

# Una Propuesta Metodológica: La Planificación Estratégica o Situacional

Carlos Payares González\*

Gómez Castellanos<sup>1</sup> sostiene que la base conceptual de un proceso de transformación de la práctica odontológica está dada por la Estrategia de Atención Primaria en Salud, formulada en 1978 en la declaración de Alma Ata, y agrega que la fundamentación metodológica debe basarse en la planificación estratégica o situacional expuesta por Carlos Matus en varias de sus obras.

En efecto, la posibilidad de una reformulación de la práctica odontológica tiene que pasar por un proceso planificado en el cual las acciones no deben ser realizadas por un solo tipo de protagonistas, de manera individual y autoritaria. Por el contrario, debe ser un proceso orgánico que considere a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí. Debe ser una actividad colectiva que congenie adecuadamente la experiencia y la formación científico-técnica de los diferentes actores participantes. A su vez, éstos deben planificar teniendo en cuenta que son parte de la realidad, lo que hace entonces inaceptable la presunta división entre el sujeto y el objeto de la planificación. De esta manera, el sujeto siempre hace parte de la realidad que contiene a su vez otros actores que colaboran, contemplan o contrastan.

Todo proceso de transformación planificada debe tener en cuenta cuatro cuestiones: conocer la realidad desde varias perspectivas situacionales; definir o diseñar una direccionalidad hacia una situación aspirada; observar las posibilidades de dicha direccionalidad para sortear las restricciones y obstáculos de la realidad, y abordar los

aspectos de la operacionalidad en cuanto a lo que se debe y se puede hacer hoy y cada día cuando sea hoy, con el objeto de avanzar hacia una situación definida como objetivo.

Carlos Matus ha expuesto en sus obras lo que considera como los diferentes momentos de la planificación estratégica:<sup>2,3,4.</sup>

- M1: MOMENTO EXPLICATIVO (FUE, ES, TIENDE A SER)
- M2: MOMENTO NORMATIVO (DEBER SER)
- M3: MOMENTO ESTRATEGICO (PODER SER)
- M4: MOMENTO TACTICO OPERACIONAL (HACER)

Dichos momentos se pueden presentar en cadena continua o en cualquier orden y cada uno de ellos abarcar a los demás. Esta es una de las tantas diferencias con la planeación tradicional que procura una secuencia lineal dada por un diagnóstico, una formulación de un plan, una aprobación, una ejecución y un control-evaluación.

## El momento explicativo

Para una práctica odontológica alterna la explicación de la situación en la que se encuentra la Odontología le significa reconsiderar un conjunto de circunstancias relevantes que han determinado su evolución. Esta explicación no sólo consiste en la elaboración de hipótesis sobre algunos procesos que generan problemas claramente identificados sino que es necesario también establecerles a éstos su valor

## Palabras claves:

Atención,  
Primaria,  
Planificación,  
Estrategia.

\* Odontólogo Sociólogo de la U. de Antioquia, Medellín, Colombia. Ex-jefe Departamento Odontología Preventiva y Social, Fac. de Odontología U. de Antioquia. Jefe actual de la Sección Atención Odontológica. Metrosalud, Medellín, Colombia.

jerárquico o teórico-práctico. La importancia de identificar y jerarquizar los problemas estriba en la constitución de una realidad insatisfactoria que requiere de un movimiento social de transformación. La valoración de cada uno de los problemas facilita de inmediato un abordaje coherente determinando la selección de unos y la postergación de otros.

### Algunas áreas problemáticas en la práctica odontológica

A manera de ejemplo, los siguientes problemas pueden hacer parte de un análisis de la situación inicial para una propuesta transformadora de la práctica odontológica:

1. Definición y naturaleza de la práctica odontológica (¿trabajo social?, ¿ciencia?, ¿técnica?, ¿arte?)
2. Definición y naturaleza del objeto de trabajo de la práctica odontológica (el proceso salud-enfermedad humano: ¿fenómeno social o fenómeno biológico?)
3. Caracterización de los perfiles epidemiológicos generales y bucales.
4. Participación y naturaleza del concepto de comunidad y de participación comunitaria.
5. Definición y caracterización de la educación, modelos pedagógicos y medios-técnicas de enseñanza.
6. Caracterización de la oferta y la demanda sociales de la práctica odontológica.
7. Identificación de los actores sociales respecto a los proyectos que se pongan en juego a partir de la definición de los problemas señalados como importantes y las formas como han sido explicados.

### El momento normativo

Es la instancia del diseño de un plan en donde se precisa el deber de una realidad analizada. Contiene los lineamientos, criterios, operaciones, acciones y subacciones.

El plan señala una direccionalidad que se expresa por medio de un arco direccional. Las estrategias consistirán en un sorteo de obstáculos para crear y recorrer un camino ("se hace camino al andar"). Por medio de la argumentación y consistencia del plan, se define una direccionalidad de acciones que representan su aspecto normativo (deber ser). Las acciones de un plan permiten la convocatoria a la participación colectiva.

En este momento los actores sociales manifiestan su voluntad de cambiar la realidad, señalando lo más claramente posible hacia dónde se pretende llegar, qué tipo de práctica se desea, cuáles son sus características fundamentales y cuáles son las metas y objetivos del plan. De ahí el que un plan sea primariamente un acto político que se fundamenta sólo en parte en el conocimiento científico para marcar una direccionalidad. Es un instrumento para hacer conciencia y buscar consensos sobre la magnitud e imperiosa necesidad de solucionar determinados problemas y alcanzar ciertos objetivos.

La direccionalidad de un plan se basa en tres tareas: la selección de los problemas, la selección de los medios para enfrentar dichos problemas y la búsqueda de los resultados como consecuencia de la aplicación de los medios. Así se constituye un programa direccional que asume la explicación de un punto de partida (situación inicial) para seleccionar los problemas a transformar, precisar los proyectos de acción y esbozar una situación deseada, alcanzable por medio de los proyectos de acción. Un programa direccional puede expresarse de la siguiente manera:

PA = Proyectos de acción

SI = Situación inicial

PR = Problemas encontrados en la situación inicial

SO = Situación objetivo

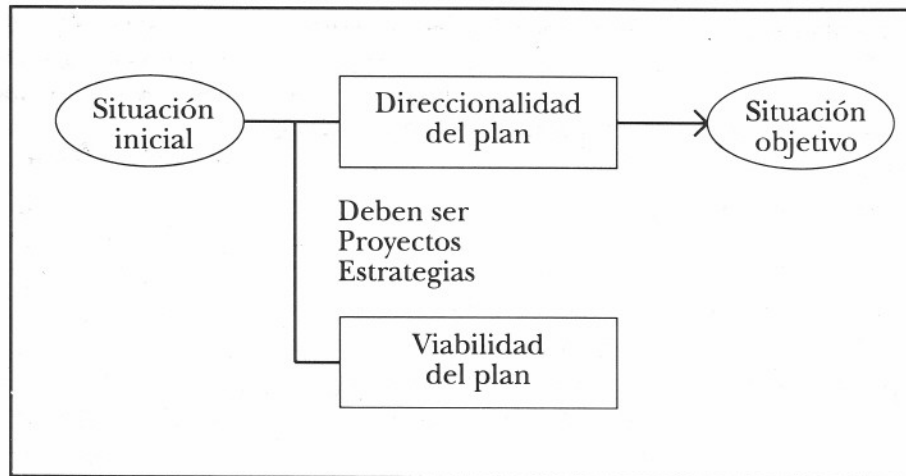
PA1, PA2, PA3. → SI (PR1, PR2, PR3...) → SO.

(En el supuesto de que la situación resultante (SO) sea igual a la situación objetivo).

Además de la direccionalidad de un plan se debe tener en cuenta su viabilidad consistente en la explotación de si son o no posibles los proyectos señalados como necesarios. Direccionalidad y viabilidad son dos pruebas distintas e independientes que constituyen el fundamento de la planificación en su instancia de conocimiento que sirve como mediación entre la realidad y la acción.

Debido a la existencia de elementos y circunstancias que favorecen o entorpecen la viabilidad de un plan, es necesario construir un programa direccional por medio de una serie de aproximaciones sucesivas que se corrigen constantemente. El programa tiene siempre un carácter provisorio, sujeto a un permanente perfeccionamiento, de tal manera que la situación objetivo -hacia donde se pretende llegar- es una guía para los procesos de cambio y las normas por medio de las cuales los actores sociales buscarán una adhesión programática.

Ya se ha dicho que el momento explicativo de la situación inicial -punto de partida- tiene como objetivo identificar y explicar los problemas presentes y sus diferentes nudos críticos. Hacia estos nudos críticos van dirigidas las iniciativas representadas por proyectos, planes, operaciones, acciones y subacciones para resolver los problemas seleccionados y jerarquizados y perfilarse hacia una situación objetivo con probabilidad razonable de logro.

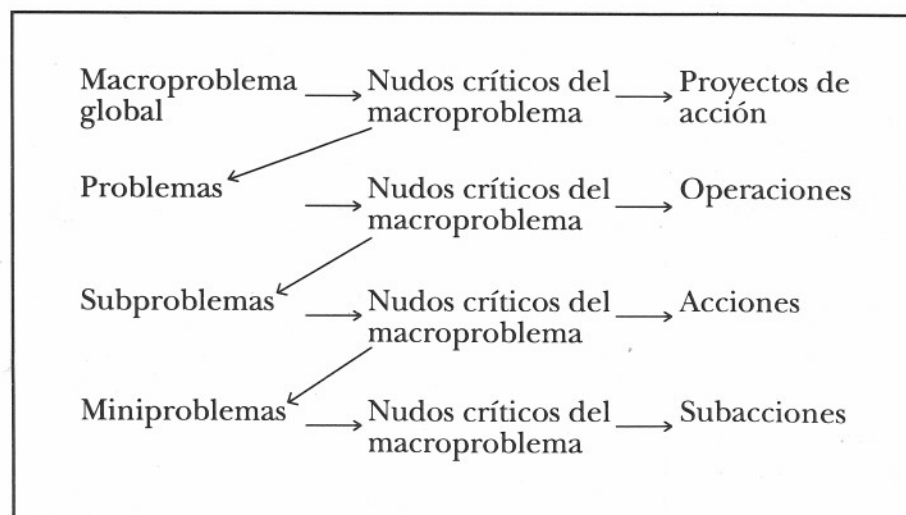


La planificación estratégica o situacional, en la búsqueda de los cambios de una realidad problemática, también construye afirmaciones, expresiones calificatorias, declaraciones directrices y compromisos para la acción. Acerca de estos últimos, según C. Matus, es necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Definir claramente a los responsables directos de cumplirlos y a los destinatarios de los beneficios o sacrificios.
2. Precisar los medios concretos que se utilizarán para alcanzar los efectos y resultados previstos.
3. Prever en dirección y alcance los resultados esperados con relación a los nudos críticos componentes de los problemas que se intentan enfrentar.
4. Responder, en el momento del compromiso, a intenciones de producir los resultados que se enuncian, ya que un evento producido por accidente, por error o inadvertidamente, puede alcanzar resultados inesperados positivos o negativos.
5. Exigir una aplicación de recursos. Algunas operaciones son exigentes en recursos de poder, otras en recursos económicos y también existen operaciones exigentes en ambos tipos de recursos.
6. Establecer el horizonte de tiempo en que debe ejecutarse y en el cual se propone alcanzar los resultados.

Como puede observarse, los compromisos para la acción se distinguen claramente de actos esporádicos e imprecisos tales como recomendar, adoptar, anunciar, etc. Los compromisos para la acción difieren sustancialmente de aquellos de contenido vago e indefinido.

Seleccionados y jerarquizados los diferentes problemas y establecidos sus nudos críticos, se deben corresponder con diferentes momentos de acción, tal como se establecen en el gráfico siguiente:



## Algunos compromisos para la acción

1. Sensibilización o motivación para el cambio. (Conferencias, foros, seminarios, talleres, estudio prospectivo, etc.).
2. Constitución institucional de grupos de estudio y de producción de propuestas sobre los temas y problemas más relevantes.
3. Elaboración y aprobación de proyectos para que la institución formadora del recurso humano, previa participación activa de los estamentos, enfrente los diferentes problemas y sus nudos críticos con algunas explicaciones sobre ellos que permitan la elaboración de un programa direccional.

## El momento estratégico

Por medio de este momento se intenta dar una respuesta dialéctica entre lo necesario y lo posible de un plan, entre el deber ser y el poder ser. Intenta resolver la capacidad política, económica y organizativa para ejecutar los proyectos, planes, operaciones, acciones y subacciones.

Por razones que ya han sido enunciadas es lógico suponer que en toda propuesta de cambio aparecen una serie de restricciones frente a las cuales los actores sociales pueden asumir diferentes posiciones:

**Aceptarlas:** limitarse a lo que sólo es posible hacer. Lo anterior significa que los cambios no serán sustanciales, perpetuando así el continuismo.

**Superarlas:** aumentar la capacidad de acción estratégica (viabilidad) para el logro de un cambio sustancial.

**Ignorarlas:** actuar como si estas restricciones no existieran y emprender proyectos aventureros.

Una propuesta de práctica odontológica alternante siempre deberá pensarse en términos de superación de obstáculos o restricciones. Para tal fin, las estrategias empleadas pueden y deben ser de tres tipos:

**De cooperación:** supone negociaciones para acordar vías comunes de acción. Se ceden parte de los intereses en beneficio de un resultado buscado, esperado y concertado.

**De cooptación:** implica que unos actores sociales ganen la voluntad de otros, ya sea por su capacidad ideológica, peso político o su fuerza de argumentación.

**De confrontación:** dirime por medio de la fuerza la capacidad de actuación frente a los proyectos y operaciones concretos.

Estos tres tipos de estrategias no son excluyentes y, por el contrario, pueden combinarse según las coyunturas que se vayan presentando. Lo que sí debe quedar muy claro es que no conducen a una misma situación-objetivo como si sólo se tratara de diferentes estilos para un mismo propósito. La escogencia de uno u otro tipo de estrategia va a depender de factores tales como la voluntad manifiesta de cumplir los planes en un plazo determinado, a pesar de los conflictos que se generen, del valor de un proyecto y de los

diferentes intereses de las personas participantes y del significado estratégico para el logro de unos propósitos de acción.

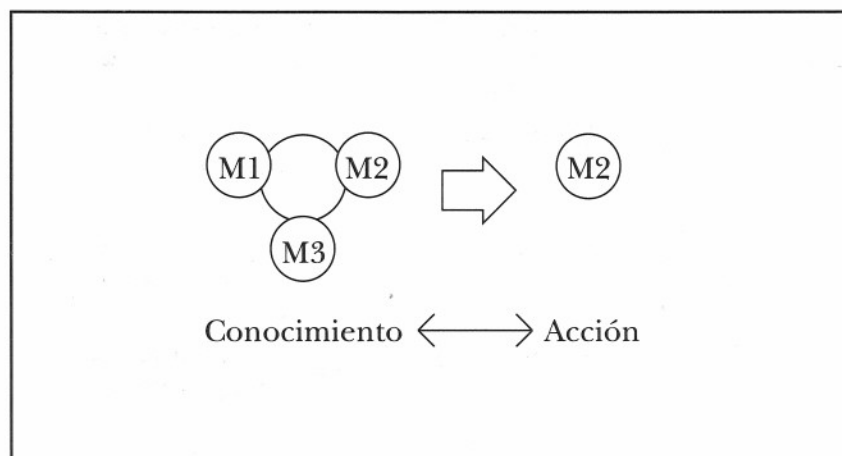
## El momento táctico operacional

Este momento aparece como mediador entre el conocimiento y la acción. Mantiene una relación activa entre la velocidad de actuar y los cambios que se van presentando. El aprendizaje de la relación plan-realidad es lo que nos permite mejorar la capacidad de cálculo para planificar en un proceso incesante y permanente de retroalimentación con lo que está ocurriendo. Aprender la situación en la coyuntura y actuar. Volver a apreciar la situación y actuar de nuevo, o esperar. Esa es la mecánica dinámica del momento táctico operacional.

El plan está, pues, constituido por una parte previa a la acción pero también permite la improvisación sobre el momento en que se actúa, direccionada y condicionada por los propósitos del plan.

El momento táctico-operacional establece como criterio básico que nadie puede calcularlo todo, con todo detalle y con toda precisión. Por eso, atenerse sólo a los cálculos previos sin dejar espacio al cálculo y al ajuste momentáneo, sería una camisa de fuerza que le daría absoluta preponderancia a la realidad iniciada sobre la realidad del momento.

...



Como puede observarse, la planificación estratégica o situacional permite una crítica a la planeación tradicional que, por regla general, es la utilizada en la práctica odontológica hegemónica y tradicional. Los proyectos de cambio de esta práctica han sido impotentes para servir a una reconceptualización, tanto de su objeto de trabajo como de la propia práctica, debido, en parte, a la ausencia sistémica de un cuerpo teórico-metodológico que explique científicamente los problemas que se ha propuesto abocar. Pero también se explica por la inconsecuencia e insinceridad entre sus propósitos y sus actuaciones. Así

ocurrió, por ejemplo, con la propuesta de una "Odontología Social" formulada por Blackerby y otros autores durante la década del sesenta y que posteriormente fue abandonada.<sup>5</sup>

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. GOMEZ CASTELLANOS, Alfredo. La práctica odontológica en América Latina, Santo Domingo, República Dominicana. 1990.

2. MATUS, Carlos. Política y Plan. IVEPLAN. Caracas. 1984.

3. MATUS, Carlos. Estrategia y Plan. Siglo XXI. México, D.F. 1985.

4. MATUS, Carlos. Política, Planificación y Gobierno. OPS. Washington. D.C. 1987.

5. PAYARES, Carlos; Arango Luis Alberto. La Odontología Integral: La evolución de un concepto en la Facultad de Odontología de la Universidad de Antioquia. Facultad de Odontología. Medellín. 1989.