

Serie Desarrollo de Recursos Humanos No. 96

# PLANIFICACION ESTRATEGICA DE RECURSOS HUMANOS EN SALUD

Mario R. Rovere



alcanzados no nos impide concebir el desarrollo de la planificación estratégica como un proceso en construcción.

Este proceso de construcción colectiva busca reducir la distancia entre la reflexión y la acción, entre la investigación, el conocimiento y la práctica, y comprender mejor los procesos de cambio, reproducción y transformación en espacios micro y macro sociales.

Es en este sentido que hemos posicionado este trabajo, en la intención de hacer un aporte a esa búsqueda.

Una duda razonable en la presentación de la planificación estratégica de recursos humanos, es la vigencia de presentar una discusión basada en el contrapunto entre dos modelos de planificación cuando, al menos en el campo de la educación, la salud y los recursos humanos, la práctica de la planificación tradicional ha quedado reducida en muchos países de la Región a una liturgia vacía de contenido, o simplemente ha desaparecido.

Sin embargo, hemos verificado la vigencia del debate, lo que nos ha llevado a postular que la planificación tradicional ha tenido más éxito (y perdura vigente) en marcar la cultura institucional que en la instalación de metodologías eficaces.

Esta vigencia en la cultura en forma de imaginario normativo podría estar reforzando los límites artificiales entre lo técnico y lo político, generando pasividad y bajo compromiso, trasladando la resolución de todos los problemas y conflictos a un "nivel superior" de la Organización, y consagrando, en definitiva, una cultura autoritaria. Esto explica por qué la discusión entre la planificación normativa y la estratégica resulta aún vigente.

### **¿Qué es lo estratégico?**

Con frecuencia el adjetivo "estratégico" se utilizó para calificar una acción, otorgándole énfasis en un sentido similar al que brinda el término "prioritario".

"Derogar esta ley sería estratégico". "La constitución de este departamento es estratégica". "Retirar este requisito de ingreso puede ser estratégico", y claro que puede ser o no ser, lo que ocurre es que el uso vulgarizado de la palabra estrategia puede no responder a su uso más preciso.

Veamos cuál es ese uso: en sentido estricto estrategia es un término bélico que da por supuesto la idea de una confrontación real o potencial. Ningún ejército puede pensar estrategias sin identificar la existencia de aliados y enemigos.

La generalización de esta terminología a otros campos como el deporte, la administración, la planificación, etc., coincide con la necesidad de identificar códigos comunes en un juego dependiente de aliados y oponentes. En otras

palabras nuevos espacios como los campos de juego, los mercados, o las estructuras micro o macrosociales, han comenzado a ser vistas como campos de batalla, campos de tensión, campos de lucha. En consecuencia aceptar el uso de lo estratégico en sentido estricto, es aceptar la conceptualización del objeto de transformación como un campo de confrontación, de tensión, de pelea.

Resulta interesante señalar, tal como referencia O Lazo, el sentido de rigor y sistematicidad que requiere un enfoque estratégico en contra de la opinión de quienes creen que lo estratégico es sinónimo de acomodaticio, coyuntural, etc.

La palabra estrategia se ha venido usando en el campo de planificación con un sentido más instrumental, respondiendo al "cómo" instrumentar políticas. En este sentido Testa señala que en último caso no es grave hablar de estrategias en un espacio normativo que no identifica oponentes (a lo sumo, es un exceso de recurso);<sup>7</sup> "pero lo que sí es grave es creer que se puede actuar en situaciones de enfrentamiento sin pensar estratégicamente".

Una analogía que hemos trabajado para comprender el desarrollo instrumental del enfoque estratégico es el de "nivel de juego", utilizando como analogía los niveles de juego que ofrecen los programas de computación para jugar al ajedrez.

Un nivel I (de juego) es el que llamaríamos de instrumentación de objetivos o "técnico"; es característico del uso de la planificación tradicional (estrategia es sinónimo de "cómo" lograr los objetivos).

Un nivel II aceptaría la detección de ciertos obstáculos y de factores facilitadores, que deben ser tenidos en cuenta. Este nivel es con frecuencia usado en la administración estratégica con ejercicios como el DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) en el que se desarrolla la capacidad de enfrentar y/o aprovechar eventos, circunstancias o hechos que se interponen entre el presente y la situación objetivo.

Un nivel III, de mayor complejidad, se desarrolla cuando esos obstáculos y factores facilitadores no son hechos o circunstancias sino sujetos que "piensan" y controlan recursos de poder, es decir, que voluntariamente pueden obstaculizar o facilitar el alcance de nuestros objetivos. A su vez reservamos este nivel para lo que podríamos llamar confrontación bajo reglas. Reglas que pautan la forma y los criterios bajo los cuales se disputa, como en caso del deporte, o en los procesos electorales, etc.

Un nivel IV de complejidad se genera cuando las estrategias deben enfrentar situaciones en que las reglas mismas son parte de lo que se disputa, lo que ocurre con frecuencia en los espacios sociales; esto no quiere decir que no haya reglas, sino que su creación, estabilidad e imposición implícita o explícita al otro son parte del juego.

En este texto, por claras exigencias de consistencia teórico instrumental, cuando hablamos de lo estratégico nos estamos refiriendo al tercer y cuarto

nivel de juego y por ello es que jerarquizamos el valor de la pregunta "¿quién?", para detectar si nuestros análisis, construcciones o discurso identifican adecuadamente los sujetos o actores sociales relevantes para cada situación o carecen de ellos. Por otro lado, sólo el tercer y el cuarto nivel permiten conectar la planificación estratégica con los modernos desarrollos de teoría social.

Una segunda precisión es la que se refiere a la definición de estrategia; adecuando la fórmula clásica de Clausewitz<sup>8</sup>, diríamos que estrategia es el uso de los movimientos tácticos en el sentido del objetivo último que se busca alcanzar; Testa<sup>9</sup> señala que estrategia es el conjunto de movimientos tendientes a poner el objetivo al alcance, separando esto de lo que llamamos líneas sustantivas, cursos de acción, proyectos, políticas, etc.

La idea de estrategia da por supuesto aquí, que el objetivo no está al alcance -algo así como que el objetivo es en sí conflictivo-, lo que suele ocurrir sistemáticamente con los objetivos sociales.

Dado que hemos mencionado el concepto de táctica conviene señalar que táctica y estrategia se definen en términos relativos una a otra. Así la táctica es el uso de los recursos (en síntesis de poder) para la obtención de resultados o logros parciales y estrategia es el uso y la articulación de esos logros parciales en el sentido del alcance de los resultados generales del proceso de planificación.

Mientras la estrategia no puede alcanzar resultados sin adecuadas formulaciones tácticas, las tácticas carecen de sentido y dirección fuera de una determinada estrategia.

La literatura norteamericana<sup>10</sup> a su vez, por su influencia funcionalista coloca la teoría de los juegos como base teórica del pensamiento estratégico identificando juegos que pueden ser de suma cero (si uno gana el otro pierde) o juegos de resultado abierto, lo que es más frecuente en los espacios sociales.

Una discusión adicional se instala entre lo que es normativo desde esta perspectiva ya que en la discusión con lo estratégico se ha perdido de vista la posibilidad de realizar una relectura de la norma como una regla de juego que tiene capacidad de coacción de unos actores sociales sobre otros, en otros términos las normas de todo tipo cuando están acompañadas de los instrumentos para garantizar su cumplimiento, son recursos de poder, en consecuencia recursos imposibles de ignorar desde un enfoque estratégico.

En síntesis, buscamos preservar el calificativo de estratégico para acciones o resultados que puedan considerarse un avance significativo en relación a poner el objetivo al alcance, avance que necesariamente debe considerarse como un cambio en la correlación de fuerzas entre dos o más actores sociales.

Con estos recaudos podemos reinterrogar cuando alguien afirma que tal cosa es estratégica, si está hablando realmente de proyectos o movimientos relevantes para alcanzar objetivos sociales conflictivos, o, de otro modo, si esos

movimientos permitirán cambiar las correlaciones de fuerza actuales o futuras de una manera favorable para algún actor social.

### **Especificidad, las rupturas<sup>11</sup>**

Adelantábamos en el trabajo antes citado<sup>10</sup> que en nuestra opinión la Planificación Estratégica asume que las características esencialmente "conflictivas" del campo no son sino una manifestación singular de los conflictos básicos que cada sociedad concreta va construyendo y busca identificar, no a partir del "debe ser" sino a partir del "cómo es", las estrategias más adecuadas para la intervención exitosa de diferentes fuerzas sociales.

Este análisis que nos lleva a la pérdida de los análisis "objetivos", "desde afuera" por aquello de que "no hay externalidad posible en los sistemas sociales"<sup>12</sup>. Este tipo de argumentación levanta rápidamente escozores entre quienes sienten como amenaza la pérdida de la "objetividad" y califican de subjetivista a este tipo de análisis, con carácter peyorativo.

Sin embargo varios autores, desde distintos campos se han venido oponiendo a la hegemonía de los análisis de carácter sistémico estructuralista (sin sujetos) en diferentes campos del conocimiento. Foucault<sup>13</sup>, Deleuze y Guattari<sup>14</sup> en el campo de la Filosofía; Bourdieu<sup>15</sup>, Habermas<sup>16</sup> y Touraine<sup>17</sup> en el campo de la Sociología; P. Riviere<sup>18</sup> y Guattari<sup>19</sup> en el campo de la Psicología Social; Ibáñez en el campo de la Metodología de Investigación Social<sup>20</sup>; Bourdieu<sup>21</sup> en el campo de la Etnología.

Como veremos en el Capítulo IV en realidad hablar de subjetividad no significa renunciar a realizar el análisis más integrado y completo posible de una situación, para lo cual apelamos a un trabajo de "reconstrucción intersubjetiva" que pasa por articular los análisis de los diferentes actores que participan en una situación concreta, pero desde su propia perspectiva, posicionamiento, sistema de valores, experiencia e intencionalidad.

Desde nuestra perspectiva el desarrollo de un enfoque estratégico de Recursos Humanos en Salud requiere del apoyo de una formulación metodológica sin la cual se reducen las posibilidades de intervención eficaz. Claro está que esto no puede obtenerse reduciendo la potencialidad de un enfoque como este a un algoritmo o secuencia de pasos y etapas.

Mas aún, concebimos nuestro aporte como una orientación para el desarrollo de metodologías que deben ser construidas en cada situación y ámbito concreto, algo así como lo que ocurre en la investigación social donde no se aplica método, sino más bien se construye método y esa construcción forma parte de la investigación misma.

En acuerdo con esta problemática y para explicitar las características que adquiere en este caso concreto la aplicación de la Gráfica 1 colocamos algunos elementos que sirven para desestructurar los supuestos que han venido

## Investigación de problemas

El segundo momento que analizaremos es el de investigación de problemas. Momento ubicado en las "coordenadas" del ser y de mayor especificidad. El Análisis de Situación nos permitió delimitar una problemática (P) global que no resulta operativa per se, pero que incluye problemas (p) que lo son y cuyas explicaciones van a ser investigadas en este momento. P contiene un número de p como un bosque contiene árboles.

La investigación de problemas sociales como actividad dista mucho de poder ser encerrada en estas líneas, sólo que como parte del proceso de planificación es una tarea que no podemos obviar. Lo que nos lleva a tener que simplificarla, ojalá sin pérdida de sentido y/o con la menor pérdida posible.

### Identificación de un problema

Dado que el análisis de situación nos lo reclama, partimos de la identificación de problemas o estructuras problemáticas que parecen la forma natural como la gente se enfrenta a situaciones de cambio.

¿Qué es un problema? Decimos que un problema es una brecha entre una realidad o un aspecto de la realidad observada y un valor o deseo de cómo debe ser esa realidad para un determinado observador, sea este individual o colectivo. Siendo así, afirmamos de inicio que los elementos de un problema son:



Desde esta perspectiva podemos afirmar que no hay problemas si no hay sujetos que se problematizan o de otro modo los problemas no existen independientemente de la existencia de sujetos que se problematizan.

Como consecuencia, afirmamos la naturaleza necesariamente subjetiva del concepto de problema, lo cual no quiere decir que no pueda ser con pequeñas diferencias un problema de percepción colectiva, aunque en este sentido un problema masivo no se transforma por ello en objetivo.

¿Qué problemas seleccionar?, ¿cómo y por qué recortar de la realidad ciertos problemas y no otros?, toda opción es en sí misma política en el proceso de planificación social son interrogantes que no tienen respuestas simples, incluso autores como Gómez Jara y Pérez<sup>17</sup> van más allá y afirman: "o la investigación sirve para el cambio o sirve para obstruirlo".

### *Delimitación de un problema*

"Investigar es investigar problemas", los problemas tienen su origen en la realidad y/o en el conocimiento o teoría que se refiere a ella y cuando presentamos estos dentro de un marco teórico no hacemos sino colocar un problema en situación.

Sobre la forma de tratar problemas Bennis y Nanus<sup>18</sup> plantean que "los administradores en su mayoría tienen que ver con el proceso mental conocido como solución de problemas (problem-solving). Este comprende un problema, un método y una solución que se desprende del problema y del método. Cuando ni el problema ni el método -mucho menos la solución- existen como entidad conocida, se da un proceso mental creativo. La creatividad incluye un problema descubierto que necesita trabajarse desde el comienzo hasta el final. La forma más elevada de descubrimiento siempre requiere hallar el problema".

El concepto problema es de uso generalizado y reemplaza con ventaja otras categorías que ha utilizado la planificación tradicional. "La gente tiene problemas, la Universidad tiene departamentos y el Estado tiene sectores", es una frase que con pequeñas modificaciones cita Matus<sup>19</sup> para señalar el carácter comunicacional de trabajar con esta categoría para vincularse con las necesidades de la gente y al mismo tiempo para denunciar que las organizaciones estructuradas por criterios técnicos pueden llevar el extremo que nadie se ocupe de los problemas de la gente.

### *Clasificación de problemas*

La riqueza de la construcción de problemas parece reducirse cuando la enfrentamos con un trabajo de taxonomía, y por cierto no lo haríamos si no tuviera un valor práctico en función de las consecuencias que tal clasificación genera.

- Terminales o intermedios

La primera distinción que hacemos es la que se refiere a la ubicación del problema.

Todo sujeto individual o colectivo que interviene sobre una realidad, tiene una cierta percepción de estar trabajando entre un afuera (la realidad) y un adentro (nosotros), nuestros recursos productivos, nuestra organización.

Hay luego un afuera y un adentro en relación dinámica, el adentro es crucial porque se refiere a las acumulaciones hechas por el sujeto para producir eventos, hechos sociales, la organización de esas acumulaciones y el proceso productivo mismo.

Sin embargo, el afuera es todavía más importante porque es allí donde cualquier sujeto u organización acumula o desacumula legitimidad, porque en definitiva en ese afuera es donde se encontrará la finalidad última de cualquier organización.

Frente a esta distinción, no resulta difícil comprender que hay problemas que están o se perciben en el afuera, a los que llamamos problemas **terminales** y problemas que se perciben en el adentro o problemas **intermedios**. (Un concepto parecido es también usado en administración hospitalaria, donde se habla de servicios finales, intermedios y generales).

Insistimos en que la distinción no es banal, en parte porque el posicionamiento hace que los problemas intermedios ocupen todo el campo de preocupación de un actor y en consecuencia éste pueda ser llevado a construir una agenda de trabajo que termine ignorando una fuerte y constante pérdida de legitimidad, basado justamente en la no resolución de problemas terminales que vienen drenando el prestigio de su organización.

Esta división es central y marca incluso un señalamiento que se viene haciendo desde muy distintas perspectivas para el cambio organizacional "pensar de afuera para adentro" es una de las recomendaciones centrales hoy de la administración estratégica.

Hay otros aspectos prácticos en el dilema de los problemas terminales e intermedios y es que cuando uno remonta la estructura explicativa de un problema terminal sistemáticamente emergen algunos problemas intermedios. En cambio, cuando uno analiza problemas intermedios con frecuencia, no involucra ningún problema terminal, lo que hace que los problemas intermedios tiendan a autonomizarse, es decir a adquirir un valor propio e independiente.

Por ejemplo, en la estructura explicativa de una eventual baja de calidad del proceso de enseñanza en servicio de alumnos de odontología (problema terminal en el sistema educacional), puede argumentarse el incumplimiento de los horarios de atención de los profesionales (problema intermedio). Pero a la inversa podría analizarse (y aún resolverse) el problema de incumplimiento de horario sin tener en cuenta ni mejorar la calidad del proceso educacional.

- Actuales o potenciales

Otra forma de agrupar los problemas se refiere a su vigencia: dado el carácter exploratorio de nuestro conocimiento y experiencia podemos estar preocupados por problemas **actuales** o por problemas **potenciales** siendo los primeros los que presentan sus manifestaciones en el presente y los segundos aquellos que pueden presentarse en la tendencia.

Un ejemplo puede ser el de un país que matricula en sus pregrados de la carrera de Obstetrix, más alumnos que el total de obstetricas que tiene ejerciendo en el país.

Al no existir aún ninguna previsión de empleo se puede prever (y trabajar) como un problema potencial.

- Estructurados, semiestructurados e inestructurados

Una tercera distinción es la que se realiza entre problemas **estructurados**, problemas **semi estructurados** y problemas **inestructurados**.

Los problemas **estructurados** son aquellos que reconocen una estructura explicativa determinativa, organizada a partir de hechos que se conectan con el problema en relaciones de causalidad, en otras palabras el problema tiene causas claras y si estas causas se remueven, con certeza el problema desaparecerá.

Un problema **semiestructurado** es aquel en que las explicaciones se encuentran vinculadas con el problema por relaciones de tipo probabilísticas; es lo que también se conoce como incertidumbre bien definida.

Un problema **inestructurado** en cambio es aquel cuya estructura explicativa, muestra ligaduras laxas lo que hace que el problema muestre grados de libertad con respecto a su estructura explicativa, es así que las intervenciones no pueden garantizar que el problema será resuelto (a veces ni siquiera modificado). Esto, a su vez, expresa una vinculación entre variables que llamamos **creativa** o de **incertidumbre mal definida**.

#### GRAFICA No. 4 TIPOS DE PROBLEMAS

Problemas estructurados predominantemente físicos, lógicos o matemáticos.	●presentan "causas" que se vinculan con el problema de forma determinística (si A siempre B).
Problemas semiestructurados predominantemente biológicos o de juegos de azar se puede aplicar enfoque de riesgo (si A puede ocurrir B en el 75% de los casos o C en el 25%).	●Las causas o explicaciones se vinculan con el problema bajo relaciones probabilística de incertidumbres bien definidas.
Problemas inestructurados predominantemente sociales y psicológicos se puede aplicar teoría de los juegos, cálculo interactivo.	●Las explicaciones se relacionan con el problema en forma interactiva y creativa, no es posible enumerar todas las explicaciones ni asignarle probabilidad de ocurrencia, incertidumbre mal definida.

Resulta obvio que los problemas que enfrentan la planificación de Salud Educación y de Recursos Humanos son mayoritariamente sociales, es decir de tipo inestructurado.

Una complejidad adicional se produce al profundizar en las explicaciones de algunos problemas frecuentes en el campo de salud y de recursos humanos que pueden comenzar siendo estructurados, pero se desestructuran al remontar su estructura explicativa, por ejemplo la mortalidad infantil por diarrea, reconoce como explicaciones a la muerte por shock séptico o la muerte por shock hipovolémico, el shock hipovolémico se produce por deshidratación, la cual se produce por un cuadro de diarrea y vómitos intensos y/o prolongados sin reposición adecuada de sales y líquidos. Esa diarrea, y de esa gravedad puede producirse a su vez, por una combinación de sobre oferta de gérmenes patógenos, disminución de la estructura inmunitaria por un historial nutricional deficiente.

A partir de aquí el problema se desestructura al preguntar ¿por qué recibe una sobre oferta de gérmenes? (falta de agua potable, falta de saneamiento básico, sobre oferta de moscas, alimentación artificial por trabajo a destajo de la madre, etc.) o, ¿por qué tiene una historia nutricional deficiente?

El ejemplo permite ver como un problema que puede parecer bien estructurado puede desestructurarse.

Aquí puede verse el sentido ideológico de no pasar en el análisis de los problemas de salud de cierto nivel de explicación, lo que predetermina la naturaleza y el tipo de intervención.

### *Definición del problema*

Una vez que el problema ha sido identificado y delimitado necesitamos una definición precisa y operativa del mismo. Enfrentar esto supone una clara referencia témporo-espacial y la precisión de para quién es un problema. En el ejemplo del problema enunciado como "tenemos un currículo obeso" puede definirse como: "La baja gobernabilidad de la Facultad en los últimos diez años determinó que no se pudieran resistir las presiones para incorporar como materias y contenidos todo lo que surgió de nuevo en el campo".

### *Descripción de problemas*

#### *¿Cómo sé que el problema existe?*

En muchas ocasiones el problema no se manifiesta por si mismo sino que se nos hace evidente a través de ciertos hechos, señales o indicadores. Esos elementos constituyen una importante ayuda, especialmente si se constata

la potencia de asociación entre indicador y problema. (inquietud en los perros y temblor.)

Los indicadores son un instrumento vital para la identificación de problemas y para monitorear las intervenciones que sobre ellos se proyectan. Pueden ser de tipo cuantitativo o cualitativo; a este respecto, resulta útil señalar que cuando el indicador es cuantitativo o aún cuando es cualitativo y se puede volcar a una escala, se obtiene un instrumento más preciso y útil para el seguimiento de un problema, ya que en caso contrario no tendríamos posibilidad de contar con él sino en el extremo de su rango; un indicador cualitativo puro tiene un valor que oscila entre 0 y 1, el 0 significa que no está presente y el 1 que sí lo está.

A la hora de identificar la estructura de manifestaciones del problema (signos o señales), es necesario identificar la situación actual o los valores actuales de esos indicadores que son valiosos referentes para quien planifica.

Ejemplo: En una Universidad se detecta que el problema educacional básico de los alumnos que ingresan a cuarto año de la carrera de medicina es que temen enfrentarse a solas con los pacientes, lo que se manifiesta en una tendencia a moverse en grupos compactos: ¿cómo sé que el problema existe?, sólo el 3% de los alumnos se dispersan en la sala y sólo el 1% espontáneamente conversa con los pacientes.

Problema: La gran mayoría de los Decanos y Directores de escuelas, facultades y carreras de salud de un determinado país, considera que el Director de Recursos Humanos del Ministerio de Salud no tiene el nivel suficiente como para convocarlos a reunión.

¿Cómo sé que el problema existe?: el nivel de respuesta a las convocatorias del Director de RRHH es del 19% mientras el nivel de respuesta a las convocatorias del Ministro del Sector es de 75%.

### *Explicaciones de un problema*

La identificación de la estructura explicativa de un problema tiene una aplicación directa si se considera que es sobre esas explicaciones que se va a operar a fin de modificar el problema.

En una forma simplificada, usamos la analogía con un árbol cuyo follaje serían las manifestaciones o indicadores, su tronco el problema propiamente dicho y sus raíces las explicaciones que como estas permanecen ocultas sin que podamos saber si son más o menos extensas, más o menos profundas. Precisamente a esa profundidad (planos), a esa extensión (espacios), se refiere una cierta cartografía que utilizamos para ubicar las explicaciones o nudos explicativos de nuestro problema (ver Gráfica 5).

GRÁFICA No. 5

"CARTOGRAFIA" DE PLANOS Y ESPACIOS PARA UBICAR LAS EXPLICACIONES O NUDOS EXPLICATIVOS DE UN PROBLEMA

ESPACIOS			
PLANOS	GENERAL	PARTICULAR	SINGULAR
De los Flujos Funcional o Fenoménico			
De las Acumulaciones, de los Actores Sociales, o Estructural			
De las Reglas Básicas o Genoestructural			

*Planos*

Hemos comenzado a presentar la lógica de planos en el momento del Análisis Situacional; el plano funcional representa el plano de los flujos, el movimiento de circulación, la acción, la producción de hechos sociales (en un juego las jugadas), que es el mundo que se nos manifiesta a los sentidos y que es la que más frecuentemente nos expresa las dificultades, los malestares, las inadecuaciones, las injusticias, los descontentos.

Ubica el primer nivel de explicación de nuestra estructura problemática, allí hay nudos explicativos; las primeras explicaciones, las explicaciones funcionales, las que dan argumento, fundamentación u origen a acciones también fenoménicas.

Ejemplos:

1. Los alumnos se desinteresan porque el docente tiene una relación conflictiva con el tema que intenta exponer.
2. A pesar de responder adecuadamente al perfil del cargo, un técnico de laboratorio no se adapta al lugar de trabajo porque no se siente valorado por sus compañeros.

Un segundo plano, más estructural, es denominado como el plano de las acumulaciones o de los recursos y se refiere básicamente a los elementos o recursos capaces de producir hechos, pero también llamamos a este plano de los

"actores sociales" porque estos recursos o acumulaciones, sólo interesan en tanto son controlados o apropiados por sujetos concretos, que hacen de ello un determinado uso para producir hechos sociales.

En otras palabras transforman la potencia en acto. Potencia que está encerrada en los recursos o acumulaciones y que es liberada en los hechos por un sujeto.

Es como la relación que hay entre un instrumento musical (recurso de uso potencial), la música que produce (flujo de hechos) y el músico (sujeto que se apropia del recurso y produce los hechos). En este mismo ejemplo puede percibirse que es posible escuchar (y disfrutar) la música sin identificar los instrumentos que la producen.

Por último hay un plano todavía más estructural que llamamos el plano de las reglas, que son las reglas bajo las cuales los recursos pueden producir los hechos. En nuestro caso las leyes de la acústica que determinan el espacio de la producción posible de la música, para un determinado instrumento musical.

Ejemplos en el campo de Recursos Humanos, podrían ser el desarrollo de una clase (flujo de hechos) realizada por un docente (sujeto) con determinado equipamiento, materiales, transparencias o retroproyector (recursos o acumulaciones) dentro de los límites de tiempo que la currícula y el sistema de horarios impone (reglas).

En el proceso de trabajo podemos analizar la calidad de los servicios brindados a los asegurados (flujo de hechos) por un equipo de salud (sujetos) que con determinado conocimiento y tecnología (recursos o acumulaciones) brindan una atención limitada a los derecho-habientes del Seguro Social (reglas del juego).

Si queda claro el uso de los planos, estos pueden ser usados para ubicar los diferentes niveles de análisis en que se encuentran las explicaciones de un problema.

En nuestros ejemplos, una clase puede haber sido poco motivadora porque los alumnos estaban pensando en un examen, o el docente no durmió bien o simplemente está peleado con el tema (explicación fenoménica en el plano de los flujos), pero también podría haber fracasado porque el material educativo es inadecuado, el equipamiento está fuera de uso, o el docente no tiene el conocimiento necesario (explicación estructural en el plano de las acumulaciones), o simplemente el tema no era para una clase expositiva y sin embargo la asignación horaria, la currícula o el reglamento universitario así lo exige (explicación en el campo de las reglas básicas).

Esta distinción de planos de explicación no es académica, ya que en realidad tiene directamente que ver con la acción, pues cuanto más fenoménica es la explicación más fácil es su solución, (aunque suele ser más transitoria) y cuanto más estructural más difícil (aunque suele ser más definitiva).

### *Espacios*

Las explicaciones pueden, a su vez, estar ubicadas en el espacio del actor que planifica o pueden caer por fuera de ese espacio.

Delimitamos diferentes espacios de explicación que nos facilitan la ubicación o el alcance de las mismas.

El primer espacio es el que denominamos el espacio singular, espacio que se define por el alcance de las decisiones del actor que planifica (aquí hemos optado por una técnica autoreferencial para facilitar el análisis).

A un espacio mayor que contiene el espacio singular que es de la misma naturaleza (salud, educación, etc.), y que excede el nivel de decisión del actor que planifica, lo denominamos espacio particular.

Finalmente, a un espacio aún mayor, pero que no es de la misma naturaleza, lo denominamos espacio general.

En nuestro ejemplo anterior la clase podría también haber fracasado por una huelga docente (explicación en el espacio particular) o por una huelga de transporte (explicación en el espacio general).

Si esto es así, resulta posible cruzar estos planos y espacios tal como lo hacemos en la Gráfica No. 5, lo que da origen a nuestra matriz de análisis o investigación de problemas. Los problemas descritos y explicados en cada matriz son archivados hasta que sean priorizados y pasen por el proceso de síntesis que va del modelo explicativo al modelo operativo, proceso que discutimos en el momento de diseño de proyectos.

El hecho que para el Análisis Situacional hayamos trabajado con dos planos y que en la investigación de problemas trabajemos con tres planos y tres espacios, sólo significa que por el tamaño de la problemática que enfrentamos en el análisis de situación y por la necesidad de síntesis panorámica, nos autolimitamos. Sin embargo es posible imaginar un Análisis Situacional que explore los planos y espacios aquí identificados.

### *Red explicativa*

Insistiendo en la impertinente reducción que estamos haciendo de categorías muy complejas de las ciencias sociales, pero al mismo tiempo en la imperiosa necesidad de comprender algunas de estas categorías para la planificación en salud, en educación y/o recursos humanos (casos específicos de la planificación social), comenzamos afirmando que sólo excepcionalmente podemos hablar de causalidad en los espacios sociales.

En otras palabras es poco probable que para un determinado efecto (problema social), encontremos otro hecho que lo cause, de tal forma que se cumpla que si aparece la causa, aparece el efecto; si desaparece la causa,

desaparece el efecto. Si aumenta la causa, aumenta proporcionalmente el efecto, etc.

En los espacios sociales necesitamos hablar de explicaciones, los hechos se vinculan entre sí de una manera más laxa; en el ejemplo anterior de relación causal los grados de libertad del efecto respecto a la causa se reducen a cero.

En los espacios sociales no es así, una explicación se puede vincular con un efecto (problema) a través de una relación de determinación, decimos que un hecho (explicación) determina el espacio de lo posible de otro hecho (problema), como un bote que se encuentra anclado con una cuerda extensa, puede tener distintas ubicaciones (grados de libertad) siempre que no esté más allá de la distancia total de la cuerda. Diríamos entonces, que la cuerda marca o determina el espacio de variedad de lo posible en cuanto a la ubicación del bote.

Por ejemplo, en una Universidad, un Servicio de Salud o un colegio profesional, el presupuesto determina el espacio de variedad de lo posible, de lo que se puede hacer con él. Le marca un límite a esa variedad.

Otra forma de vinculación es la que llamamos de condicionamiento: en esta relación un hecho le pone condiciones a la existencia o a la eficacia de otro; el nivel de motivación de los alumnos condiciona la eficacia del proceso educativo.

En nuestra matriz de explicación de problemas por planos y espacios, cada salto de espacio o de plano suele ser un cambio de nivel en el sentido que las explicaciones más generales o más estructurales suelen determinar el espacio de variedad de lo posible a las explicaciones más singulares y fenoménicas; por otro lado, estas explicaciones o problemas tienen grados de libertad, (concepto tomado de la química que se refiere a la existencia de valencias libres o ligaduras) que usan en parte para condicionar la eficacia de sus propias determinaciones. Es decir que las explicaciones más fenoménicas y singulares condicionan la eficacia de los hechos o explicaciones más generales que la determinan.

Un ejemplo sería el de a) presupuesto aprobado (regla), b) presupuesto disponible (acumulación) y c) ejecución presupuestaria (flujo). Dentro de las determinaciones de a) y b) puedo hacer diferentes ejecuciones presupuestarias, pero si me muevo por debajo del presupuesto asignado o en el límite superior del mismo, condiciono la eficacia de su determinación (puedo crear condiciones para una reducción o un incremento presupuestario).

Un docente puede tener una determinada capacidad, pero un grupo de alumnos puede obtener de él un rendimiento mayor que otro grupo (el docente determina, pero los alumnos condicionan).

Esta división es crucial en el campo de la planificación porque rompe el problema de los posicionamientos extremos entre quienes sólo encuentran explicaciones fenoménicas en el espacio singular -lo que lleva a una práctica inmediatista y en parte omnipotente- y los que sólo encuentran explicaciones

estructurales en los espacios generales -un análisis más paralizante del tipo: "si no cambia todo no cambia nada"-.

El esfuerzo por explicar la esencia del fenómeno y construir una red explicativa ayuda porque se gana legitimidad al enfrentar problemas a partir de explicaciones que están a nuestro alcance, mientras se buscan formas (estrategias) de poner al alcance explicaciones más estructurales que actualmente no lo están.

### *Priorización de problemas*

La priorización de problemas en un momento dado se puede hacer a punto de partida del concepto de valor político de un problema. Se refiere a la legitimidad que puede obtenerse de la resolución del mismo. Como se ve con frecuencia, son los problemas terminales los que adquieren, por su visibilidad para la población, un mayor valor político.

Otro concepto que ha sido utilizado es el de motricidad, es decir, la capacidad que un problema tiene de arrastrar a otros al resolverse. Este concepto permite seleccionar que problema tendrá más influencia o efecto de arrastre sobre los otros.

Es frecuente que en los criterios de priorización necesitemos combinar problemas seleccionados con ambos criterios ya que solo excepcionalmente se encontrará un problema que reúna ambos requisitos.

### *A modo de síntesis*

Podemos intentar sintetizar y buscar una instrumentación de las categorías desarrolladas en este momento a través de una matriz de investigación de problemas como la que presentamos en la Gráfica N° 6.

Podemos aplicar una matriz o diagrama por problema y mantener un registro dinámico de estos.

La utilización de esta matriz podría ayudar al proceso de delimitación, definición y explicación de problemas bajo ciertas condiciones.

¿Cómo podemos trabajar aplicando las diferentes categorías señaladas en el proceso de investigación de problemas operando sobre cada uno de ellos?

1. Delimitando de una forma comprensiva y operativa el problema a enfrentar.
2. Definiendo claramente para quién es un problema, que supone una fuerza social que planifica.
3. Identificando los indicadores del problema, es decir las manifestaciones que nos permiten afirmar que el problema existe.
4. Señalando el valor actual de esos indicadores.

5. Identificando las explicaciones del problema y ubicándolas en los diferentes planos (fenoménico o flujos, acumulaciones o de los Actores Sociales y de las reglas básicas) y en los diferentes espacios (singular, particular y general).
6. Conectando las explicaciones entre sí (que explica que), señalando la naturaleza de las relaciones que existen entre esas explicaciones, y entre ellas y el problema (causalidad, determinación, condicionamiento).
7. Organizando un archivo dinámico de problemas descritos y explicados para mantener un registro actualizado de la realidad, para generar un proceso de "acumulación" de nuestra capacidad explicativa, para enfrentar problemas con tendencia cíclica y sobre todo para alimentar el banco de programas y proyectos que veremos en el momento denominado "diseño de proyectos".

En forma de síntesis presentamos la Gráfica 6.