1998). Este enfoque, creemos, amplía el campo de la Planificación. Por otro lado, enfrentando los problemas del día a día de los servicios, es muy frecuente encontrarse personas bien intencionadas con poquísimos recursos técnicos. Eficacia cero. En este punto, es que resaltamos la responsabilidad de los planificadores, ofreciendo competencia técnica para instrumentalizar los equipos en relación a los medios.

## 4. El análisis

### Planificación como medio de la acción comunicativa

La contribución de Rivera al área de planificación en salud ha sido importante. Tal vez, ese autor sea quien más se preocupó en vincular los contenidos de la planificación a una reflexión filosófica epistemológica (Rivera, 1989).

En el texto *O Planejamento situacio-*

nal; una *análise reconstrutiva*, la tarea desarrollada por Rivera (1992) es exhaustiva. Propone un contrapunto teórico entre la Acción Comunicativa y la Planificación Estratégica Situacional (PES). Desde su perspectiva metodológica, cuestiona el PES de Carlos Matus; denunciando el determinismo y la determinancia dados por el autor chileno a la estructura económica, el poder determinante de la estructura técnica y el rigor explicativo de “*contornos pragmáticos*” (Op. Cit.: 53).

A partir de la lectura de Habermas formula críticas: “(...) *parece que en el ansia de una estructuración, la propuesta matusiana exacerba las pretensiones controladoras de la planificación y la aproxima a un abordaje objetivista. Esto queda en evidencia cuando la comunicación es subrayada en una perspectiva un poco instrumental*” (Rivera, 1992: 90).

En la fase de formulación operacional, ese autor parece llevar la teoría de la comunicación a caber en el formato matusiano. Así: “(...) (las intenciones de los actores) *deben ser interrogadas a la luz de la ideología, de la historia social, de la inserción material y de las predisposiciones personales de los actores (de las personalidades como acumulaciones)*” (Ibídem: 75). “(...) (hay) *necesidad de que la planificación situacional revalorice las estrategias de negociación y de cooperación, en pro de la legitimidad de los planes. Esto implica asumir una perspectiva más descentralizada de mundo, trayendo a tono el mundo social de los actores más allá de la fría comprensión de la planificación como tecnología (...)*” (Ibídem: 89).

El trabajo de Rivera tiene grandes contribuciones desde el punto de vista de la crítica. Tal vez nadie precise criticar más a Matus; él fue exhaustivo. Y hace algunos cuestionamientos fundamentales que, consideramos, deben ser resaltados en este fin de siglo. Lo que intentamos mostrar es que ese autor está interesado, en ese trabajo, en una reconstrucción del formato metodológico matusiano. Así, el análisis de los sujetos acaba repitiendo la determinación matusiana; los sujetos determinados, las personalidades como “*cúmulos*”, y los sujetos como “*poseídos*”.

En la obra de Gallo *Razão, poder e*

*política para repensar o planejamento* (1992) el autor va en búsqueda de conformaciones históricas para explicar las relaciones entre Estado, sociedad, razón y poder. Desde los griegos, él rastrea las raíces de estas relaciones. “*Se cierra el ciclo colonizador. (...) Es la derrota de la interacción y la victoria de la técnica*” (Op. Cit., 32). El autor consigue hacer una bella crítica de la acción instrumental y de su colonización de la vida.

Al llegar a la crítica de la planificación, ese autor rescata otra crítica —la de Castoriadis— en relación a la imposibilidad de separar totalmente medios y fines. Sin dudas, Gallo conoce muy bien el problema de subsumir la planificación a una mera cuestión técnica, formal. A pesar de eso, a la hora de formular dice: “*Ese ciclo (...) es esencial para que la humanidad camine en dirección a su interés mayor: su emancipación como especie tanto de las limitaciones que la naturaleza le coloca —al desarrollar su racionalidad instrumental— cuanto de las formas de represión social —a través de la racionalidad comunicativa—*” (Ibídem: 33). Cuestionamos que la humanidad solo se libere de las limitaciones de la naturaleza por medio de la racionalidad instrumental; y tampoco concordamos en que las formas de represión social podrían acabar simple y solamente por medio de la racionalidad comunicativa.

Consideramos que llevar intelectuales bien intencionados a ese tipo de trampa es el mayor triunfo de la razón instrumental. Alguna racionalidad (una, pura) debería dar cuenta de todos los problemas.

## **La planificación como subsidio de la gestión democrática y de transformaciones**

En la obra de Campos la Planificación aparece solamente como método alternativo para racionalizar y adecuar estructuras y equipamientos, poniéndolos al servicio de un nuevo modelo asistencial. Este autor no consigue pensar la Planificación separada de la cuestión de la institución de un nuevo modelo de gestión. Campos está próximo de Testa y de otros intelectuales latinoamericanos, que vieron en la Planificación una

herramienta capaz de oponerse a las leyes del mercado como únicas ordenadoras de los sistemas médico-sanitarios. Para él, los planes deberían operacionalizar además, una síntesis entre las directrices de eficiencia y de eficacia; y entre la salud pública (prácticas más colectivas) y la atención médica individual (basada en la clínica médica) (Campos, 1989).

Se puede afirmar que más allá de estas expectativas, y la de que la Planificación pudiera servir como *setting* para organizar una gestión más democrática y participativa, Campos no tiene más demandas para la Planificación en Salud. Para él, la Planificación es un ítem más de la gestión, al contrario de Matus, para quien la gestión es un ítem de la Planificación (Matus, 1993). Esta concepción hace diferencia, así, para Campos: habría gestión posible sin Planificación, pero no podría haber Planificación sin gestión. En el fondo, el núcleo de la obra de este autor es: cómo valerse de cierto instrumental de gestión para propiciar la construcción de sujetos más libres y creativos, comprometidos con una visión del mundo más solidaria y con el rescate del valor de uso de su trabajo (Campos, 1992). Campos espera que la Planificación se incorpore al debate sanitario brasileño y la rescata como instrumento capaz de promover transformaciones (Campos, 1989); haciendo una apelación a la acción teleológica de la Planificación.

En textos posteriores, la cuestión metodológica será revalorizada, buscando caminos operacionales, al abrir el campo de la Planificación a otras disciplinas: *“Del punto de vista teórico (...) nos hemos apoyado críticamente –básicamente reservándonos el derecho de reelaboración (...) desde Gramsci a la Acción comunicativa de Habermas, desde la planificación estratégica a las evaluaciones de desempeño, en todo hemos buscado instrumentos útiles (...) Tal vez debiésemos apropiarnos de varias de estas enseñanzas (...) imagino que todo gerente, coordinador o integrante de equipos de salud, debería recibir formación y ser orientado para operar con esos conocimientos en el día a día”* (Campos, 1994: 47).

Preocupado con la posibilidad de que la instrumentalidad exacerbada se

transformase en un *“problema de nuestras soluciones”*, denuncia: *“Comúnmente, la planificación no consigue percibir que lo social nunca es solamente una abstracción estadística, sino que también se encarna en el enfermo y su enfermedad (...)”* (Ibídem: 60). La Planificación le parece un recurso, uno más, no el único ni el principal, incluso con problemas.

Merhy, en *Planejamento como tecnologia de gestão: tendências e debates do planejamento em saúde no Brasil*, busca una tipología de las configuraciones que la planificación adquiere como tecnología de la acción. Este trabajo de Merhy tal vez sea una de las reflexiones más ricas sobre el campo de la Planificación y de la acción. En él, el autor describe tres situaciones básicas:

*“A La planificación como instrumento/actividad de los procesos de gestión de las organizaciones, teniendo en vista que en estas ocurren procesos de trabajo.*

*B La planificación como práctica social transformadora, teniendo en vista la determinación de nuevas relaciones sociales.*

*C La planificación como método de acción gubernamental, teniendo en vista la producción de políticas”* (Merhy, 1995: 119).

Analizando la Planificación como práctica social transformadora, Merhy cuestiona el uso de la Planificación en los regímenes socialistas *“(...) intentar construir una tecnología de gobernar el proceso histórico desembocó en una praxis totalitaria, mientras, por otro lado, construir una tecnología de gobernar el proceso de trabajo puede efectivamente llevar a un aumento de la eficiencia y eficacia de los medios”* (Ibídem: 125). Consideramos que el gobierno planificado del proceso de trabajo, procurando la eficiencia de los medios fue muy bien cumplido por el Taylorismo. Y ese es un modelo paradigmático de lo que significa *“gobernar el proceso de trabajo”*. El gran desafío estaría colocado en el desarrollo de algún instrumental que diera cuenta de *“desgobernar”* el proceso de trabajo. El proceso de trabajo en salud ya está fuertemente gobernado: por las lógicas de los saberes, de las formaciones corporativas, de las directrices organizacionales, etc. (Onocko, 1998). Por lo tanto, el di-

lema no es cómo gobernarlo, sino cómo liberarlo. El propio Merhy en trabajos posteriores avanza sobre esta cuestión proponiendo herramientas para promover la liberación de trabajo vivo (Merhy, 1997).

En relación a la Planificación como instrumento/actividad de la acción gubernamental para la producción de políticas, Merhy considera a la Planificación “*tecnología de gestión de políticas*”, arma de gobierno. Várias veces el trabajo es atravesado por la consideración de la Planificación como una herramienta gubernamental: Merhy enfatiza la cuestión de gobernar.

Parecería que ese autor no desestima la acción racional, no obstante, él no está pensando en una única racionalidad; habría múltiples racionalidades posibles. Merhy ensancha tanto el campo de la Planificación que hasta parecería que lo diluye, confundiéndolo o con la praxis política, o con la gestión: “*En los casos en que la gestión de la política se torna el campo de la planificación (...) la dimensión instrumental de la planificación cede lugar a la lógica de la política y de la conformación histórica de los procesos institucionales (...) De ese modo, todos los métodos que procuran imponerse a los instituyentes, ambicionando ser en sí un instituyente, acaban configurándose como procesos prescriptivos/normatizadores (...)*” (Ibidem: 148).

De esta manera, parecería que para ser instituyente de cambios, la Planificación debería acabar con los métodos. Nuevamente, una propuesta que dificulta construir una cierta instrumentalidad. Merhy no está preocupado con esto, lo que él quiere es deconstruir la visión determinista y cerrada de la acción instrumental representada por varias de las corrientes de Planificación que analiza. Y ese es un trabajo que hace con mucha competencia.

## La Planificación como técnica

Poseer alguna técnica (“Manera, o habilidad especial de ejecutar o hacer algo”, *Dicionário Aurélio*, 1997), parecería ser el centro de la cuestión, pensando el problema de una cierta instrumentalidad. Es el caso de Cecílio.

En *Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento es-*

*tratégico aplicada ao setor governamental* (Cecílio, 1997), ese autor sistematiza y publicita su método, desarrollado en largos años de experiencia. Entre los autores revisados, fue Luiz Cecílio quien demostró mayor preocupación en superar los impases colocados a la aplicación sistemática de técnicas de Planificación. Su objetivo: mantener cierto rigor metodológico, tornando, al mismo tiempo, accesible a mayor número de personas los secretos de la Planificación.

Él sugiere una nueva tecnología de planificación: “*PES modificada o ZOOP* (sigla alemana “Zielorientierte Projektplanung” —Planificación de Proyectos orientada a objetivos—) *enriquecida con PES*”, y su desarrollo procura dar cuenta: “(del) tiempo como recurso escaso de los dirigentes y de la necesidad de tornar accesible el uso de tales tecnologías a un número creciente de personas (...)” (Cecílio, 1997: 152).

Cecílio describe el modo como desenvuelve su trabajo de planificador. Revela sus fuentes (PES, ZOOP) y fundamenta la elección de su recorte. Nótese: sus fuentes, su recorte, su trabajo. Él se expone, es creativo.

En otro trabajo (Onocko, 1998), criticamos algunos de los recortes defendidos por Cecílio, basándonos en nuestra experiencia empírica. Fundamentalmente, la cuestión relativa a que, recordando el momento explicativo del PES (sustituido por el árbol explicativo del ZOOP en el método de Cecílio), se perdería la etapa más compleja y demorada del PES, pero también la más rica en crítica y potencialidad de construcción de una comprensión del mundo más allá de la linealidad del sentido común. Para Matus, “*eludir la explicación de las causas y (...) meramente describir los problemas*” sería un “(…) vicio de la planificación normativa” (Matus, 1993).

Cecílio recomienda enfáticamente detenerse en la descripción cuidadosa de los problemas:

“(…) es una etapa muy importante por dos razones principales: a) para alejar cualquier ambigüedad delante del problema que se quiere enfrentar. b) cuando bien hecha, tiene como producto los indicadores que serán utilizados para evaluar los impactos del plan” (Cecílio, 1997: 155).

En nuestra experiencia como asesor

de Planificación, preferimos pensar en los problemas como datos: “*como superficie, como momentos mediatizados del concepto que solamente se completan en el desdoblamiento de su sentido social, histórico, humano...*” (Horkheimer y Adorno, 1989: 19) desde esa óptica “*alejarse de la ambigüedad*” es un imposible y “*cuantificar*” es una cristalización muy útil, sin embargo, temporaria. Si asumimos que los problemas son datos que precisan ser desdoblados, no podemos concordar con la propuesta de, simplemente, enfatizar la descripción.

También hemos criticado (Onocko, 1998) la cuestión de simplificar el momento estratégico transformándolo en un simple análisis de control de recursos e intereses de los actores, ya que entendemos ese momento como llave para la constitución de la identidad de un grupo “*De hecho sería ese el momento clave para que el equipo se confrontase con la pregunta: ¿quiénes somos? ¿Quiénes son los otros? ¿Estamos imaginando el mismo futuro? ¿Deseamos las mismas cosas? (...)*” (Onocko, 1998: 97).

Nos aproximamos más a la idea de identidad, entonces, que a la concepción instrumental de actor. Para Cecilio “*(...) un grupo gerente de proyecto no es actor. El actor, en ese caso, es la autoridad que instituyó el grupo*” (Cecilio, 1997: 153). Lectura instrumental aplastando los sujetos: ¿será que se puede suponer que un grupo de gerentes funcionaría —de hecho— como simple correa de transmisión de la voluntad, del deseo o del proyecto del jefe-autoridad? Defendemos que todo grupo crea ciertos padrones de subjetividad a partir de las singularidades de los sujetos que lo componen. Y que es a partir de ese posicionamiento que la tarea común se hace posible.

Volviendo al texto de Cecilio, rescatamos en él el esfuerzo por construir una nueva metodología sistemática, pero resaltamos la falta de crítica a la acción instrumental.

### **La Planificación como medio de intervención en ambientes complejos**

El texto de Chorny *Planificación en salud: viejas ideas en nuevos ropajes* (1998) comienza rescatando el sentido,

los fines de la Planificación “*El propósito de la planificación en salud es la salud (...)* Es algo habitualmente aceptado que la planificación está referida al futuro”. (Op. Cit: 1). Testa defiende que existen razones “*porque*”, referidas al pasado (explican) y “*razones para*”, referidas al futuro (dan motivos para actuar). La enunciación de Chorny parece obvia, pero no lo es. Si la planificación está referida al futuro, ella precisará de “*razones para*”, lo que concuerda con nuestro argumento respecto de una cierta razón substantiva, que debería ser anterior a toda razón instrumental a la hora de actuar. En este punto Chorny es taxativo, cuando enuncia los fines; la producción de salud. En la casi nunca explicitada ecuación eficiencia/eficacia, resalta la eficacia. Cuestión casi olvidada por algunos planificadores modernos que entraron en la posmodernidad para hacer eficientes (léase baratas) las instituciones.

En este trabajo, Chorny repasa toda la tradición de planificación latinoamericana y hace un análisis de escenario futuro, colocando aspectos a ser abordados por la planificación en salud. En relación al pasado de la planificación, Chorny honra la tradición que él bien conoce, por haber sido parte del grupo de formuladores en este campo. Lo que lo separa de la mayoría de los planificadores es su aguda capacidad crítica. “*Se puede afirmar, sin temor a cometer grandes injusticias que, actualmente, gran parte de los modelos de planificación en el área de la salud son orientados por el simple y único objetivo de reducir gastos, privilegiando la racionalidad de los medios sobre los fines*” (Ibídem: 13). Luego de contextualizar las teorías de la complejidad el autor afirma: “*Así, lo que debería ser un medio, se transformó en un fin*” (Ibídem: 16). Para Chorny, el primer objeto de reflexión de los planificadores deberá ser la situación de salud; el segundo, la dimensión metodológica y el tercer objeto de reflexión deberá ser la acción.

En la crítica metodológica el autor pondera: “*(...) La reflexión es sustituida por el dogma disfrazado de enunciado científico. Las panaceas milagrosas (japonesas, alemanas o de cualquier otro lugar del mundo) proponen el éxito fácil para quien sea que las adopte (...)* Para superar los conflictos genera-



dos por estas maneras de ver la realidad (...) es preciso dejar de lado los preconceptos y admitir la interrelación dialéctica entre métodos, sujetos y objetos” (Ibídem: 17).

En el análisis de los momentos de la planificación Chorny resalta el momento táctico como el momento de la programación, rescatando el uso de herramientas específicas para ese fin. Otro gran olvido de los planificadores modernos que no pasa desapercibido para ese autor. Resumiendo, concluye: “Los planificadores (...) se ocupan del control de gastos. (...) La innovación se transformó en un fin en sí mismo, no se innova para hacer frente a nuevos problemas o a viejos problemas no resueltos, se crean “ondas” para hacerse un lugar (...)” (Ibídem: 33). Concordamos con esa aguda visión del mundo.

## 5. A modo de conclusión provisoria

En *Theatrum philosophicum* Foucault dice: “Tal vez sea la primacía de la interpretación en relación a los signos lo que da un valor decisivo a la hermenéutica moderna (...) llegamos a un tiempo de interpretación que es circular. Este tiempo está obligado a volver a pasar por donde pasó (...)” (Foucault, 1987).

Entendemos este recorrido en formato espiralado, un volver a pasar que en el acto de pasar produce: pasaje. Nuestro foco en los autores también concuerda con Foucault, cuando defiende que la pregunta central en la interpretación es “¿quién?”; elegimos autores que respetamos y valorizamos por su contribución al campo de la Planificación y Gestión en Salud Colectiva. En los autores revisados apareció muy claramente cómo el objeto de preocupación de cada uno de ellos fue, simultáneamente, solución y obstáculo para enfrentar los dilemas medios-fines y control-subjetivación. Consideramos que la complejidad de la tarea de planificar instituciones de salud exige que esos dilemas sean enfrentados, sin embargo, difícilmente un método o teoría, solo, podría dar cuenta de semejante encargo.

Proponemos recuperar la idea de Planificación como mediación (Onocko, 1998), lo que permitiría articular la cuestión de la lógica de los fi-

nes con la necesaria operacionalidad, pero, ya no más, como tecnología. Mario Testa dice que el “saber hacer” en ciencias sociales no se incorpora —como en el caso de las ciencias duras— como tecnología sino como ideología (Testa, 1997); y esta tarea sería posible a partir de la interpretación histórica.

Intentar una interpretación, en los términos de Foucault, de la Planificación tal como viene siendo pensada y desarrollada en épocas recientes en las organizaciones, podría permitir la reconstitución de un campo que sea *modulador* de incorporación tecnológica. Cambiar la idea de la Planificación como cuerpo tecnológico (representado por métodos listos y acabados) y otorgarle el papel de matriz que podría ir subsidiando la incorporación de otras herramientas y técnicas para constituir algunos *Kits*, más o menos modulados a situaciones tipo. Esas situaciones comprenderían: momentos de los grupos, momentos de la organización, puntos críticos del proyecto (sea como vulnerabilidad o desafío institucional).

Pensar críticamente exige cierta capacidad analítica, intentando aprehender su sentido social, histórico, humano. Y jugar con esa capacidad nunca podría ser resumido en una receta. Por qué ese dado grupo consigue levantar esos y no otros problemas? El recorte de los problemas, el por qué de ese recorte, podría ser uno de los momentos centrales para hacer puente entre la capacidad instrumental de la Planificación y la cuestión de “qué hacer”, del sentido, de los fines perseguidos por la deseada transformación. Defendemos que la Planificación tendría capacidad de hacer mediación entre una racionalidad crítica al servicio de la liberación de las personas y la necesaria cuota de instrumentalidad operativa (Onocko, 1998).

Así como Castoriadis (1987) argumenta la no separabilidad total de los medios y los fines, defendemos la no separabilidad entre la acción racional y el momento subjetivo de los grupos que se preparan para, o están, en acción. Proponemos explorar la idea de identidad de los grupos, de las instituciones, como construcción posible a partir de las identidades individuales, y no borrando las identidades de los sujetos. Construcción que la Planifi-

cación podría, perfectamente, subsidiar.

Esto trae nuevamente la cuestión de nuestra propuesta no ser la de un método, sino más bien un territorio de composiciones disciplinarias variadas que permitirían la incorporación tecnológica secuencial según la demanda. La intención es valorizar esa demanda, y conseguir también operacionalizarla, honrando el compromiso teleológico de la Planificación como actividad. Sobre todo, respetando la comprensión de la vida y dinámica de los procesos como flujos, gradientes, siempre provisorios y situacionales.

Foucault (1987) dice que la interpretación hermenéutica moderna está siempre relacionada con una cierta terapéutica. Tal vez, en el fondo, estemos en busca de una “cura”, la de los males provocados por la aplicación instrumental de ciertos métodos que acabaron siendo fetichizados por algunos planificadores modernos.

## Bibliografía

- Benasayag M, Charlton E. 1993. *Esta dulce certidumbre de lo peor: para una teoría crítica del compromiso*. Bs. As: Ediciones Nueva Visión.
- Campos GW de Sousa, 1989. “Considerações sobre o processo de administração e gerência de serviços de saúde”. In: *Planejamento sem normas* (Campos, Merhy & Nunes) Pp: 9-32. São Paulo: Hucitec Editora.
- \_\_\_\_\_, 1992. *Reforma da reforma: repensando a saúde*. São Paulo: Hucitec.
- \_\_\_\_\_, 1994. “Considerações sobre a arte e a ciência da mudança: revolução das coisas e reforma das pessoas. O caso da saúde”. In: *Inventando a mudança na saúde*. (Cecílio, org.) Pp 29-88. São Paulo: Hucitec.
- Castoriadis C. 1987. *As encrucilhadas do labirinto II*. São Paulo: Paz e Terra.
- Cecílio LC de Oliveira, 1997. “Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental”. In: *Agir em Saúde* (Merhy & Onocko, orgs.) Pp: 161-168. São Paulo: Hucitec.

Chorny A. 1998. *Planificación en salud: viejas ideas en nuevos ropajes*. Rio de Janeiro: mimeo.

Ferrater Mora J. 1994. *Diccionario de Filosofía*. Barcelona: Editorial Ariel.

Foucault M, 1987. *Theatrum filosoficum*. São Paulo: Editora Princípio.

Gallo E. 1992. “Razão, poder e política. Para repensar o planejamento”. In: *Planejamento criativo: novos desafios em políticas de saúde*. (Gallo E, Rivera J, Machado ME; orgs.) pp 11-40. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora.

Horkheimer, Adorno, 1989. *Conceito de iluminismo*. In: Os pensadores. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda.

Matus C. 1993. *Política, planejamento & governo*. Brasília: IPEIA.

Merhy EE. 1995. “Planejamento como tecnologia de gestão: tendências e debates do planejamento em saúde no Brasil”. In: *Razão e Planejamento* (Gallo E., org) Pp: 117-148. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec- Abrasco.

\_\_\_\_\_, 1997. “Em busca do tempo perdido: a micropolítica do trabalho vivo”. In: *Agir em Saúde* (Merhy E. Obocko R. orgs.) Pp: 71-112. São Paulo: Hucitec.

Morgan G. 1996. *Imagens da organização*. São Paulo: Editora Atlas.

Onocko R. 1998. *O planejamento no divã ou análise crítica de uma ferramenta na gênese de uma mudança institucional*. Dissertação de mestrado, Campinas: DMPS/FCM/ UNICAMP.

Paim J. Silva, 1992. “A reforma sanitária e a municipalização”. *Saúde e sociedade* 1 (2): 29-47, 1992.

Teixeira CF. 1995. “O planejamento estratégico situacional em distritos sanitários: uma experiência no município de São Paulo”. In: *Construindo distritos sanitários, a experiência da cooperação italiana no município de São Paulo*. (Teixeira CF, Melo C. orgs.) pp 69-85. São Paulo: Editora Hucitec-Cooperação Italiana.

Testa M. 1997. *Saber en salud*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Rivera FJ. Uribe, 1989. *Planejamento e programação em saúde um enfoque estratégico*. São Paulo: Cortez Editora.

\_\_\_\_\_, 1992. “O planejamento situacional: uma análise reconstrutiva”. In: *Planejamento criativo: novos desafios em políticas de saúde*. (Gallo E, Rivera J, Machado ME. orgs.) pp 41-92. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora.