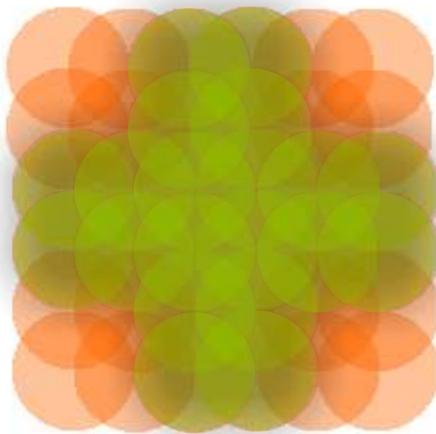


Políticas de estado

Participación y salud



Juan Pablo Abadie

REPRESENTACIÓN OPS/OMS ARGENTINA

Políticas de estado,

Participación y salud

Políticas de estado

Participación y salud

Juan Pablo Abadie

REPRESENTACIÓN OPS/OMS ARGENTINA



**Organización
Panamericana
de la Salud**

Oficina Regional de la
Organización Mundial de la Salud

Abadie, Juan Pablo

Políticas de estado : participación y salud . - 1a ed. - Buenos Aires : Organización Panamericana de la Salud - OPS, 2009.

82 p. ; 24x17 cm.

ISBN 978-950-710-121-2

1. Políticas Públicas. 2. Salud Pública. I. Título
CDD 614

Fecha de catalogación: 16/10/2009

Con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS)

Fecha de realización: Octubre 2009

Tirada: 500 ejemplares

Autor: Juan Pablo Abadie

Coordinadora editorial: Caty Iannello

Diseño: Andrés Venturino

Este documento puede ser reproducido en forma parcial sin permiso especial pero mencionando la fuente de información.

Indice

Prólogo	9
Capítulo I - Fundamentos y dificultades para su realización	11
1.Una breve introducción	
2.Tomemos nota del proceso histórico	
3.Las burocracias anulan la participación	
4.Lo habitual no es el diálogo	
5.Instrumentando nuestra concepción ética	
6.¿Resolvemos un modelo cultural mediante la educación?	
7."Se requiere una dictadura ilustrada y democrática"	
8. La salud mental como culminación	
Capítulo II - Perspectivas hacia una democracia más participativa	27
1.Visión esquemática del panorama sociopolítico actual	
2.Pasando de la representación a la participación	
3.Dos propuestas de procesos a desarrollar	
4..Algunas consideraciones adicionales	
5.Una cultura negativa	
6.Resumiendo	
7.Implicaciones para las políticas de salud, sus profesionales y el personal de salud	
Capítulo III - Éxitos y fracasos en la gestión de estos proyectos	
Avatares personales.....	45
1.Gestación de "Un modelo para la gestión local"	
2.Génesis y gestión del proyecto "Hacia un nuevo modelo de ejercicio de la política y del Gobierno"	
3.Un intercambio ejemplificador	
Conclusión	59

Anexo I - Hacia un nuevo modelo de ejercicio de la política y del Gobierno.....	61
Anexo II - Un modelo para estructurar desde el sistema de salud y los servicios de acción y asistencia social un proceso de participación democrática más efectivo y eficiente.....	87
Referencias	97

Prólogo

A raíz de una visita oficial a la Argentina de la Dra Mirta Roses, Directora de la OPS, tomé el atrevimiento de interesarle en un libro editado en noviembre de 2007 que titulé "Hacia la participación efectiva: dos propuestas" que había producido como expresión de necesidades que estimé indispensables resolver para mi país, aunque considerándolas también aplicables a cualquier otra latitud y sociedad modernas. Pero con datos y ejemplos esencialmente centrados en la realidad de mi país, pues preferí más que un "refrito" de informes y documentos referidos a nuestro Continente, y por ende más alejados de la acción y las alternativas cotidianas, realizar una descripción más "sanguínea" y fresca de una situación más conocida por mí, y sobre todo, vivenciada desde la primera línea o poco menos. Estimo que así podré transmitir mejor conceptos y vivencias que colegas y políticos de otros países sabrán interpretar, adaptar y emplear para mejor descripción de sus propias realidades y quizás entonces aportarles elementos para un mejor y más eficaz accionar. En particular espero sirva de apoyatura a las políticas de salud, y más específicamente como eventual disparador de ideas para los funcionarios de la Organización y de los países, por lo cual intenté enfatizar algunas de las implicancias que las propuestas tienen al respecto.

Esencialmente este pequeño libro constituye un alegato para promover dos proyectos que estimo importantes para desarrollar una democracia realmente participativa, aspiración que, al menos desde mi perspectiva (y ojalá la de muchos, muchísimos más) es un valor éticopolítico supremo. O sea dar un salto desde el actual modelo de democracia representativa, donde la participación es un hecho más declamado que efectivo, y la democracia, o sea el gobierno del pueblo, para el pueblo, con el pueblo y por el pueblo, es por ende más una expresión de deseo que una realidad. Por tanto, no es un simple juego de palabras plantear establecer una democracia participativa frente a la pretendida actual participación democrática, cualesquiera fuere el nivel de desarrollo sociopolítico que sociólogos, politicólogos u otros analistas estimen que se haya logrado.

Por cierto, considero tal aspiración esencial para dar efectivo soporte y efectividad a las políticas de salud. Naturalmente, cambiar un modelo de pensamiento y acción es a veces difícil, tanto desde quienes tienen posiciones de privilegio -porque sienten o creen que son atacados o disminuídos, tanto más si se sienten o

creen ser los "dueños" naturales o necesarios del Poder- cuanto desde quienes somos los espectadores o receptores más o menos pasivos del sistema.

Los dos procesos que propongo no son una panacea ni pretenden aportar una solución definitiva. Tal cosa estaría fuera del alcance humano, sería tan sólo una propuesta fundamentalista más. Tan sólo son razonables procesos, fáciles de comprender y de apoyar por dirigentes esclarecidos, y aplicables y seguramente exitosos en tanto creamos en definitiva en la capacidad humana para crear espacios más amplios para todos y cada uno, cuyo fundamento más eficiente sólo puede ser el amor al prójimo y a sí mismo.

Alguien dijo que la Historia la escriben los vencedores. Sin embargo, los vencedores suelen estar tan ufanos que dedican su tiempo a otros quehaceres. Y por otra parte, muchos perdedores no tienen otra tarea mejor que escribir sobre la razón de sus fracasos. Algunos grandes estadistas pudieron conjugar ambos planos: tras una lucha en que lograron sus principales propósitos, la vejez o el olvido (ambas cosas a veces se superponen y potencian) les posibilitaron dar otra perspectiva a sus pretendidos logros y manifiestos fracasos. De acuerdo con esta terminología, creo pertenecer a una categoría mixta. Tanto más cuanto lo de "vencedor" o "ganador" y "perdedor" son términos propios de una concepción triunfalista que estimo un obstáculo hacia una Sociedad más solidaria y eficiente para la protección de la vida que, según mi escala de valores, es el fundamento ético que todo ser humano debiera asumir.

Creo como justificación haber adquirido una razonable experiencia que espero me permita producir y transmitir en forma adecuada algunas ideas de provecho a más de uno de mis potenciales lectores. En los últimos años he acumulado muchas frustraciones respecto a lograr que se aplicaran en mi país métodos de planeamiento y de operación social que estimo relevantes para facilitar el desarrollo de los valores enunciados. Pero previamente y durante muchos años logré atender las necesidades de muchos, mejorar la operación de hospitales y servicios diversos, enseñar a alumnos y colegas, aprender de errores y aciertos. Mi gran temor es no saber, no poder, lograr que mi mensaje trascienda, esto es, que se lo entienda, se lo valore, se transforme en operación efectiva. Mi esperanza, que este escrito supere ese temor.

Capítulo I

Fundamentos y dificultades para su realización

1. Una breve introducción

En los últimos años y cada vez con mayor frecuencia y rigor se insiste en la necesidad de asignar a la ciudadanía en general un papel más efectivo en la conducción de los negocios públicos. Como otras consignas que se ponen de moda, es complejo desentrañar las motivaciones, los objetivos y los resultados obtenidos.

Sin embargo, el primer punto es partir de los fundamentos éticos que deben sustentar una propuesta de este orden, claro que tomando nota que no todos quienes pregonan el tema parten de similares fundamentos, o incluso han previsto tener alguno.

A mi juicio (e indudablemente por suerte el de muchos más, aunque no sé si de la mayoría) se trata de que, en la mayor medida posible, los individuos, las familias, los grupos, puedan hacerse cargo de sus propios destinos, al menos respecto del manejo de los temas inmediatos de su comunidad local. Supuesto quizás un tanto ingenuo, pues justamente quienes asumen el poder lo emplean habitualmente como poder sobre los otros, o sea capacidad para determinar lo que los otros pueden hacer o no, aún lo que pueden ser o no, ...y hasta existir o no.

También en estos últimos años los expertos de el PNUD, el Banco Mundial, el FMI, la OCDE, la OEA y otros entes internacionales insisten en la importancia de la "gobernabilidad" y el gobierno eficiente, para lo cual señalan la necesidad de formular normas con participación de la ciudadanía. Se corre sin embargo el riesgo de crear un nuevo parche que poco aporte a transformar el modelo de la democracia "representativa" hacia una democracia "participativa", más allá de una simple pero engañosa denominación. En efecto: en la operación efectiva, tal como entiendo se está intentando desarrollar en nuestro medio, el punto consiste en que algunas ONGs¹ accedan a oficinas administrativas (Ministerios, subsecretarías, etc) comisiones legislativas, entes de control, etc., interviniendo en el proceso de toma de decisiones a través de audiencias públicas, gestión participada de leyes y normas, comisiones consultivas, etc. En otros casos, se habla de "participación ciudadana" a

¹No insisto aquí en el hecho que muchas de las ONGs, sino la mayoría, distan mucho de ser democráticas, cualesquiera fuere el alcance de tal concepto.

procesos en los cuales se pide a la gente que llame a un teléfono o concurra a una reunión, con la ventaja para el organizador de tales eventos que los medios electrónicos disponibles posibilitan contar el número de concurrentes, más allá que en ocasiones se les registre con su firma y documento, etc, y en rigor apenas puedan expresarse no más de algunos segundos. No es que crea que tales procesos sean inútiles o mucho menos perjudiciales. Sólo afirmo que son insuficientes y si los podríamos denominar perjudiciales si sólo sirven para poner un barniz participativo, pues dan una falsa sensación de poder a quienes en la realidad están siendo manipulados.

La distancia existente entre el beneficiario (el ciudadano común) y la Autoridad o el Ente que elabora, formula y aplica la norma determina como inalcanzable hacer oír necesidades y sobre todo participar efectivamente en cómo resolverlas a través de mecanismos comunitarios consensuados. Salvo que limitemos el consenso a un voto muy genérico que se produce cada cuatro años, y está a su vez fuertemente manipulado desde el control por los Medios por parte de las élites que manejan el Poder. Con el aditamento que incluso los periodistas y medios "independientes" están necesariamente inmersos en una cultura, que visualiza ciertos temas y no puede ver o admitir otros, por lo cual su "independencia" es entonces un tema relativo a un determinado marco histórico-cultural.

Para suplir el déficit, muchos periodistas nos invitan a "participar" enviando mensajes telefónicos o de correo electrónico, incluso realizando "encuestas" entre sus oyentes sobre temas de actualidad, con lo cual además dimensionan su "rating", tema esencial al momento de recaudar de sus anunciantes. Los oyentes quedamos con una falsa sensación de participación y ellos se apropian indebidamente de un papel de representantes de la "opinión" popular.

2. Tomemos nota del proceso histórico

Este punto es esencial para entender cómo tenemos ahora estructurada, incorporada, internalizada, una forma de pensar y obrar, en función de lo cual, si no lo asumimos adecuadamente, corremos el riesgo de repetir e insistir en un modelo al que sólo aplicaremos una capa de barniz.

Hasta 1810 decidir dónde se plantaba cada arbolito (como decía la canción) debía decidirlo el Rey de España y disponerlo SU Virrey². Es cierto que había Cabildos en las principales ciudades, todo de acuerdo con el modelo peninsular, que tuvo en el buen Felipe II el representante más acabado de monarca absoluto y burocrático, defensor máximo del Papado romano, y puntilloso y austerísimo funcionario. Y si bien los Cabildos tenían autoridad para encarar los problemas

²Aunque el relato que comienzo con este párrafo está centrado en la experiencia histórica argentina, con pequeñas variantes es válido para casi toda la América Española, y espero que los eventuales lectores de Méjico, Cuba o Brasil sepan corregirlos en el detalle para sus casos específicos

Locales, vale la pena recordar que sólo tenían voto los funcionarios y comerciantes "de pro", ordenados según sus títulos y antecedentes, todo ello valorado según la voluntad del Monarca.

Desde 1810 las funciones del Rey y su Virrey fueron asumidos por la aristocracia porteña y/o los caudillos locales. Como para las guerras y otros propósitos se requería de numerario, se recurrió a un gran empréstito y así Rivadavia y su ministro García nos crearon la primer gran deuda, por la cual se pagó varias veces su valor nominal original a lo largo de varias décadas, sin que se cumplieran ninguno de sus objetivos originales ni se recibiera ninguna libra oro solicitada. Otros mecanismos fueron más o menos compulsivos o "voluntarios", como los de San Martín en Cuyo, para proveer a la conformación del Ejército de los Andes; los caudillos emplearon métodos más grotescos, como ejemplifica Sarmiento en su "Facundo": el pillaje, el monopolio de la provisión de carne a las ciudades, el juego obligatorio y fraudulento. No debe extrañar por ello que Fray Mocho, alrededor de fines del siglo XIX-principios del XX recordara que un postulante a prebendas en las antesalas de un caudillo-funcionario pudiera decir: "*A mí que no me dean, ¡pero pónganmen donde haiga!*". Y luego, cuando el yrigoyenismo,³ se acuñó aquello de "Calma radicales: hay puestos para todos".

La Constitución de 1853 fue resultado y epílogo de guerras fratricidas. Que no había mucho respeto a la institucionalidad lo denuncia que sólo en 1880 tras las batallas de Cepeda y Pavón se entró en un período de relativa paz interna, aunque vale la pena recordar que uno de nuestros más distinguidos y recordados próceres, don Bartolomé Mitre, fue campeón de múltiples levantamientos. Y que cuando hasta hace no muchos años se quería denunciar a alguien como prepotente y desinteresado de toda restricción legal o normativa (pues se sabía impune) se decía: "¡Éste se cree hijo'e Mitre". Las elecciones se resolvían a cuchilladas hasta la ley Sáenz Peña⁴. Y luego volcando o reinventando las urnas o proscribiendo a los adversarios.

Los analistas sociales y políticos están contestes en que con el proceso inmigratorio de fines del siglo XIX y principios del XX pudieron desarrollarse en el país nuevas formas de pensamiento y acción que pusieron en crisis el modelo de la clase ganadera terrateniente, exportadora de tasajo y charqui para los esclavos de los cañaverales y tabacales de Brasil y Cuba; y luego de carne enfriada, gracias al Ingeniero Tellier, para Inglaterra. Se conformó una clase media urbana, especialmente en Buenos Aires, y el radicalismo y también el socialismo⁵ (como partidos

³Presidente argentino en dos oportunidades: 1916-22 y 1928 hasta su derrocamiento el 6 de setiembre de 1930.

⁴Consagró el voto universal (para varones mayores) obligatorio y secreto, gracias a lo cual ganó Irigoyen la 1ª elección

⁵El socialismo se desarrolló entre nosotros como un movimiento impulsado y dirigido por intelectuales de clase media: Juan B. Justo, Nicolás Repetto, Enrique Dickman, Aristóbulo del Valle, Leopoldo Lugones en su juventud. El anarquismo en sus diferentes variantes tuvo también un importante papel en la creación de los sindicatos obreros y en el desarrollo de un serio intento por despertar la conciencia de la clase obrera.

políticos) pasaron a representar las aspiraciones de tales conglomerados sociales. Con el peronismo la clase obrera urbana adquirió también el protagonismo que nunca lograron las peonadas campesinas⁶. Pero es obvio que tal representación implicó sólo débiles o nulos procesos de participación. Al menos que se entienda por participación asistir o acompañar al caudillo o líder en ocasión de algún discurso o acto, con el agravante que muchas veces ello fuera (es) a expensas de "empanadas y vino", dinero en efectivo, u otras promesas o logros de algún beneficio inmediato. (En ocasión de una reciente elección en Catamarca, así lo planteó explícitamente Luis Barrionuevo⁷ según me refiere un amigo que tuvo oportunidad de asistir a uno de tales eventos). Con variantes más modestas pero igualmente efectivas sigue vigente este modelo de compra de voluntades al momento electoral; en los espacios interelectorales las prácticas son más sutiles y destructivas.

Por cierto, no sólo los "pobres" o "ignorantes" aceptan el modelo (en realidad casi no tienen otra opción). También nos incluye a los profesionales y gente "culto". ¿Cuántas veces hemos asistido a congresos y otros eventos científico-académicos en que se nos habla desde el estrado de la magnífica participación, y ésta en realidad se reduce a escuchar una seguidilla de relatos (en la realidad quizás sólo se llega a escuchar, entender al primero, pues al cabo de algunos minutos nuestra atención ha sido colmada) o exposiciones que nunca se discuten y debaten, a lo sumo se permiten plantear algunas preguntas que a su vez sólo se responden con pararrespuestas? Y todo pago por algún laboratorio o industria, un sindicato o ente patronal o el Gobierno.

Con Eva Duarte y su Fundación se afirmó un modelo según el cual un caudillo o figura maravillosa, investida de poderes casi divinos, distribuye prebendas a pedido de los demandantes, o incluso en forma de lluvia: colchones, chapas para el techo, ropas, préstamos hipotecarios en cuotas ridículas, puestos públicos, beneficios en negocios de todo tipo, casas, etc. Es obvio que así se establece y afirma el modelo que no es con el trabajo y el ahorro, la organización de nuestros objetivos, una mayor formación profesional, técnica, cultural, como hemos de lograr "éxito" y reconocimiento social y valoración personal, sino por acercarnos a algún líder, y hasta participando en algún negocio o actividad de dudosa o ninguna legalidad. Cuando tal líder deja de tener vigencia, las reacciones son: realizar un autoanálisis para descubrir y hacer empleo de los recursos personal-familiar-grupales aún no empleados o descubiertos hasta entonces (sería la respuesta "sana" desde nuestro modelo ético) reclamar por lo perdido por medios más o menos violentos, desde cortar rutas a armarse y constituirse en grupos "revolucionarios" (según la visión desde los propios grupos) o "subversivos" (desde quienes detentan el Poder) o simplemente desinteresarse de los asuntos "políticos".

⁶"La Patagonia trágica" describe el aniquilamiento de los movimientos obreros campesinos, y de paso el de los indígenas sobrevivientes, en la Patagonia de la segunda década del siglo XX, todo ello empujado por el creciente valor de la lana, en función de lo cual se arrebataron tierras y se esclavizó la fuerza de trabajo remanente.

⁷Se trata de uno de los principales referentes del gremialismo devenido en funcionarizado y ávido de "negocios", quizás más estigmatizado que otros realmente corruptos o más corruptos que él.

No me cabe duda que la reacción mayoritaria es la última. La segunda tuvo y tiene repercusiones obvias y sus variantes las hemos visto y sufrido o están operando. El gran interrogante es si puede tener peso significativo el primer modelo reactivo, y sobre todo qué podríamos hacer para impulsarlo, y en vez de ser simplemente reactivo, fuere un modelo o sistema que guiara nuestra conducta social. Quiero aprovechar para remarcar que se trata de un enorme proceso de marginación social y es obvio que el mismo permite consolidar la pobreza, convirtiéndola en miseria, o sea un estadio en el cual se ha perdido el futuro, la posibilidad de soñar o pensar un proyecto que no sea intentar la sobrevivencia inmediata. Esta dimensión del proceso está comenzando a ser considerada, toda vez que crecientemente asistimos a que los procesos o períodos de desarrollo-crecimiento económico vuelcan los beneficios sobre los grupos de mayor ingreso, en tanto no se modifica y aún aumenta la proporción de pobres e indigentes (proceso que se exagera en momentos de estancamiento o depresión económica). Hay otra "pinza" del proceso histórico que me parece fundamental consignar. En el siglo XIX, según los más calificados estudiosos (historiadores, politicólogos, sociólogos) se configuró el concepto y se organizó lo que hoy definimos como Estado moderno. Una institución emanada y a la vez organizadora-controladora de la Sociedad que no sólo plantea el monopolio de la fuerza (FFAA, Policía) sino el control de la Economía: muchos Estados incluso "capitalistas", administran directamente 50% ó más del PBI, regulan la vida de las personas (Códigos Civiles, Penales, de Comercio, de Convivencia) el tránsito, el transporte, el tráfico de mercaderías y personas, calidad de los alimentos y de la salud, etc, etc.

3. Las burocracias anulan la participación

Casi insensiblemente la Sociedad ha ido delegando (y los individuos internalizando) la "necesidad" de esa delegación. Cada vez más, se establecen y/o se reclaman nuevos controles, por complejas motivaciones: necesidad de seguridad de individuos y familias (que se delega en el Poder superior del Estado) afán "buenístico" (deseo de líderes o grupos bienintencionados de imponer normas que estiman más justas y/o saludables) o simplemente de Poder (afán de imposición sobre los demás, hasta incluso la explotación y la muerte) por parte de corporaciones, negocios, o grupos de fuerte ideología autoritaria.

El resultado es que una cantidad de responsabilidades y tareas que eran de las personas, las familias, los grupos, quedan absorbidas por el Estado o las corporaciones, con alcances que resultan muchas veces contraproducentes para el desarrollo de tales personas, familias, grupos, la Sociedad en su conjunto.⁸

⁸Un ejemplo trágico fue (es) Kromañon (deformación de Cromagnon). Gran parte de la responsabilidad de las 200 muertes corresponde a las propias víctimas. El caso más burdo fue el de las madres que concurrieron a una aglomeración en un espacio cerrado con sus bebés, ¡dejándolos en un baño al fondo del local!. Sin embargo se insistió y aun se insiste) en culpar, incluso penalmente, y casi exclusivamente, al

Un ejemplo lo da la sobremedicalización de nuestra vida cotidiana. Tenemos incorporado que el parto debe realizarse en un hospital o clínica (casi el 100% de los partos de la RA son institucionales) y este hecho se lo tiende a interpretar como signo de una "buena" cobertura médica, lo cual es razonable cuando las condiciones hogareñas no aseguran un mínimo de higiene y cuidados. Cuando ello es posible, como en Bélgica, casi el 100% de los partos puede realizarse en los domicilios de las mujeres, pues a más de indicarlo allí así la tradición, y contarse con un sistema de salud que asegura una adecuada atención domiciliaria, se ha constatado que el riesgo de infecciones para las mujeres y los bebés es mucho menor; además la proporción de cesáreas es infinitamente más baja que la que se da en nuestro país, donde el manejo burocratizado de los partos, hace más cómoda y conveniente esa técnica al equipo de atención (además por años era mejor remunerada la atención por cesárea que la atención del parto simple).

Como éste, hay muchos procesos que apuntan a recuperar el protagonismo de individuos y familias, seguramente porque se conjugan tanto aspectos de mejor atención como un menor costo, para el Estado, las corporaciones y la gente. Efectivamente: las burocracias (públicas o privadas) se han apropiado de derechos y responsabilidades que tradicionalmente correspondieron a individuos, familias y comunidades locales. Y ello abarca tanto a entes gubernamentales cuanto a empresas y organizaciones no estatales. El lector habrá advertido ahora que estamos planeando que podamos salir del lugar de "pedigüeños" o "clientes"⁹ para pasar a ser gestores de asuntos hoy en manos de funcionarios o empresas más o menos burocratizadas.

Un ejemplo: En 1978 se efectuó en ALMA ATA, una ciudad turística de la entonces URSS, la asamblea de la OMS que planteó la famosa declaración sobre la base de la cual se proclamó llegar a salud para todos en el año 2000, mediante la estrategia de atención primaria, cuyo eje central pasa porque las comunidades locales escojan las vías de abordaje a sus problemas en función de sus conocimientos y recursos. El presidente de la reunión fue el delegado argentino; el Gobierno del

entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad (¿porqué no al Ministro del Interior del Gobierno Nacional o al Jefe de Policía Federal si está archidemostrado que reiteradamente habían sido coimeados agentes policiales para no cumplir con sus tareas de vigilancia y control, y las fuerzas policiales dependen en la Ciudad del Ministro del Interior?). Además las bengalas incendiarias fueron arrojadas por el público. En resumen, hagamos una fiesta de casamiento con 300 invitados donde quepan en rigor sólo 50, facilitando que se prendan velas que derramen su fuego sobre alfombras, y ¡échese luego culpa de los daños al administrador del edificio!

⁹Originalmente "clientes" eran quienes debían agolparse en el atrio de las casas de los patricios romanos para implorarles favores (entrega de trigo en aquel entonces). Con el tiempo, se nos dice clientes por pagar los servicios que una empresa nos suministra. "El cliente tiene siempre razón" ... aunque en la realidad nos sigan tratando como simples pedidores a los que por un espíritu dadivoso nos han dado lo que debemos pagar puntillosamente.

Proceso¹⁰ aplicó entonces los programas de atención médica rural, que eran realizaciones concebidas por funcionarios para atender -según un modelo extraído de las experiencias de Carlos Alvarado¹¹ a las poblaciones marginales de la Puna-obviamente como dádiva (de bajo costo además) para esas gentes de "segunda". Por supuesto, cuando el Estado Argentino entró en severo déficit ante los organismos internacionales de crédito, una de las primeras medidas de "ahorro" consistió en dejar de retribuir a los agentes sanitarios contratados y así pasaron a languidecer dichos programas.

Doy por conocidos y ampliamente comentados los referidos a la impotencia del ciudadano común ante la retención de aportes jubilatorios, estafa en sus depósitos bancarios, gatillo fácil, terrorismo de Estado, etc.:

Las consecuencias de la anulación de la capacidad de autoorganización potencian el descuido de los servicios delegados en (o asumidos por) el Estado y otras organizaciones más o menos burocratizadas.

Intercalo otros ejemplos de mi país :

Los servicios de salud¹², públicos y privados se concentran en el área realmente urbana de Moreno (el Partido tiene casi la misma superficie que la Ciudad de Buenos Aires). Los residentes de mi barrio deben trasladarse 10 Km hasta el Htal de Moreno (uno de los peor equipados del Conurbano¹³); cuando yo sufrí un accidente debí por ello trasladarme 12 Km hasta el Htal de Gral Rodríguez, el cual entonces aún mantenía algún resabio de cuando fue de orden nacional.

En marzo de 2001, al realizarse en la Ciudad de Buenos Aires un Congreso Mundial de Epidemiología, se informó desde el Ministerio Nacional que el 40% de los menores de 4 años del Area Metropolitana de Bs Aires no habían completado su esquema de vacunación; cuando en febrero del 2002 intenté colaborar con el Municipio de La Matanza me informé que 150 000 escolares del distrito no estaban adecuadamente vacunados.

¹⁰Autodenominación que se dio el gobierno cívicomilitar (1976-83) que además de anular los derechos cívicos, ejecutar a no menos de 8500 individuos (algunos aun creen que pudieron ser 30000) apropiarse de recién nacidos y otras atrocidades, realizó una notable destrucción de la industria y el trabajo nacionales, a más de organizar absurdos enfrentamientos internacionales y generar un desastre militar por intentar obtener por medios contrarios a nuestra tradición y capacidad la recuperación de las Islas Malvinas.

¹¹El Dr Carlos Alvarado, tras haber logrado eliminar el paludismo en la provincia de Tucumán, pasó a desempeñarse como Director del primer programa de Lucha contra el Paludismo de la OMS, lo cual le permitió observar en forma inmediata las experiencias de los ingleses en Uganda, o las de Mao en la China

¹²Es ésta una expresión engañosa, pues se trata en realidad de establecimientos para atención de la enfermedad y a lo sumo una no siempre adecuada asistencia a los procesos de embarazo, parto y puerperio, y por épocas vacuatorios de dudosa eficiencia.

¹³Esta evaluación, válida al momento de escribirse por primera vez el texto, está fuertemente corregida en la actualidad, tras la provincialización del establecimiento, la cual incluyó la construcción de un nuevo edificio, su equipamiento y una mejor dotación de personal..

¹⁴Moreno y Matanzas son municipios inmediatos a la Ciudad-Distrito Federal con 500 000 y 1.400.000 habitantes respectivamente; Rosario de Santa Fe es la 2da ciudad de la República, con alrededor 1.500.000 habitantes; La Angostura es una villa turística en el área de Bariloche.

No se aplica tomar masivamente la presión arterial a todas las personas de 40 años y más, al menos una vez al año, para prevenir así muertes que representan casi el 40% del total, etc.

Ya se sabe que los planes de ayuda social (desde el PAN de la Presidencia Alfonsín hasta el actual Jefas y Jefes de hogar) es arena de disputa entre Intendentes, Gobernadores (esposas en rigor de unos y otros) "punteros", ONGs, etc., pues implican poder y dinero. Y sin embargo tengo registrados testimonios de experiencias locales en que se asignó a las propias comunidades realizar el proceso, lo cual resultó en mayor eficiencia y justicia distributiva.

Es obvio, a tenor de experiencias realizadas en otras partes del país (y en cualquier lugar del mundo donde se privilegian los hechos efectivos por sobre los decires de los funcionarios): cuando los vecinos se organizan y asumen como propio el sistema, en combinación con los servicios pertinentes, el tema es encarado y resuelto en forma más eficiente y satisfactoria.

4. Lo habitual no es el diálogo

Cuando he propuesto en Moreno o en Matanzas, pero también Rosario, La Angostura¹⁴ o en la Ciudad de Buenos Aires poner en marcha un sistema de autogestión a cargo de los factores locales involucrados, se han cerrado las puertas, y sobre todo los oídos. Y en el autodenominado Diálogo Argentino¹⁵ ha ocurrido otro tanto.

Entiéndase: no es que la idea haya sido rebatida o rechazada¹⁶, incluso con poco o ningún argumento: hay resistencia a emprender un proceso de diálogo real, lo cual implica no sólo poner la cara ante el otro (o admitir recibirle un escrito) sino tratar de entender qué es lo que dice, metabolizarlo, esto es, analizarlo, descomponerlo en sus componentes, desentrañar objetivos y métodos (implícitos o explícitos) y luego asimilar, esto es, incorporar aquello que se evalúe como valioso y tratar de desentrañar el porqué de los aspectos confusos o rechazables; repreguntar acerca del porqué o cómo de los mismos, así como también precisar si los aspectos "entendidos" se corresponden a lo expuesto por el interlocutor. Así estaríamos en

¹⁴Una muy importante iniciativa de la Comisión Episcopal Argentina, que se ha replicado en diversos países del Mundo

¹⁵O quizás implícitamente sí, como muy bien lo expresara mi amiga Emilce Vera Benítez, sanitarista paraguaya, ex Directora Nacional de Maternidad e Infancia en el Mrio de Salud de la R.A, en un comentario que me envió por correo electrónico el 27 de octubre 2003:

"Hola Juan Pablo, me volvió a la vida tu escrito. Considero que no habrás tenido éxito en la presentación a los decisores de turno: el miedo es, como lo decís, a la pérdida de los controles y del cargo que ocupan, no vaya a ser que la comunidad se organice eficientemente sin la participación de los funcionarios; además, estás poniendo la descentralización de los fondos, cuando actualmente cada vez es más centralizado.

condiciones de devolver un mensaje enriquecido y enriquecedor, con lo cual, si los interlocutores prosiguen el juego, se podrán construir síntesis más abarcativas y seguramente más comprensibles y aceptables (digeribles y asimilables) por parte de terceros.

Muchos tenemos el convencimiento que los espacios de diálogo real son cada vez menos frecuentes en nuestro medio. El "diálogo"¹⁷ no es tal: suelen ser monólogos más o menos coetáneos, o sólo disponer un escenario (en una plaza, en un congreso, por radio o mejor en la pantalla de TV) a través de la cual presentamos un discurso al cual no queda otra opción que adherir o ser indiferente, o provocar una repulsa masiva, con lo cual, como dice un refrán anglosajón (o más específicamente yankee) corremos el riesgo de "tirar al bebe junto con el agua de su baño".

Es notable que en tanto que se han multiplicado y extendido los medios de comunicación (radio, TV, correo electrónico, Internet, teléfonos celulares) crece la incomunicación real, medular, entre los individuos y los grupos. Diariamente recibimos por correo electrónico decenas de avisos de reuniones, propagandas comerciales, etc, pero casi nunca se responde a nuestros pedidos y mensajes, salvo los SMS generalmente limitados a pedidos o comentarios totalmente superficiales o referentes a operaciones inmediatas. Son escasos los intercambios referentes a temas más extensos y complejos, aunque sabemos de congresos internacionales organizados sobre la base de comunicaciones no presenciales, organizados en los países "centrales". Los efectos combinados del no diálogo y la representación a distancia son deletéreas para un proceso de participación democrática.

¿Alguno de los lectores puede intentar plantear un tema al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o a alguno de sus secretarios (lo mismo se repite en áreas menos complejas), a algún legislador¹⁸ o diputado sin alguna recomendación especial (o mejor con algún importante negocio entre manos)? ¿Le resulta a Ud fácil acceder a los responsables de alguno de los entes de control?. Si a Ud le propusieran intervenir en una Audiencia pública, por ejemplo para discutir una eventual suba de tarifas, ¿cree que tendría oportunidad de hablar? ¿En los tres minutos que a lo sumo le podrían conceder, cree que podrían entenderle, así como responder a digamos 25 oradores previos?. ¿Cómo podría decirle -me refiero a expresarlo con argumentación racional, no simplemente denostándolo- a un diputado que Ud votó (o a cualquier otro candidato o funcionario) que no está llenando sus expectativas? ¿Le parece razonable esperar cuatro años para que nuevamente Ud deba elegir entre gente a la que sólo conoce por imagen, por palpito, o porque Ud siempre estuvo con tal partido

¹⁷Un doctorando lo expresaba gráficamente así: hay diálogos (dos discursos lógicos, orgánicos) vs diálogos (dos discursos contrapuestos ninguno de ellos lógico)

¹⁸Desafío a quienes en el Gobierno de la Ciudad (Ejecutivo y Legislativo) se llenan la boca con que están creando "participación" porque elaboran la Ley de Comunas, o están a cargo de la Oficina de Descentralización y Participación Ciudadana, soportarían que se les demostrara que si tomamos 1000 personas circulando por la Plaza de Mayo o el Obelisco, o la City o cualquier otro lugar en donde sea más obvio que en cualquier barrio encontrar gente "informada", se constata que casi ninguno de los encuestados conoce el nombre de al menos tres legisladores actuales de la Ciudad.

(así como es siempre de Boca o de River, salgan o no campeones)?¹⁹

Ud sabe que si el Estado le debe dinero a Ud (por ejemplo, Ud es un jubilado a quien el Estado le sustrajo el 13% de su retribución) si se lo devuelven será sin interés alguno. En cambio, si Ud se atrasó un día en el pago de servicios o impuestos, deberá abonar no menos de un 2% mensual adicional (en donde el mes se cuenta a partir del primer día)

El resultado inevitable es que el hombre común se desentienda de la política, que considere con temor o reticencia a la Policía, la Justicia, y sólo conciba acercarse a un diputado o funcionario a través de algún "amigo" del mismo (llamémosle "puntero", "intermediario", caudillo barrial, gestor) y ello para obtener un puesto, un beneficio jubilatorio, la realización de algún trámite que por la vía común nunca sería resuelto: una prebenda²⁰.

Quienes detentan el poder y los que pugnan por obtenerlo, no se han caracterizado en nuestro medio por restablecer o propiciar procesos de diálogo. Por cierto, no me limito sólo al político, referido a los niveles del gobierno del país: incluye también los sistemas académico, gremial, empresario... Entendámonos: se trata de un problema cultural, que atraviesa, condiciona, forma y deforma a la Sociedad y sus individuos.²¹ Se ha creado un sistema perverso según el cual quienes se plantean actuar como políticos se ubican en donde deba acudir gente a solicitar favores, en general para la simple realización de acciones que podrían estar a cargo de los mismos beneficiarios o de estructuras de un Estado organizado para asistir a los ciudadanos. Pero se trata en cambio de convertir ciudadanos en clientes. Y los ciudadanos no tienen otra opción que transformarse en clientes. Con el obvio agravante que tal indebida concentración de poder (en el sentido de indebido poder sobre los demás, o sea todos nosotros) favorece el empleo discrecional del mismo para beneficio de funcionarios y allegados, con daño adicional al público en general (más allá del gran daño que implica el haberles despojado del derecho a decidir y gestionar lo que les debiera corresponder).

Reflexiones a mediados de octubre del 2003:

Este segundo fin de semana de octubre he recibido este correo de un distinguidísimo profesional argentino -a quien una Fundación de reconocido prestigio internacional le confió la evaluación de mi proyecto "Un nuevo modelo para la gestión local de servicios y proyectos para/por la comunidad"- correo que considero relevante para formular a partir del mismo algunas consideraciones:

¹⁹ Este párrafo y el siguiente están fuertemente concentrados en ejemplos de mi país. Acudo nuevamente a la inteligencia del lector para buscar sus equivalentes nacionales.

²⁰ Argentina tiene el triste privilegio de estar en el pelotón de países con mayor nivel reconocido de corrupción según la opinión de expertos y organizaciones internacionales específicas. Pero hay más de un país en la región que la supera, y varios muy próximos.

²¹ Un caso grotesco se daba durante el Proceso, cuando los mensajes verbales de los gobernantes pedían o anunciaban el diálogo, en tanto se masacraba a miles a veces incluso por el simple supuesto que "podía ser" pensar o actuar diferente a lo prescripto (aunque no hubiera sido explicitado).

"Estimado Juan Pablo: "He demorado en escribirte porque después de 4 meses afuera había mucha cosa que arreglar y pagar, desde mi casa en NY. He leído con detenimiento los dos documentos que me enviaste. Admiro tu entusiasmo incansable, capacidad de trabajo y deseo de ser útil a la Argentina. Desgraciadamente, probablemente por razones de edad (77), no te puedo acompañar en tu entusiasmo. Creo que la Argentina sigue envuelta en un prolongado proceso de autodestrucción y sigue dominada por el oportunismo político que otorga poder con correspondientes posibilidades de corrupción. Conozco bien lo que es lograr "participación de la comunidad" a través del sector salud: lo he aprendido, comprendido bien, estudiado y practicado en Manhattan durante 25 años. Lo he hecho desde un ambiente académico sofisticado y acompañado por un equipo de profesionales interdisciplinarios. Participación de la comunidad requiere, ante todo, un ambiente democrático. Lo que existe ahora en Argentina es una pseudo democracia. Creo que uno de los primeros pasos que debiera darse en Argentina, para facilitar el desarrollo de un proceso político en el que la comunidad pueda participar constructivamente son cambios en el sistema electoral: por ejemplo, es importante lograr la desaparición del sistema de listas sábana! Mientras el proceso político esté estructurado para lograr la perpetuación de un partido determinado, cualquier cosa que uno quiera hacer en el sector salud va a estar contaminada por los intereses del gobernante del momento!

"Es por todo esto que yo ahora estoy TOTALMENTE RETIRADO. Como el sector al cual pertenezco es el de la salud, y... por optimista que sea...a mi edad no veo esperanza de ver resultados. Con un abrazo, Samuel J. Bosch, Profesor emérito de Medicina Comunitaria. Mount Sinai School of Medicine, N. Y."

Mi amigo quizás no utilizó con las "listas sábanas" el ejemplo más feliz, pero sí dramáticamente expresa en su frase final su impotencia respecto a modificar un panorama nacional desfavorable. Quizás por haber alcanzado sólo 69²² años, no haber logrado un nivel de profesor de una acreditada universidad en USA ni responder a un grupo social de élite como mi amigo, aún necesito aferrarme a una esperanza. ¿Cuál es exactamente esa esperanza y qué se requeriría para llegar con ella, como el Dante, a las Puertas del Cielo, para allí dejársela a quienes vienen detrás?

5. Instrumentando nuestra concepción ética

Creo que el principal ingrediente es crear espacios reales para la participación, entendidos como instancias en las cuales podamos pensar sobre nuestros problemas y nuestras actitudes al respecto en un ambiente de respeto y

²²A 9 de julio del 2003

elaboración. Lo cual queda impedido toda vez que una dirigencia (política, empresarial, sindical, académica, religiosa) se constituye en poder "sabiéndolo todo" y se cierra a toda crítica o idea, pues en principio se las entiende como una acción "de la contra" para sacarlos de su sitio. Eliminación de listas sábanas²³, transparencia de los actos de Gobierno, difusión de la gestión de intereses, etc, serán herramientas poco eficaces en tanto los ciudadanos no perciban que pueden realmente ejercitar poder en la toma de decisiones de los problemas que les afectan todos los días. Si ello no ocurre, la ciudadanía se desentenderá y sólo algunos pocos con alguna vocación de poder entrarán en el juego. Tales individuos seguramente intentarán incorporarse a los partidos políticos, o más modernamente -dado el desprestigio que tienen los políticos- conformar una ONG, con la ventaja adicional que las mismas no están sujetas a casi control alguno, que su manejo puede ser tanto o más autoritario que el del Estado, un sindicato, un partido político, un club de fútbol o una Universidad. En general los sociólogos están interpretando de este modo el florecimiento de las ONGs en nuestro medio: una derivación de una vocación política que no se canaliza hacia los partidos. ¡Pero repite lo que se critica de ellos! Por ello es que nuestra propuesta plantea reemplazar el juego del poder por un proceso permanente de participación en la gestión diaria de los problemas locales: prevención y atención de la salud; la promoción, asistencia y acción social; microemprendimientos; recuperación de fábricas y lugares de trabajo de la vecindad; seguridad; programas de vivienda; normas de convivencia; saneamiento vecinal...

El modelo previamente descrito está firmemente incorporado en nuestra cultura y se denuncia permanentemente en la dificultad para escuchar, para dialogar. Los funcionarios y dirigentes creen que tienen más poder por convertirse en el embudo de decisiones y pedidos, cuando lo cierto es que su poder sería socialmente más útil si en vez de convertirnos a los demás en demandantes y clientes su tarea fuera abrir espacios para que todos pudiéramos aportar y hacer.

En este sentido observo que al ser presentado el proyecto "Un modelo..." suele haber una primera respuesta de "comprensión positiva" que rápidamente se diluye en la falta de respuesta, obturación del diálogo, argumentaciones incongruentes o hasta cobardes para "justificar" la nación.

En la historia humana y en la experiencia de todos los días muchos hemos aprendido que hay advertencias, ideas, etc, que requieren su tiempo para empezar a ser consideradas. Quizás se las lee, se las escucha incluso, pero no mueven a la acción. Hasta que de pronto se ponen de moda y todos, incluso a veces quienes más sistemáticamente se habían resistido, se ubican como adalides de la "novedad". ¿Qué debe hacerse entonces para provocar la iluminación de las mentes respecto de un tema tan obviamente trascendente y relativamente muy sencillo de comprender y también de poner en práctica (esto último si hay voluntad "política" para aplicarlo)?

²³La objeción a la lista sábana es entendida aquí en su sentido "vertical", esto es, con referencia a la elección simultánea de una autoridad de un nivel (por ejemplo Presidente de la Nación) junto con la de otro u otros niveles (gobernador, intendentes, consejos escolares y/o vecinales, etc).

Simultáneamente intento poner en marcha un método que puede ser de enorme utilidad para que las formulaciones de los partidos y las dirigencias en general tengan mayor racionalidad social, e indirectamente (¿o directamente?) servir para la educación al respecto de dirigentes, "académicos", medios de comunicación, público en general.

6. ¿Resolvemos un modelo cultural mediante la educación?

Es habitual que cuando se plantea que hay un problema ante el cual se han estrellado programas fundados en buenas intenciones, se alegue que es necesario educar a la gente. Todos los programas sociales, médicos, asistenciales, etc. plantean, incluyen, procesos para educación-adiestramiento-readiestramiento de medios, público, profesionales, beneficiarios. El "marketing" es la aplicación práctica que se realiza para "vender" productos, sistemas, personalidades, "educando" a la población o grupo "target" como consumidor. Denostar los horrores del mercantilismo es una cosa, pero no tomar nota de los métodos con los cuales sus agentes imponen su modelo es poco inteligente.

Lo que notablemente no se comprende, es que tales programas educativos son sólo procesos de adiestramiento o información. Parten desde el *dador* del programa, quien pretende así imponer su modelo al beneficiario y los agentes o medios de su programa para hacerles llegar su visión para establecer el sistema de poder, la estructura de servicios o procesos. Si se incorporan beneficiarios como agentes del proyecto, lo hacen sólo en calidad de eslabones de último orden de la estructura, como empleados (con retribución monetaria o sin ella). Así es como recientemente el PAMI²⁴ adiestra jubilados para que actúen como agentes ante los otros jubilados, o el programa Jefas y Jefes²⁵ planteó incluir "tutores" respecto de una determinada cantidad de mujeres con tres o más hijos para que las "orienten" acerca de cómo educar a sus hijos, manejar su emolumento, etc. En el primer caso se incorpora como empleados a quienes podrían participar de un proceso barrial de autoadministración que incluyera a todos los habitantes del mismo (¿cómo se hace con los familiares del PAMI que no tienen derecho a recibir los beneficios del mismo?). En el segundo, se crea un escalón burocrático más de empleados de una estructura para "dirigir" a la gente.

Sin embargo, hay quienes incluso se oponen a la elección por lista única por toda una jurisdicción (por ejemplo, diputados nacionales por las Pcias de Bs Aires, Capital, Córdoba o Santa Fe) sosteniendo que debiera hacerse en forma individual, lo cual sería en la práctica desconocer tanto la jurisdicción como posibilitar la supresión de las minorías y de la representación proporcional, cual se aplicó a fines de la segunda presidencia de Perón y ahora en Santa Cruz y otras jurisdicciones.

²⁴Programa de Atención Médica Integral del Instituto Nacional para Jubilados y Pensionados, con unos 4,5 Millones de beneficiarios. La referencia es a una propuesta de acción de algunos años atrás con relación a la actual edición.

²⁵Designación eufemística de un programa de asistencia social.

Lo notable es que la moderna pedagogía (o simplemente la buena) marca que lo importante del proceso educativo es el *aprendizaje*, más que el *enseñaje*²⁶. De allí que se insista en que es esencial partir de las necesidades de los educandos, en tanto que habitualmente se parte de la necesidad o conveniencia o visión de los educadores. Pues el educando tiene conocimientos y sobre todo actitudes y aptitudes que es necesario que salgan a luz y se analicen. De lo contrario sólo incorporarán un barniz de información y quizás algunas técnicas o aptitudes, pero no quedarán resueltos los aspectos fundamentales que debe encarar un proceso educativo: *Formar actitudes, desarrollar aptitudes, proveer información, en ese orden de prelación.*

Compárese con nuestra realidad académica predominante, tanto en la escuela secundaria como en las universidades (incluyendo los procesos de posgrado). Las evaluaciones para la promoción consisten en revisión de conocimientos, esto es de información. Los estudiantes al término de cada examen expresan gráficamente cómo toman el proceso: como una serie de vallados a sortear, "han zafado". Con lo cual queda claro que lo "aprendido" no es algo de lo que se han apropiado, sino tan sólo algo ajeno que han debido memorizar para "vomitarlo" en el momento oportuno.

Del mismo modo el cumplimiento de normas y leyes por la población es así un requisito para no ser sancionados, para poder "circular"; en general se los entiende como imposiciones "para los giles" que establecen los que detentan el Poder (a quienes se percibe que están "por fuera"). Así lo expresó recientemente un diputado (presidente de una comisión legislativa) casi taxativamente. Cuando se plantea que los argentinos somos poco respetuosos de la ley, estimo que este mecanismo es el que más y mejor lo explica, más incluso que el acudir a factores hereditarios (en un sentido amplio) de nuestra historia, de las características "culturales" de los grupos inmigrantes de los cuales derivamos, etc.

7. "Se requiere una dictadura ilustrada y democrática"

Aunque esta formulación, en su forma explícita, tuvo su última formulación en ocasión de la "Dictablanda" de Aramburu-Rojas (1956-62) tras la "dictadura" de Perón, sigue prevalente en forma implícita, evidenciándose en la conducta de los grupos políticos, sindicales, empresariales, académicos.

Así, en ocasión de una de las últimas elecciones presidenciales, una de las plataformas políticas más votadas planteaba "La construcción del poder en la democracia pasa por el apoyo de la ciudadanía con su voto a una opción explicitada clara y transparentemente". Enunciado que explicita el modelo conceptual de quienes limitan la democracia a una opción electoral, desechando, o al menos relegando a un segundo plano, implementar procesos para una participación más

²⁶Utilizo de propósito este "neologismo" para remarcar el punto.

efectiva, directa, diaria, de la ciudadanía en la gestión de sus problemas y necesidades, que aquellos otros en cambio, ponen en manos de burocracias dependientes de una figura -un ente, un partido- paternalista-autoritaria. Para las elecciones de 2007, las formulaciones explícitas fueron en general aun más limitadas, no han sido sujetas a análisis y en cambio sí fueron visibles consignas y acuerdos sobre distribución de cargos

Y así cada grupo que aspira al Poder pretende obtener el manejo hegemónico para imponer su "bondadoso sistema". Yo soy de los que creen que el Gral Videla y muchos de los conductores del Proceso estuvieron (aún creo que íntimamente lo están) convencidos que estaban salvando al país. El "inefable" Presidente Bush sólo es entendible si admitimos que es el mascarón de proa de una concepción acerca del Mundo y la Sociedad, que nos resulta odiosa, terrible incluso, para muchos, pero tiene su ética y moral propias, de la cual él es (fue) un convencido conductor y ejecutor.

El punto pasa entonces por comprender, y sobre todo asumir, cómo cada grupo (político, académico, estudiantil, sindical) asume "posiciones" cerrándose al diálogo y la elaboración reales. Si se sientan a una mesa, es para "negociar": hasta dónde se puede obtener acrecentar "mi" (su) poder y quitárselo a mi (el) oponente, lo cual es muy diferente a poner en claro pensamientos y actitudes para cuestionarlas y construir una síntesis diferente, apartándose del falso (por único) eje sobre el cual se ha establecido una polaridad de posiciones, que quizás, al tomar en cuenta otros ejes más eficaces para la solución, permitirían encontrar una alternativa más eficaz y además superadora del desacuerdo-enfrentamiento.

Quienes obtienen el Gobierno (mejor dicho, el ejercicio del Ejecutivo) actúan para controlar-sobornar-disolver al Legislativo: los jueces son nombrados, removidos en función de las necesidades de poder. Es tradicional intentar reemplazar los funcionarios de los puestos claves (hasta incluso, por períodos, los de más bajo nivel, como prebenda clientelística). Lo central es ejercer o aplicar su Poder, debilitando el de los "oponentes". Este proceso crea un circuito paranoide-persecutorio, que consume las mayores energías de los equipos dirigenciales en tal proceso, en tanto los gobernados quedamos a la deriva, en medio de las disputas de poder de estos diferentes grupos, debiendo pagar todos los costos (incluso la vida, cuando las disputas se hacen por medios más violentos). El proceso se repite en cualquier empresa cuando se produce un cambio de ejecutivos, y hasta en un simple consorcio. Bien dice el dicho: "los problemas del directorio se resuelven echando al portero o encargado del edificio".

8. La salud mental como culminación

Quizás en parte como resultado de una deformación profesional siempre he valorado muy fuertemente la definición de salud mental planteada por Vicente Galli, parafraseando la de un calificadísimo director del programa de Salud Mental de la OMS, el Dr Querido:

“Estado de equilibrio e integración de los elementos conflictivos constitutivos del sujeto, de la cultura y de los grupos equilibrio e integración progredientes²⁷, con crisis previsibles e imprevisibles, registrables subjetiva u objetivamente, en las que **los grupos o personas participan activamente en sus propios cambios o en los del entorno social**²⁸ .

Es que en rigor, lo más valorable de nuestra vida ¿no son acaso nuestros sentimientos y pensamientos, los que nos dan sentido ante nosotros, nuestros seres queridos, los demás humanos, el Mundo? Y la definición expuesta, ¿no justifica y explica acaso los procesos que proponemos para hacerla efectiva para todos y cada uno? Pues no puede haber salud mental para todos si todos y cada individuo, familia, grupo social, carece de proyecto de vida, porque sólo puede subsistir, porque está ahogado en un mundo mercantilista donde sólo se estimulan los sentidos, donde el “otro” sólo sea alguien para explotar o para darnos prestigio y poder con su voto o su trabajo, o simplemente ignorado. Y discúlpenme si mi valoración de “salud mental” la hace equivalente a “vida digna de ser vivida”

²⁷Neologismo resultante de condensar “progresivo” y “por pasos sucesivos”

²⁸La negrita es mía

Capítulo II

Perspectivas hacia una democracia más participativa²⁹

1. Visión esquemática del panorama sociopolítico actual

Con las limitaciones de quien no es politólogo ni sociólogo y con las inevitables distorsiones de quien ve "la realidad" desde el ángulo de sus actividades y experiencias, presento estas consideraciones, esperando sirvan como aporte para plasmar acciones concretas, y sobre todo los cambios o procesos sociales requeridos para construir una sociedad más justa, con el mayor protagonismo posible de sus grupos e individuos en la construcción de su destino, lo cual configura a mi juicio el requisito y a la vez la cúspide de un desarrollo humano sustentable deseable.

Muchos hechos parecen señalar que estamos en un proceso de fuerte recuperación nacional³⁰, aunque más prudente fuera decir que estamos ante la perspectiva de cambios político-sociales e institucionales y de cambio cultural trascendentes, respecto de cuyo resultado final es prematuro formular pronósticos definidos.

Se han desarticulado o al menos descabezado (o están en proceso) fuertes grupos de poder caracterizados por su manejo autocrático y/o corrupto. Parece manejarse el nuevo Ejecutivo Nacional con mayor sentido de las necesidades y posibilidades populares en relación con los grandes acreedores externos, los organismos internacionales de crédito y control financiero, la Banca y algunos de los grandes monopolios que han aherrojado las fuerzas productivas y conducido al fuerte desempleo, y consiguientemente a la miseria y al hambre, de la mayoría de la población. En estos momentos se implementan medidas que parecen razonables para contener las más groseras manifestaciones del delito organizado, lo cual implica por cierto desarticular marañas de intereses que incluyen desde cuadros policiales y ámbitos judiciales a estructuras políticas de todo nivel. (Este párrafo es fuertemente opinable, pues para muchos, se dan a la vez elementos y hasta tendencias que tienden a concentrar el poder económico y político con simultánea expansión de prácticas corruptas).

²⁹Parfraseando una acertada expresión: "Un buen novelista que describe lo que ocurre en un pequeño pueblo o barrio o empresa, hace un aporte a la comprensión universal más eficaz que quien intenta una somera síntesis de la multiplicidad de casos locales". Mis lectores de otras latitudes sabrán adaptar este Capítulo a sus realidades locales.

³⁰Este párrafo fue esencialmente escrito desde 2003 al 2005

Estamos asistiendo a la eclosión de auténticas movilizaciones ciudadanas autogestionadas: la movilización en Catamarca por el asesinato de Soledad Morales que determinó el ocaso de la dinastía de los Saadi, luego reactualizada en Santiago del Estero³¹; la movilización en San Luis frente al poder de los Rodríguez Saá³²; los movimientos piqueteros en demanda de trabajo y reivindicaciones sociales iniciados desde Cutral C6 y Tartagal, y luego extendidos al Conurbano; los "cacerolazos" que derribaron el ineficaz Gobierno Nacional de De la Rúa, con las asambleas barriales como epílogo. Luego el caso Blumberg³³, que determinó movilizaciones multitudinarias como ningún aparato político o sindical pudo soñar en realizar entonces. Las movilizaciones ciudadanas en Gualaguaychú y Esquel, para defender el medio ambiente que sienten agredido por grandes corporaciones. Y también vigorosas expresiones artísticas y culturales, un aire de mayor inquietud en los medios por analizar y desentrañar la complejidad de nuestra realidad. En resumen, fermentos en actividad que señalan que un viejo orden ha fenecido. Para muchos, se ha establecido también un "hiperprotestantismo", a cargo de grupos que sólo saben acudir a la violencia implícita en "piquetes", "marchas", "scraches" para imponerse... aunque quizás sea sólo el único modo con que en el modelo vigente se les tenga en cuenta.

O sea, se ha creado nada menos que la posibilidad de emprender una construcción, cuando antes sólo podíamos asistir a una continua desarticulación y perversión de instituciones, a la expectativa de un sobrevivir como se pudiera, a la apropiación de nuestro futuro por los más codiciosos y desprejuiciados, y aunque persistan muchas de tales condiciones determinantes. Párrafo éste opinable, pues para muchos analistas se han acrecentado procesos de desarticulación y perversión institucional. Quizás debamos admitir que todos los procesos señalados se están dando simultáneamente, lo cual no es contradictorio, sino expresión de complejidad. Por ende es de todas formas esencialmente válido y remarcable el párrafo siguiente.

Nos queda ahora la tarea de construir, que es bien diferente a la de sólo reconstruir un mítico pasado, que por cierto, nunca posibilitó lo que hemos ahora aprendido como posible y necesario.

Naturalmente, queda por delante definir qué futuro se quiere construir y, punto para mí el central, *cómo* hacerlo. Pues en tanto cada grupo tenga la pretensión de explotar las circunstancias tan sólo en su favor, tratando de imponer sus propias reglas de juego, pasaremos al fin sí a otra estructura, ésta asentada sobre la preeminencia de fuerzas que pueden no aparecer hoy claramente definidas, y que incluso tengan muy probablemente, fuerte preeminencia extraterritorial. Recorde-

³¹ A fines del 2005, la dinastía Juárez había entrado en su ocaso, aunque no los factores económico-empresarios que la sustentaban

³² Sin embargo luego se han atenuado las grandes movilizaciones de los maestros y empleados públicos y sectores de la población, en especial de la ciudad de San Luis, que tan fuertes fueron en el segundo semestre del 2005.

³³ Se trató de un fuerte reclamo por medidas eficaces de seguridad tras un caso de secuestro seguido de muerte

mos cómo las grandes revoluciones históricas, tras derruir estructuras ya no viables, han solido desembocar, disolverse, en estructuras muy diferentes a las que plantearon sus actores principales en sus orígenes. La Revolución Francesa de 1789 desembocó en el mesianismo napoleónico; tras la Comuna que pretendió establecer por siempre la soberanía popular se constituyó el Imperio de Napoleón III; la Gran Guerra a la cual Woodrow Wilson aceptó al fin arrastar a los EEUU a pesar de su credo pacifista, con el argumento de que así se acabarían todas las guerras, sólo fue el prolegómeno de la hecatombe de 1939-1946; la Revolución Rusa de octubre, esperanza en su momento para los desposeídos e idealistas de todo el Planeta, se convirtió en una de las más espantosas expresiones de la opresión y el horror.

Se trata que no quede frustra la posibilidad de una construcción social de todos y por todos. Lo cual defino como opuesto a la pretensión de una construcción para todos, cual se encarna en las concepciones autoritario-paternalistas de todo género, incluyendo por cierto las pretendidas dictaduras ilustradas o democráticas (¡!).

Los frentes a desarrollar son múltiples

Se necesita que quienes ni siquiera pueden adquirir por sí sus alimentos y necesidades básicas para al menos sobrevivir puedan lograrlo: el principal capital somos los seres humanos, las personas, no las empresas, el PBI, el dinero, el poder militar, cual implícitamente nos han culturalizado hasta el punto que ahora explícitamente lo expresan y actúan con total desparpajo los líderes del modelo mercantilista que domina en el mundo. Claro que, para ser personas, inmediatamente deberá lograrse que tengamos trabajo socialmente reconocido, lo cual incluye esencialmente que los empleos sean adecuadamente remunerados -aunque algunos de éstos son hoy socialmente inútiles y hasta antisociales- y por cierto es y será tema de conflicto si están o no adecuadamente remunerados. Pero más generalmente toda clase de tareas que produzcan rédito y valoración sociales, aunque ello no se exprese en una retribución monetaria o en especies inmediata, pues los seres humanos somos seres sociales, y nos desarrollamos y constituimos como personas y nos reconocemos y realizamos como tales siempre en un medio social.

Y aquí debo remarcar un concepto que han expresado otros muy claramente y en particular, por ejemplo, el Ingeniero Martínez, presidente del INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial): *No puede haber democracia política en tanto no exista democracia económica, esto es en tanto los individuos, los trabajadores, los productores, no se sientan dueños o al menos partícipes en la gestión de empresas socialmente productivas.* El restablecimiento de procesos de crédito para el desarrollo de las PyMes, la potenciación del sistema de Ciencia y Técnica y de toda la estructura educativa son arduas empresas de gran complejidad que deberán conjugarse entre sí para asegurar empleos y trabajos de mayor rentabilidad económica y social y sobre todo en pos de formar personas más capacitadas para un esfuerzo sostenido para la creación de un futuro individual y social más pleno y no simplemente empleados mejor remunerados sujetos a la "obediencia debida", a

intereses que prefieren no conocer o dejar de lado en pos de una remuneración.³⁴

Y es que no basta la intencionalidad de los fundadores de un nuevo modelo sociopolítico si no se estructuran a la vez -e incluso como requisito para la nueva construcción y el inevitable proceso de construcción/reconstrucción- los mecanismos para el continuo proceso de diálogo y elaboración entre los grupos y sectores de una sociedad moderna compleja, cuales son las de nuestro mundo actual. En tanto, resulta asombroso el predicamento que recientemente han logrado quienes sostienen "el fin de la historia" negando absurdamente el obvio hecho que las sociedades, cual los individuos, están vivos, y por ende sujetos a cambios, crecimiento, desarrollo... y muerte. Como otros autores más enjundiosos han señalado, tan sólo quienes en su visión con anteojeras se creen en la cima de las realizaciones posibles pueden hacer tales afirmaciones, creer y convencerse de tales "verdades". Vaya en descargo que filósofos de muchas épocas así lo han entendido (un caso paradigmático es el de Auguste Comte, hacia el 1800)

Quienes creemos en la Utopía de un mundo más humano, lo cual significa para mí que dé reales oportunidades para cada uno de desarrollar sus potencialidades para verirlas hacia sus semejantes (si no inmediatamente, en tiempos y/o espacios diferidos) debemos asumir la complejidad y dificultades que para ello proporciona el mundo actual³⁵. Sólo así podremos a la vez operar con las posibilidades que brinda la actualidad, comenzando por descubrirlas en nosotros mismos y alentarlas en nuestros semejantes. *El principal recurso para el cambio está en la mente humana; el "cemento", en el amor.*

Mi visión de los procesos y medidas impulsados en nuestro país por los Poderes del Estado, las Universidades, las ONGs, las dirigencias en general, etc., es que los mismos están centrados en lograr el control de las grandes instituciones del Estado, según las cuales los ciudadanos seguimos limitados a participar tan sólo en ocasión de la elección de nuestros representantes y ahora (y este hecho no es menor) como (aparentes) controladores a través de diversas nuevas instituciones: audiencias públicas, auditorías ciudadanas, libre acceso a la información pública, procesos de gestión de leyes y acciones de Gobierno en general "a la luz del sol".

Aunque se señala que somos "*mandantes*", que damos con nuestro voto un "*mandato*" a nuestros *representantes*, para que éstos actúen como "*mandatarios*", o sea responsables ante nosotros de actuar las acciones (programas, proyectos) que les hemos delegado, cualquier ciudadano común dirá que "*mandatarios*" son los que mandan, tanto se han deformado los fundamentos mismos de la representación. Dicho en forma más neta, hasta tal punto **que la democracia representativa ha derivado en** hiperburocracias estatal y de grandes corporaciones privadas, ineficientes y más o menos corruptas.

³⁴Como bien dice el tango "se cuidan los zapatos andando de rodillas"

³⁵Ahora es noviembre 2004 y estoy leyendo "El sueño europeo" de Jeremy Rifkin, el cual contrasta el "sueño americano" centrado en el derecho de propiedad y el logro del desarrollo personal a lograr mediante la adquisición de bienes, con el nuevo sueño que se está gestando según él en Europa y que imperfectamente he esbozado más arriba, y del cual expongo en capítulos ulteriores tan sólo dos instrumentos concretos para hacerlo posible

2. Pasando de la representación a la participación

Para entender mejor el salto conceptual que se propone, una breve digresión y una cita.

La cita corresponde a George Soros y me permito parafrasearla: "En tanto que los ciudadanos de un país votan cada cuatro años a sus Autoridades, éstas están sometidas todos los días al "voto" de los mercados".

En 1776 cuando se constituyó la primer república moderna -sobre la base de la cual se conformaron incluso las "socialistas" y por cierto las de nuestros países americanos- se planteó la necesidad de elegir representantes del pueblo para reemplazar a la autoridad impuesta por reyes autocráticos representantes de Dios en la Tierra. Nuestra Constitución establece que somos una República representativa, donde "...el pueblo delibera y gobierna a través de sus representantes". El punto no es menor cuando tomamos nota que una de las plataformas políticas correspondiente a uno de los candidatos más votados en la última elección expresa taxativamente: "La propuesta de es, no sólo construir su poder para gobernar a través de este mecanismo de **delegación explícita**³⁶ para un programa de gobierno previamente expuesto,.....", lo cual más que calificar a tal propuesta, vale como muestra que la dirigencia política (o la mayor parte de la misma, o el modelo tradicional, y seguramente también el público, la ciudadanía) entienden que el "votado" ha quedado "ungido".

Es que:

1. Votamos representantes (cuando nos han dejado) que se adueñan del Poder (al menos así lo creen) aunque en rigor quedan fuertemente condicionados por los "mercados" cual lúcida y algo cínicamente nos dice Soros y mejor aún nos enseña nuestra historia.

Estos representantes han sido electos tradicionalmente por medios que aseguraban que lo fueran de determinados grupos e intereses muy minoritarios. En la práctica, hoy sigue siendo así prácticamente en todo el Mundo. La carrera hacia el Poder es ardua, exige dinero, despliegue de fuerza, empleo de los medios masivos de comunicación, con más o menos sofisticados medios de "marketing", etc, que sólo muy pocos pueden afrontar y éstos aún requieren del apoyo o al menos del "dejar hacer" de quienes detentan el control real de dichos recursos.

Como ciudadanos argentinos hemos recuperado el derecho de al menos vivir una cierta ilusión en cuanto a poder elegir entre los que llegan a postularse, aunque desde el arranque nos hacen votar por "imágenes", no por proyectos. Por cierto, íntimamente sentimos que no nos representarán ("Total después, cuando están arriba, hacen lo que quieren"). Ni lo podrán hacer nunca totalmente no sólo por la condición de seres humanos de unos y otros, sino porque interfieren toda una serie de procesos. Un claro ejemplo lo tuvimos cuando tras la fuerte lucha electoral Dela Rúa- Duhalde, terminamos teniendo a ambos en sucesión, algunos de tales

³⁶La negrita es mía

procesos -pero no a mi juicio los más fundamentales- se está planteando corregir. Así:

-Es evidente que hay que eliminar la posibilidad de que nos trampeen con padrones que impiden votar a algunos y en cambio posibilitan que otros obtengan votos ilegítimos;

-Es evidente que en la medida que se conozca mejor cómo se financian las campañas y los antecedentes de conducta, los ingresos y patrimonio de los candidatos, se facilitará una elección más racional; al menos, el público podrá disponer de un elemento importante para evaluar a los candidatos.³⁷

-Es evidente que restringir la expresión de grupos que desean intervenir en la disputa por los espacios del poder es un mecanismo apto para perpetuar la permanencia de quienes hoy los detentan, y por ende deben eliminarse todas aquellas restricciones que actúen en tal sentido.

-Es necesario asegurar el libre acceso a la información pública, tradicionalmente limitada al Boletín Oficial y algún trascendido periodístico,

-Y en general todas las propuestas ya planteadas (y su perfeccionamiento incluso habiendo sido ya sancionadas y aplicadas)

2. Todos estos procesos ampliarán la participación al menos respecto de los individuos y grupos más educados y con mayor ansia de inclusión en la arena política. *Pero si no hay ejercicio diario de la capacidad política ésta tiende a delegarse.* Esto es fácilmente constatable desde la administración de un edificio de propiedad horizontal hasta el de cualquier grupo vecinal, un sindicato, una corporación empresaria. Lograr la mayor participación de todos en las decisiones y acciones exige un esfuerzo constante tanto de los líderes como de todos los miembros, pero también demanda diseñar y rediseñar los procesos de articulación.

3. Las propuestas que presentamos son por ello un **complemento** indispensable de las que ya se han planteado.

No pretenden la transformación inmediata de todo el Sistema, pues ello conduciría al rechazo por parte de quienes hoy detentan el poder. Como bien decía la historia del Príncipe de Lampedusa, cuando se pretende cambiar todo, no se cambia nada ("tout change, pas de change"). El rechazo de las élites de Poder lleva a una encrucijada: o éstas se imponen u otra la reemplaza. El Poder zarista y la aristocracia rusa fueron aniquilados, para ser reemplazados por una élite también omnipotente, autoritaria y cruel. El pensamiento sistémico nos enseña que un sistema puede ser fuertemente modificado por una acción aparentemente

³⁷ Ante la ONG Poder Ciudadano cuatro candidatos a Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en ocasión de las elecciones del año 2003 se comprometieron a hacer públicos el origen de los fondos para su campaña electoral, lo cual marca un cambio trascendente (así no se cumpliera en la práctica o ello fuere sólo parcial) o resulte inicialmente poco eficaz (al formular esta nota acababa también de ser electo Intendente de San Miguel de Tucumán el Gral Bussi, reconocido genocida y ladrón de fondos del Estado al menos para un sector muy grande de la opinión pública- no admitido en su momento como legislador por el Congreso Nacional, etc.)

menor. La eliminación de una especie puede alterar todo un ecosistema en forma imprevisible. Girar levemente la perilla de un termostato puede originar la explosión de una caldera y el derrumbe de un edificio. Un determinado pero calculado impacto en un alto piso de las Torres Gemelas determinó que se derrumbaran hasta sus cimientos.

3. Dos propuestas de procesos a desarrollar

Por todo lo anterior es que proponemos dos tipos de procesos, que aunque pueden desarrollarse en forma autónoma, se complementan y potencian entre sí. (Aquí se presentan los lineamientos generales. Ver en los anexos un desarrollo más extenso de los proyectos).

Por el primero de ellos se plantea crear estructuras locales (que podrán ser a nivel municipal, submunicipal o supramunicipal) para la gestión (administración) de procesos (y los fondos correspondientes) comunitarios en el nivel pertinente, tomando el tema de atención primaria de la salud y los programas de acción-asistencia social como los de más fácil motivación para ello.³⁸ Tales estructuras estarían a cargo de los profesionales y trabajadores a cargo de los servicios, de los entes financiadores -a través de sus representantes locales- incluídos el del (de los) municipio(s) pertinentes, y sobre todo de los beneficiarios (este es un tema a experimentar y que difícilmente pueda solucionarse de una vez, para todos igual y menos aún para siempre) y manejarían tanto fondos públicos cuanto de la Seguridad Social, de organismos privados, etc.

Crear tales estructuras acercaría enormemente a la gente los responsables inmediatos de los servicios que reciben, con la importante condición que éstos *estarían necesariamente obligados a darles respuesta*, dado que quedarían a la vista los elementos requeridos para ello: no podrían acudir al defensivo burocratismo "que todo se decide en la capital de la Provincia, en Buenos Aires o en Nueva York y aquí sólo recibimos órdenes". Nadie puede actuar ya como representante de Dios, porque Dios (¿el poder hacer y responder?) está ahora en todos y cada uno, y aquí. Nada es más importante para ser responsable que el ejercicio de la responsabilidad. Nada favorece más conductas éticas apropiadas para la vida en sociedad que permanentemente, diariamente, a cada momento, estar bajo el escrutinio de quienes reciben nuestros servicios, si éstos saben, sienten, que la administración es suya, porque pueden intervenir en el diseño, en los proyectos, en el control de la gestión, y esto no se limita a una consulta esporádica -así fuere la discusión del presupuesto anual- que deja la gestión efectiva en manos de funcionarios más o menos lejanos, sean éstos públicos o privados, para llegar a los cuales deben sortearse trabas que muy pocos pueden sortear.

³⁸ Aunque el tema "de arranque" puede ser cualquier otro que implique una demanda más o menos urgente y/o masiva de una comunidad local

Ningún proceso educativo formal puede superar a la experiencia directa, máxime si ésta además se combinare con procesos educativos que remarquen una reflexión sistemática sobre tal experiencia. En las "culturas primitivas" los niños son gradualmente incorporados al mundo adulto. La enseñanza va unida a un creciente reconocimiento y "status" social del educando. ¿En qué medida nuestros procesos educativos actuales, especialmente el del nivel secundario, cumplen con esta premisa tan fundamental?

Pocos mecanismos más aptos para formar ciudadanos y la emergencia de líderes de entre los mismos, imbuídos de un sentimiento y una práctica necesariamente solidaria. O sea, un arma efectiva para reformar el Estado y la política hacia una democracia más participativa.

Y además para aumentar seguramente en forma dramática la eficiencia del sistema de salud, de los programas de asistencia-acción social; para impulsar y desarrollar múltiples emprendimientos (planes de vivienda, cooperativas de consumo, control de servicios de seguridad, expresiones artísticas y deportivas) y en general todos los múltiples desarrollos que pueden esperarse de individuos y grupos a los que se les brindan condiciones para elaborar su propio destino.

Un impacto más inmediato está referido a temas de enorme conflictividad : el PAMI (en rigor el INSSJyP o sea el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) y las OOSS (Obras Sociales en Argentina; el o los Seguros Sociales en general). En el caso del primero, más allá de la enorme dificultad de lograr una auténtica representatividad de los jubilados (si es complejo que la población general elija al Presidente de la Nación, mucho más para 4 Millones de los jubilados elegir su directorio) y lograrle financiamiento (los U\$A 400 millones mensuales de 1985 se han reducido hoy a alrededor de \$150 millones). Para el caso de las OOSS mucho se ganaría extendiendo al conjunto total de la población del país el criterio de solidaridad. Solidaridad limitada por las OOSS a sindicatos o empresas, por las prepagas a capacidades de pago, por el PAMI a los jubilados, pensionados y discapacitados, lo cual origina de arranque fuertes desigualdades de recursos por beneficiario, multiplicidad de administraciones, centralización en Buenos Aires y las capitales de Provincia de los servicios y de la gestión, con un innecesario despilfarro de una masa gigantesca de dinero, equivalente al 8,5% del PBI, mediante la cual se malemplea el 10% de la fuerza laboral del país. Y gastando anualmente (cifras de 1997) U\$A 27.000.000.000.000 (27 mil millones de dólares o 27 mil billones en terminología yanky).³⁹

Un aspecto a remarcar. Todos los ingredientes del proceso a implementar están en ejecución o lo han estado en el país, o los han desarrollado argentinos en el

³⁹ Los porcentajes y valores absolutos son los de Argentina; en general los países de A.L. disponen una proporción menor de su PBI para salud (atención médica, esencialmente) y también es menor el gasto promedio por habitante, lo cual no impide que la eficiencia del gasto, o la performance del sistema de salud pueda ser sin embargo mucho mayor.

exterior⁴⁰. No se requiere ninguna medida legislativa para iniciar una experiencia de este orden. Se cuenta en el país con organismos capacitados para poner en marcha los aspectos técnicos del proceso, para mostrar desde allí los beneficios del mismo, y advertir, elaborar y sancionar las normas -leyes, resoluciones, etc- requeridos desde los organismos legislativos pertinentes en razón de necesitarse seguramente en etapas ulteriores modificaciones en regímenes laborales, construcción de entidades públicas o semipúblicas, etc., etc.⁴¹

Con respecto al segundo tipo de propuesta, consiste ésta en formalizar un proceso permanente de elaboración, análisis, evaluación, de plataformas electorales, procesos de Gobierno, propuestas y acciones dirigenciales en general (empresariales, sindicales, académicas, etc) a realizar en conjunto, con cada grupo y entre los mismos, a través de procesos de diálogo a instrumentar -esencialmente por escrito- a través de los cuales se exija a cada participante la explicitación de sus principios o fundamentos éticos, y de los procesos o proyectos para su efectivización, *incluyendo esencialmente la formulación y aceptación de indicadores para la evaluación*. El objeto no es *juzgarlos*, sino determinar la coherencia lógica de los procesos y proyectos respecto de aquellos propósitos, determinar mediante indicadores a consensuar el resultado de unos y otros, aprender a reconocer críticas y observaciones respondiéndolas con argumentos racionales.

Este diálogo no se debe establecer en forma directa entre todos los participantes reunidos a la vez: tal método fue intentado por la Comisión Episcopal y sus resultados fueron muy limitados, y hasta derivó a mi juicio en la asunción del problema por un grupo parcial con una inevitable visión reducida; es además muy costoso y si bien no impide, tampoco facilita una elaboración por parte de los participantes. Por otro lado, ya tenemos el Congreso Nacional (y las legislaturas provinciales y de la Ciudad Autónoma) para en principio cumplir tal propósito y tal método de confrontación directa entre los representantes votados por la ciudadanía.

Y la experiencia señala que los métodos presenciales de debate (asambleas, directorios, congresos, etc) derivan hacia la constitución de "bloques", en donde se imponen reglas de "obediencia debida" a las consignas partidarias o de grupo, con lo cual se bloquea de arranque la elaboración y el análisis, se manifiestan liderazgos, muchas veces más sobre la base de actitudes psicopáticas que sobre la base de racionalidad operativa y conceptual, y se limitan así los beneficios de una pretendida participación.

⁴⁰Este fenómeno es común a todos los países cuyas élites no han sabido poner en ejecución las capacidades de su población y así consagran el subdesarrollo, subordinándose consecuentemente a las directivas de las élites de los países centrales y las grandes multinacionales.

⁴¹Generalmente nuestros Gobiernos adoptan el modelo denominado francés- napoleónico de establecer la norma o la ley como punto de partida, en tanto en el denominado modelo anglosajón , en especial para el caso inglés clásico, el camino es el inverso: la ley sanciona , establece por escrito, la experiencia favorable ya ensayada y vigente. Está claro que para este proceso que propongo planteo este segundo modelo

Otras alternativas que periódicamente se plantean, son la constitución de un Consejo Económico Social, o la de un acuerdo estilo "Pacto de Moncloa". Ni una ni otra son desechables, pero incluyen riesgos a precisar. Consejos Económicos Sociales (con ese nombre o equivalente) funcionaron como única estructura representativa y de apoyo a gobiernos dictatoriales fascistas (Italia de Mussolini y España de Franco). También en sistemas democráticos se han estructurado y funcionado con algún éxito en forma paralela a los Congresos. Plantean la dificultad de su conformación: ¿quiénes se incluyen y quiénes no? ¿Quién lo determina? ¿Cómo se eligen y renuevan sus integrantes individuales? ¿Cuál es el alcance de sus consejos o resoluciones? El riesgo de constituir un simple aparato formal de una dictadura o gobierno más o menos autocrático o un adorno más o menos cosmético es muy grande.

El Pacto de la Moncloa (el acuerdo CGT-CGE-Gelbard en la 3ra Presidencia de Perón) fue un instrumento de momento para limitar y encuadrar conflictos empresario-laborales durante un período muy limitado de tiempo para posibilitar la aplicación de políticas de impulso a la producción brindando un marco de reglas relativamente estables para los factores que la ejecutan. Pero es obvio que no pueden perdurar más allá de uno o dos años sin derivar hacia otras formas más abarcativas y complejas de acuerdo social.

Nuestra propuesta en cambio es que un organismo técnico-académico (mi pretensión fue lograr que la Universidad de Buenos Aires lo hubiera asumido) recoja las postulaciones de cada grupo por separado; se las haga comentar a cada uno de los otros participantes, por escrito, y también las comente el grupo coordinador -repre- guntando, observando, asociando con otras propuestas, señalando contradicciones- devolviendo así a cada grupo sus propuestas comentadas reiniciando un nuevo ciclo de elaboración.

Se pretende así suministrar a las dirigencias un apoyo técnico no despreciable, a la vez que favorecer un diálogo, difícil de establecer en la arena de la discusión de los espacios reales del Poder, donde las mayorías suelen establecer leyes o resoluciones en función de acuerdos momentáneos por espacios de poder más que por elaboración reflexiva de los temas sobre los cuales legislar o dictaminar.

Cabe esperar como resultados la formulación de políticas de Estado consensuadas, la mejor formulación y ejecución de los proyectos en general, y por sobre todo una mejor presentación (no sólo formal sino esencialmente conceptual) hacia la ciudadanía de las propuestas para una decisión más racional por parte de la misma entre las opciones.

Claro que no sólo bastan los ideales, los principios éticos, la formulación de intenciones. Es necesario elaborar las herramientas o proyectos específicos para que se hagan realidad, y evaluar a través de indicadores el avance o el fracaso, los resultados de proyectos y modelo. Y hacerlo, y reconocerlo, ante nosotros y con los otros, para no caer en el falso espejismo de cargar a los demás, a las circunstancias, al Mundo, por nuestros errores -pues al fin de cuentas somos humanos y tenemos derecho a ellos- en tanto los hayamos planteado convencidos y tengamos la suficiente entereza (punto éste poco frecuente que marca una materia en la que son habituales los aplazos) a reconocerlos para modificarlos y poder crear así nuevas utopías.

4. Algunas consideraciones adicionales

Ya he señalado que uno de los mayores peligros a los que está expuesto el modelo es su apropiación por las actuales (o futuras) estructuras de poder. Así como señalé que el proyecto de Comunas para la Ciudad inexorablemente va a determinar tan sólo un escalón adicional del sistema, haciéndolo más falsamente participativo -y por ende dificultando la conformación de una experiencia que realmente lo sea, porque el "establishment" podrá proclamar que ya está dado, tal como ahora insisten en que están trabajando para aumentar y propiciar la participación⁴² - es posible que las estructuras locales queden sujetas a los caudillos locales. Lo cual implica, que deben diseñarse experiencias iniciales exitosas, con una clara supervisión desde Autoridades de mayor nivel, los medios, grupos comunitarios, asociaciones, los Partidos, para asegurar que se demuestre todo lo positivo y eficaz que puede hacer por sí una comunidad a la cual se le permite realmente organizarse y sobre todo autogestionarse.

Es notable cómo en medio de la extrema difusión que hoy tienen Internet, la TV, el correo electrónico, los teléfonos celulares, estemos tan incomunicados. Donde la incomunicación está dada no por la falta de mensajes: éstos por el contrario, sobreabundan hasta el punto de ahogarnos, haciéndonos casi imposible analizar, discriminar. La comunicación es unidireccional, y está destinada a la venta de lo que ofrece y nos impone quien comunica. Por lo cual los grupos que aspiran a obtener el Poder procuran el control de los medios de comunicación, mediante su compra, gerenciamiento, o sencillamente por el hecho de pagar los espacios de difusión. Nuestra única posibilidad es la de receptores, con sólo la opción de tomar o dejar. A lo sumo estas decisiones (tomar-comprar o dejar-no comprar) son reanalizadas por los comunicadores-vendedores para ajustar sus técnicas de venta y agregar nuevas mercaderías para nuestro consumo-sometimiento. Este proceso se derrama hacia el campo de la política de Gobierno y el manejo de los partidos, así como al ejercicio de la docencia o cualquier otra actividad. No hay tiempo ni voluntad para revisar los procesos, ni por cierto los principios que los alientan, mucho menos sus fundamentos éticos. Dialogar es evaluado como perder poder, reconocer al otro como un igual. En este mundo de vendedores vs clientes, nuestra única posibilidad es comprar o rechazar lo que se nos ofrece.

Además del ejemplo Dela Rúa- Duhalde señalado previamente agreguemos ahora el ejemplo de la penúltima elección en USA. Los votantes tuvieron de hecho sólo como alternativa Bush o Kerry (los otros candidatos no tenían posibilidad alguna de terciar, dado el sistema de elección por electores, que en cada Estado no se distribuyen proporcionalmente, sino que se adjudican íntegramente al que obtiene más votos, así la diferencia fuere mínima). Ciertamente hubo tres grandes debates televisados entre los candidatos, en los que se abarcaron múltiples temas. La

⁴²Recientemente la Lic Gabriela Michetti, que pasa por ser una fuerte promotora de la participación, ha señalado que el PRO en el Gobierno no aceptará que las Comunas manejen presupuesto (según la Ley, en rigor sólo el 10% de los fondos, y esto sólo como opinión respecto de los temas para su aplicación local)

discusión televisada al nivel máximo sólo puede oponer grandes consignas, máxime cuando simultáneamente la propaganda política consiste en chascarrillos y otros recursos de "marketing" de baja calidad que fueron, como pudimos constatar, más grotescos incluso que los que estamos acostumbrados a ver en nuestro medio.

El ganador da por sobreentendido que se le aprueban todas sus acciones y proyectos (incluso los no enunciados, por ejemplo la modificación-privatización total de los sistemas de jubilaciones y pensiones, o superpoderes para desencadenar la guerra en cualquier momento y lugar).

Resulta claro que la elección se hace más sobre la base de imágenes y sentimientos genéricos que sobre el análisis de propuestas más precisas y elaboradas. Si hubiere alguna de éstas, no hay un proceso racional previo de elaboración en el que se conjuguen las polaridades (si las hubiere) hacia consensos, o que permita el descubrimiento de nuevos ejes más abarcativos y eficientes para resolver las cuestiones en debate.

Nos fuerzan a definirnos para aprobar un líder o grupo sobre la base de componentes emocionales, con lo cual se afirma el no diálogo. Para ello nos proponen consignas: "Sígueme" "No los defraudaré" "Un peso, un dólar" "No al FMI" "Patria sí, Yankys no" sin elaboración de los contenidos correspondientes, y sobre todo de las consecuencias de cada postura.

El análisis de los ciclos de desarrollo político y de desarrollo económico (que duran según el Pfsor Mallmann unos 53 años los últimos, y 160 los primeros, o sea tres veces más) implicarían, de ser aplicables para nuestro país y en este aquí y ahora, admitiendo que entráramos en la etapa ascendente de un ciclo de desarrollo económico (¿a culminar hacia 2016?) y también político (a culminar hacia 2080?) en una etapa de introducción de nuevas técnicas y su difusión, en el primer tema; de sinergia y consensos para el segundo. Mi experiencia personal y la de muchos más pone fuertemente en duda que esto último ocurra en forma positiva si no se aplican proyectos como los citados.

5. Una cultura negativa

Un aspecto esencial a considerar es cómo el sistema o mejor, modelo cultural imperante, nos aísla y anula en la posibilidad de intentar la remoción de las trabas que imponen a la elaboración, al análisis del propio modelo. Cada grupo o institución o individuo se "defiende" aislándose, como en el clásico ejemplo de Bertold Bretch, que parafraseo a continuación: "Esta persecución es para los judíos, no para mí; luego, esto es para los homosexuales, no es para mí, etc, hasta que cuando es para mí... ya es tarde para reaccionar". Es notable el aislamiento entre los grupos que cuestionan aspectos parciales del modelo, su dificultad para conjugarse; la resistencia a ver el problema como esencialmente actitudinal-cultural, y en cambio y a lo sumo sólo de información técnica.

Conuerdo con distinguidos politicólogos modernos en cuanto que el desafío

de las democracias modernas es pasar de ser *representativas* a constituirse en *participativas*.

La Revolución Americana de 1776 inauguró el proceso de las democracias representativas en el mundo moderno- Las repúblicas actuales e incluso muchas constituciones monárquicas son herederas al menos parcialmente de ese modelo, incluía la misma constitución de la ex URSS. Por cierto, nuestra Constitución y la estructura político-institucional general de nuestro país tomó ese modelo, más las raíces hispánicas (aquí el respeto a los municipios, hasta el punto de ser una de las causas de intervención federal el avasallamiento de los mismos). Claro que los diputados o representantes lo eran no de todos, sino de aquellos que explotaran una granja (en la Inglaterra y los EUA de la época se asimilaba *farmer*, o sea granjero, mejor dicho, propietario de una granja, con lo que hoy concebimos como "ciudadano") o tuvieran una industria, o un comercio. Por cierto sólo varones mayores de edad. Además quedaban excluidos indios, esclavos y extranjeros (*alliens*). Un gigantesco salto frente al poder arbitrario de un representante del rey, por más que éste ejerciera con el aparente control de jueces de la Corona⁴³. Con el señalamiento esencial que las 13 primitivas colonias se constituyeron originalmente para eludir justamente en buena medida el poder del rey, con lo cual al determinarse la independencia tenían un largo ejercicio de autogestión, si no de soberanía efectiva. Luego, el desarrollo del capitalismo, con su creciente concentración del poder económico en grandes corporaciones, llevó casi inevitablemente a poner bajo su pie la actividad política y militar, ahogando en el proceso a naciones y continentes y creando dentro de cada país enormes desigualdades, que en nuestro subcontinente sudamericano se han hecho escandalosas.

En tal proceso a la vez expansivo y concentrador, la representación política quedó sometida, reducida, para emplear una expresión simplificada pero gráfica, a las leyes del "marketing".

Son limitados los estamentos o grupos de privilegio⁴⁴ que pueden lograr representación y así participar siquiera tangencialmente en las decisiones u opciones (incluyendo la de no decidir) que hacen a la conducción del Estado y la Sociedad. Si a eso agregamos que el poder de los grandes centros internacionales en un mundo globalizado es cada vez más abrumador, el efecto sobre el común de los individuos es devastador.

⁴³Es innegable que en Inglaterra el proceso de reducción del poder absoluto real a favor de los Lores y luego de los Comunes se sustentó sobre un creciente poder de esos grupos y luego de una burguesía industrial y comercial ante la necesidad de la Corona de apoyarse en los mismos para mantener su poder o al menos su riqueza.

⁴⁴José Miguens insiste en llamar estamentos a grupos con privilegios reconocidos legítimos o no, parasitarios o imprescindibles, o más seguramente una combinación, según el ángulo del observador. Así tendríamos con referencia a nuestro país "la patria financiera", "la patria militar", "la patria sindical", la "corporación política" atravesando clases sociales, o mejor dicho, conjuntos de individuos y familias de diferente nivel económico, cultural, etc. Esta característica es muy acusada en la conformación de nuestros principales partidos políticos, que son en esencia más "movimientos" que partidos en el sentido europeo.

No se trata tan sólo del hecho terrible -"escandaloso", según la expresión del Papa Benedicto XIII- que 40% (a nivel mundial son nada menos que las $\frac{3}{4}$ partes de la Humanidad) de la población de nuestro país esté en la pobreza, incluso una alta proporción de ésta en la miseria. El punto está en la marginación social y política a que han (hemos) quedado reducidos -los individuos, familias y grupos que la componen- por quienes detentan el Poder.

Las naciones modernas han derogado nominalmente la antigua esclavitud (aunque en muchos países esto no es cierto) para sustituirla por formas modernas a través de una urdimbre de racionalizaciones de los grupos de poder en esta terrible exclusión.

Ahora bien, desentrañar las razones por las cuales conviene sostener este modelo a los grupos de poder (y sobre todo hacerles entender porqué deberían salir del mismo) es tan fundamental como entender porqué lo fue a fines del siglo XVIII a Inglaterra convertirse en la primer gran nación antiesclavista, tras haber sido el comercio de esclavos una de sus principales actividades. Y es que se había hecho más barato pagar salarios de subsistencia a los campesinos expulsados de las comunidades rurales (por las arbitrarias apropiaciones de las mismas por los señores, quienes así podían disponer de excedentes de producción para vender) que comprar esclavos a los que había que cazar en guerras -aunque éstas las hicieran otros- y transportar con altos riesgos, para luego además sostenerlos para que sirvieran como fuente de trabajo.

Mi concepción de los procesos históricos me hace concluir que la estrategia de promover tan sólo el alzamiento de los sometidos, ya sea por las armas o por la educación, sólo conduce a alguno de estos resultados: una mayor represión por parte de los grupos de poder, o su sustitución por un nuevo grupo de Poder (autóctono o extranjero)⁴⁵ y en el caso de la educación, a lo sumo la incorporación de un nuevo estamento secundario. Con todo, todo proceso social conlleva arribar a nuevos escenarios, tanto más cuanto los avances tecnológicos permiten hoy que todos participen (o mejor dicho sepan), siquiera por TV o por la radio a transistores, de lo que es posible hacer y disfrutar, aunque ello sea materialmente imposible para los más.

Así un juego de pinzas parece más prometedor. Pero no basta disponer de las pinzas: hay que saber emplearlas. Y entonces sí se requiere que un grupo esclarecido tenga funciones de Gobierno⁴⁶. Y aquí entra a jugar la segunda pinza. Todo grupo esclarecido que intente desarrollar por sí un programa "buenístico" hacia la gente, ordenando por sí y desde sí, seguramente negociando con los otros estamentos y sobre todo con los poderes externos sus espacios de decisión, no modificará en lo

⁴⁵Los ejemplos más claros de enormes alzamientos populares que terminaron en la estructuración de nuevas oligarquías autoritarias y en gran medida parasitarias y corruptas fueron, en el Siglo XX, las revoluciones mejicana y rusa.

⁴⁶Algunos autores marxistas modernos, por ejemplo John Holloway, con formación jesuítica fundada en el mensaje de San Pablo, sostienen la posibilidad de realizar "la revolución" sin tomar el Poder (referido al poder del Estado). Por el desarrollo que sigue -esta concepción no me ocuparé de valorarla como buena o mala en sí- no me parece posible.

sustancial la marginación de las enormes mayorías. A lo sumo desarrollará clientelas propias o las ampliará. Por eso insisto en que uno de los desafíos pasa por estructurar unidades locales en las que se concentren recursos y capacidad de gestión, trasladando hacia ellas el gerenciamiento desde las actuales unidades centrales (del Estado, del Gobierno, la Seguridad Social, las ONGs, etc). O sea quitándoles a tales agencias centrales clientelas, y a la vez creando poder efectivo en un nivel inmediatamente vinculado con la población (idealmente conformado por la misma). Con lo cual se haría real una fuerte reforma política, que además sería la mejor escuela de formación ciudadana, y de una formación ciudadana solidaria, pues se trataría de la gestión directa hacia y en contacto inmediato, diario, constante con los ciudadanos. Modelo bien diferente al actual en que el ascenso por la escalera del poder exige pasar por diversos escalones en la relación con quienes detentan el nivel mayor, con lo cual se les adiestra en las técnicas del engaño, la seudosumisión, el zarpazo artero y oportunisto, la participación en cenáculos, el cultivo de una sudotransparencia.

Podrían formarse así dirigentes con una necesaria y fuerte impronta colaborativa, al servicio de su comunidad (bien diferente a cumplir con las normas de la burocracia centralizadora), adiestrados en la participación y el diálogo con los otros participantes necesarios en el manejo de los asuntos locales, pues no se trata de "municipalizar" o delegar en un funcionario una autoridad siempre sectorial en su origen y más en su inserción corporativa.

Claro, como nadie cede gratuitamente su poder, deberá hacerse entender a quienes detentan el poder de los entes centralizadores, que su poder se transforma hacia otro de mayor peso social y económico: pues podrán actuar como educadores-supervisores-evaluadores-propulsores de los entes locales, y además podrán disponer de más tiempo para elaborar perspectivas nacionales e internacionales más amplias. (No es lo mismo administrar ferrocarriles que diseñar y conducir y evaluar la política ferroviaria; administrar una cadena de hospitales o servicios que evaluar la eficiencia y calidad real de los servicios de salud, analizar los grandes problemas epidemiológicos, promover las investigaciones biohumanas y tecnológicas, etc.)

6. Resumiendo

Este escrito tiene por objeto transmitir algunas ideas que estimo necesario desarrollar y aplicar. Mi temor es que estas ideas se pierdan o se distorsionen, demorándose o frustrándose lo que he estimado como necesarias realizaciones para una mejor Sociedad, al menos en mi país.

Están fundadas en una experiencia de más de 40 años, lo cual no implica que en su forma actual hayan estado siempre presentes, incluso esbozadas.

1. El principal tema es lograr el establecimiento de unidades o estructuras locales de gestión autoadministradas, gestionadas (manejo de personal, recursos económicos, etc) por los factores locales relevantes que intervienen en la operación - actual y a promover- respecto de las áreas o temas de salud, asistencia social, emprendimientos cooperativos (de vivienda, producción, consumo) y de produc-

ción en general (recuperación de fábricas y fuentes de trabajo, microemprendimientos), seguridad, educación, etc. Se trata de integrar en tales unidades fuentes de financiamiento del Estado (municipal, provincial, nacional) la Seguridad Social (OOSS, PAMI) privadas (ONGs, entes lucrativos, aportes directos del bolsillo) para abarcar distintas áreas temáticas, en diferentes niveles de las mismas, según los casos, y sobre todo en función de lo que vaya enseñando la experiencia.

2. Un segundo tema está referido a la necesidad que las dirigencias, especialmente las políticas, hagan más precisas y racionales sus formulaciones, exigiéndoles, a más de la explicitación de los principios ético-políticos generales que guían-guiarán su accionar en el momento histórico concreto, la coherencia de las formulaciones o políticas parciales o temáticas con aquella formulación general y la aceptación/determinación de los indicadores pre, post y durante la gestión que permitirán evaluar la aplicación y el resultado de tales principios generales y políticas parciales.

Ambos temas han sido desarrollados para su presentación académica o para la gestión de su realización en diversas instancias. En el anexo se encontrarán los proyectos pertinentes.

7. Implicaciones para las políticas de salud, sus profesionales y el personal de salud

No se trata de dejar para el final "el postre". Es que estimo que sólo si entendemos los profesionales y el personal de salud que la salud es ciertamente un producto de toda una organización, funcionamiento e imaginario social, es irrazonable suponer que desde sólo la acción sectorial puedan procurarse cambios profundos, permanentes, en las condiciones de salud.

Esta concepción se expresa y realiza también entendiendo y aplicando realmente aquello que la mayor eficiencia se logra a través de la acción intersectorial. Así, si lo referimos por ejemplo al caso de la "salud mental", de ningún modo ésta resulta de la abundancia de profesionales "psi"; ya un informe de expertos de la OMS del año 1984 señalaba que la principal tarea de dicho personal debía centrarse en su colaboración, su participación, respecto del conjunto del equipo de salud; y según mi parecer, aún más, actuando como líderes o al menos indispensables colaboradores en todas las actividades intersectoriales: con Educación, Justicia, Policía, empresas, emprendimientos sociales en general... Lo cual no significa que debamos ir a enseñar a otros a hacer salud, ni mucho menos a organizar sus vidas, sino aportar una visión, un método de análisis que ayude a los profesionales y el personal de otros sectores, a los grupos comunitarios, empresarios, trabajadores, etc. a visualizar sus dificultades, advertir sus propias capacidades para resolverlas y emprender proyectos superadores.

Las políticas de salud debieran ser así definidas por el conjunto social. Todas las organizaciones sociales: partidos políticos, grupos académicos, sindicatos, asociaciones empresarias, ONGs, periodistas, iglesias, asociaciones de pacientes, usuarios y beneficiarios, todos deben tener la oportunidad de aportar desde su conocimiento y experiencia.

Los profesionales y el personal de salud tienen la responsabilidad de hacerlo desde un lugar privilegiado, del que tiene (de los que tienen) más conocimientos específicos (en tanto así lo reconozca la Sociedad) pero de ningún modo pueden aquellos arrogarse la exclusividad o un "voto calificado" para dicha construcción. Así como para la atención médica los principios básicos de la moderna bioética sostienen, insisten, en el derecho del paciente para elegir entre opciones de tratamiento, correspondiendo al profesional de la salud el informe adecuado de alternativas, del mismo modo las políticas de salud, en cuanto hacen a la salud de la comunidad, exigen a profesionales y personal de salud el deber de informar desde nuestro conocimiento y experiencia para aportar a la mejor decisión de la Sociedad que, en cada momento histórico-cultural, de acuerdo a conocimientos y recursos disponibles o a movilizar, se canalizarán hacia los organismos de Gobierno del Estado para su aplicación.

Capítulo III

Éxitos y fracasos en la gestión de estos proyectos Avatares personales

No pretendo realizar un registro de mis realizaciones y fracasos con relación a una actuación pública, como médico, académico o sanitarista, ni de mis incursiones en política y politicología: mi egolatría no da para tanto.

Hechas estas definiciones y aclaraciones, entremos en materia.

El objeto de este capítulo es describir algunos de los obstáculos y formas de tropiezo que es -será- necesario sortear por parte de quienes procuren poner en ejecución estos procesos-proyectos. Acudo a experiencias ocurridas en mi país, pues por tratarse de una nación que teniendo todo a su favor tanto ha estado y está retrocediendo en términos relativos respecto al Mundo y en particular a los países hermanos del subcontinente permite ejemplificar procesos que seguramente también han actuado, actúan o actuarán en muchísimas partes.

Ahora intentaré exponer cómo experimenté el proceso de gestación, y por ende deberé desarrollar la historia, o mejor las secuencias de experiencias de mi actuación profesional tratando de incluirlas en el contexto de un país sometido -según el sentir y la evaluación de muchos, entre los que me incluyo- a un progresivo proceso de desintegración social. Y luego el proceso de gestión para intentar su puesta en marcha.

1. Gestación de "Un modelo para la gestión local"

Con respecto a cómo se fue gestando esta idea, comenzaré señalando que cuando inicié mi actuación profesional como sanitarista, lo hice siempre en el sector público, combinando la enseñanza en los niveles técnico y de posgrado con la actuación en la Provincia de Buenos Aires, luego en la entonces Municipalidad de Buenos Aires y desde 1964 en el Gobierno Nacional. El tema central de mi formación y actuación de entonces fue la de promover la producción de estadísticas necesarias (y la del personal para producirlas) para la administración de los programas de salud, esto es, su evaluación, la determinación de prioridades, la estimación del cálculo de servicios-prestaciones necesarios; el diseño de sistemas de registro para mejorar la calidad de la asistencia a través de adecuadas historias clínicas, su operación y archivo.

Fui ampliando la aplicación de los métodos estadísticos hacia la investigación epidemiológica y sobre todo el articulado de sistemas administrativos para la operatoria de los servicios de diagnóstico y atención de las epidemias. Los avatares políticos me obligaban a trasladarme de una a otra jurisdicción o tarea. Tuve la suerte de formar parte del grupo que impulsó la Escuela de Salud Pública de la UBA hacia su mayor esplendor; tras el colapso de la Universidad por el golpe militar del '66 tuve la enorme oportunidad de conformar con Carlos Canitrot⁴⁷ y Jorge Mera⁴⁸ el CIASP (Centro de Adiestramiento e Investigación en Salud Pública) donde elaboramos un documento liminar para la formulación de una política de salud; desarrollamos una gran investigación sobre la morbilidad y el consumo de servicios de atención médica, que incluyó entrevistar a más de 10 000 familias del Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad y Conurbano) y además iniciamos el desarrollo en el país de los primeros cursos sobre los problemas de la organización y el financiamiento de los sistemas de salud, tomando como modelo inicial los trabajos del CREDOC (Centre de Recherches et Documentation de París).

Aprendí cómo desde la envidia y las necesidades de negocios se pueden anular los mejores propósitos: se nos impidió (a Canitrot y a mí) salir del país para analizar experiencias similares, se nos ahogó económicamente, se determinó el exilio incluso de nuestros supuestos patrocinadores.

Cerrados en 1970 para mí los caminos de la actuación como sanitarista, pude iniciar gracias a la benevolencia de Mauricio Goldenberg un esforzado proceso de reconversión hacia la psiquiatría en el legendario servicio del Htal Aráoz Alfaro (hoy Evita). Allí me sorprendió el golpe del '76. No sin haber hecho durante el intervalo del retorno peronista del '74 una experiencia central para la génesis del proyecto: la formulación del SNIS (Sistema Nacional Integrado de Salud). En apasionadas discusiones se elaboró un primer significado del área de salud, se planteó la necesidad de incluir todos los efectores -públicos, privados y de las OOSS- en el sistema, integrando la mayor proporción de fuentes de financiamiento (al menos las estatales y las mayores de la Seguridad Social).

Con el retorno de la República y el intento de gobierno democrático de Alfonsín, pedí incorporarme al Ministerio de Neri. No entré con buen pie, pues se encerró el equipo de Neri en una modalidad de análisis a puertas cerradas con los dirigentes de la CGT que llevó al rechazo del proyecto inicial del Seguro de Salud en el Senado y luego a una "solución" de compromiso entre el sucesor de Neri y uno de los más astutos dirigentes sindicales. Con el tiempo, entendí que el fracaso del SNIS y el del Seguro de Neri y Mera tenían un ingrediente en común que debía ser despejado en el futuro: En ambos casos se trató de crear una gigantesca superestructura, tras de la cual los grupos sectoriales que disputan el Poder no podían hacer

⁴⁷Fue uno de los subsecretarios y luego Secretario de Salud del Ministerio de Salud, Asistencia Social, Medio Ambiente y Vivienda durante la presidencia de Alfonsín; su hermano Adolfo fue el segundo de Surrouille en el Ministerio de Economía en el mismo período y luego Rector de la Universidad Di Tella.

⁴⁸Presidente del Instituto Nacional de OOSS en el mismo período y luego investigador principal de la U. Di Tella

otra cosa que intentar afirmar su dominio. ¿Y la gente? Palabras y buenas intenciones.

Lo fui comprendiendo mejor como prestador de PAMI (a pesar de haber intentado ofrecerme desde el Hospital público en donde era Jefe de Servicio, sólo se me incluyó cuando organicé un centro privado). El manejo de un programa con las mejores intenciones pero ejecutado a través de funcionarios locales que tienen todo el poder, es la mejor herramienta para burocratizarlo, y conducir inevitablemente a la arbitrariedad, la corrupción, la progresiva pérdida de calidad.

A mediados de 1988 se planteaban las elecciones para la renovación presidencial del '89. Habiendo leído las plataformas electorales referidas al sector salud para las elecciones de 1983, me planteé preparar un documento que sirviera de base para una discusión entre los referentes de los principales partidos, algunos periodistas y algunas organizaciones claves del sector, lo cual por cierto no se efectivizó; los Cuadernos Médico Sociales de Rosario lo publicaron.

Con Menem se expandieron "los negocios". Desde varias consultoras pude participar en algunos procesos de "reordenamiento" de las OOSS (en rigor, una cobertura para la licuación de sus deudas). Se me dio así la oportunidad de entender mejor cómo aplicar una atención primaria integral, lo cual por cierto no se efectivizó.

Fue entonces cuando realizamos desde la consultora CLASSALUD con Camilo Marracino y Carlos Aurelio Sosa un fuerte intento para la aplicación por OSAM (Obra Social para la Actividad Minera) en la regional Salta-Jujuy.

Se trataba de integrar la actividad de la Obra Social con la de las Provincias correspondientes, especialmente la de Salta, pues el representante regional de la gerenciadora de servicios de la Obra Social era a la vez un político de fuerte peso provincial⁴⁹, empleando a los agentes sanitarios provinciales para allegarse a los domicilios de los mineros, mientras se hacía llegar a las familias de los mismos con los recibos de sueldo informe de los servicios de prevención (Papa Nicolau; atención de embarazada y del niño; dosaje de antígeno prostático; palpación de mamas; determinación de la presión arterial sistemáticamente desde cierta edad; dosaje de glucosa-determinación glucosuria; fluoración de dientes de preescolares) que debían realizar. No se concretó por cuanto la Administración de la Obra Social no quiso resignar la centralización de aportes.

Poco antes habíamos hecho también desde AMBIENTAL S.A. (con C.A. Sosa y Carlos Alderstein) un intento de propuesta al Dr Lombardo, Secretario de Salud de la Ciudad (aun no constituida la Legislatura pero sí electo De la Rúa como Jefe de Gobierno) para aplicar en el ángulo SO de la Ciudad, unos 200 000 habitantes, integrando fondos de la Ciudad, el PAMI y la OS del Gbno de la Ciudad, administrando durante dos años el sistema la consultora hasta tanto se formularan las leyes y normas que permitieran el manejo autónomo del área por los factores locales participantes (profesionales, personal, entes asistenciales, entes financiadores, representantes de los beneficiarios, y por cierto del Gbno de la Ciudad). Digo intento,

⁴⁹El Dr Lucero fue uno de los pocos políticos que inmediatamente captó el mensaje y actuó para efectivizarlo

porque en su soberbia verbosísima Lombardo ni nos escuchó, derivando el proyecto a una vía muerta.

Invitado por ese entonces desde la Universidad de Salta, advertí que pretender plantear que lo que no se propiciaba desde el Estado podría desarrollarse desde el ámbito privado (en ese entonces participé en un grupo que elaboró lineamientos para el desarrollo por la Asociación de Seguros de la RA de un seguro universal de salud) era inaudible para quienes entienden que el Estado (o mejor dicho el Gobierno, en tanto lo manejen) debe atender todo para todos. (Lo cual encubre que quienes tienen la conducción del Gobierno pueden ser y actuar como los dueños de la vida y gracia de los demás, quienes pasan a ser clientes que sólo pueden implorar como favores lo que podrían administrar por sí por derecho).

Durante la ola del triunfalismo de los "nuevos" modelos económico-sociales del primer quinquenio de los '90, sufrí el comentario burlón de sociólogos y economistas cuando balbuceé mi entonces esquema: se me acusó de ser un nostálgico del modelo inglés del National Health Service de Gran Bretaña (esto dicho incluso por un profesional quien había participado en la creación del PAMI, para lo cual acriticamente había extraído la idea de los médicos de cabecera como equivalentes de los "general practitioners" del modelo británico). Lo fundamental para la "intelligentzia" era entonces sostener la pluralidad de sistemas de financiación y organización, consistiendo la "libre elección" del usuario en optar por alguna gerenciadora.

En ocasión de la 2da presentación pública del Plan Fénix, en abril de 2002, tomé contacto con el Vice-intendente de Rosario. Y aunque aparentemente se interesó por el proyecto, sólo obtuve una entrevista frustra a su vez con el Secretario de Salud de la Municipalidad, quien ni siquiera estuvo presente para una reunión para la cual me había trasladado especialmente hasta Rosario.

En febrero 2002 fui invitado a participar en la Secretaría de Salud de La Matanza para adiestrar a los médicos de los centros periféricos de salud. La experiencia duró poco más de 20 días, pero logré el convencimiento que el proyecto de gestión local por la comunidad era posible⁵⁰, y además integré las "piezas" faltantes. Advertiendo la escasa llegada que habría hacia una conducción política sujeta a las mayores intrigas del país. La Matanza es "la cuarta Provincia", por su peso demográfico; Ballestrini, el entonces intendente, había arrebatado la misma a Pierri, hasta poco antes presidente de la Cámara de Diputados de la Nación y precandidato a Gobernador, ganando la elección por escasos votos a Pinky. Y con Chiche Duhalde, la esposa del Gobernador Ruckauf y la de Balestrini disputándose el control de las 3200 "manzaneras" reclutadas en un distrito con 1.600.000 habitantes. Intenté acudir a Cáritas de la diócesis local, de donde fui derivado a varios niveles de la jerarquía eclesiástica, hasta caer en el cardenal Primatesta, quien me hizo responder por su secretario que debía ponerme en contacto con su asesor, tristemente conocido por mí y otros por ser muy afecto a los "negocios". El proyecto

⁵⁰En uno de los suplementos de Página 12 del sábado 23 de setiembre de 2002 publiqué parcialmente el proceso, las ideas que lo sustentaban, y las posibilidades entrevistas a partir de la oferta inicial que justamente transformé hacia un proyecto mucho más ambicioso y comprehensivo.

murió cuando pretendí ponerlo bajo la sombra de UBATEC⁵¹: el Rector de la U. de La Matanza intervino para descalificar el proyecto "por ser conocida la corrupción de la UBA" (!) comentario inútil pues ya desde La Plata los \$80 000 con los cuales hubiéramos puesto en marcha el proyecto se habían asignado para la contratación de 5 "ñoquis", parientes en diverso grado de importantes figuras necesarias para el "control" de los grupos provincial-locales que participaban en la disputa por el manejo del distrito.

Como resultado de esta tan rápidamente frustra experiencia integré las últimas piezas, al advertir la facilidad con la cual en el ambiente urbano pueden también reclutarse agentes sanitarios⁵², y además establecer un sistema orgánico de supervisión hacia los profesionales -especialmente médicos- que actúan en la atención de la demanda. Y también pude constatar que podían constituirse con relativa facilidad equipos de acción familiar-barrial-domiciliaria, pues muchas educadoras sanitarias, enfermeras de salud pública, médicos (especialmente pediatras), maestros, voluntarios de ONGs y sobre todo asistentes sociales estaban disponibles. Además mi paso por el servicio del Hospital Castex (hoy Eva Perón) me permitió constatar algunas modalidades concretas y eficientes de acción con estructuras de Educación y de la Justicia que lograban fuerte incidencia sobre la población y el funcionamiento de las instituciones correspondientes.

En noviembre del 2002 concurrí con los Pfsos Alberto Boveris (entonces presidente de UBATEC y ex decano de Farmacia⁵³) y Carlos A. Mallmann⁵⁴ a entrevistarse a Alfredo Stern, Secretario de Salud de la Ciudad para reactualizar la propuesta hecha años atrás al Dr Lombardo. Se manifestó muy interesado (así me lo comentaba Mallmann a la salida) pero nunca jamás nos dio contestación ni nueva entrevista.

Al asumir Ginés González García como Ministro nacional de salud pedí infructuosamente que me atendiera, máxime que pocos días antes que Duhalde le convocara, le había vuelto a entrevistar en su institución ISALUD para ofrecerle desarrollar tres diversos proyectos, de los cuales éste era para mí el principal. Además cuando Ministro de la Pcia había intentado interesarle respecto a realizar una experiencia localizada. Razón por la cual en diversas oportunidades le he hecho llegar críticas y comentarios, volviendo tras los mismos a insistir en el tema⁵⁵.

⁵¹Empresa de la Universidad de Buenos Aires con tres directores por la misma (más el presidente designado por el rector) tres del Gbno de la Ciudad, dos de la Unión Industrial Argentina y uno por la Confederación General de la Industria.

⁵²En ocasión del casamiento de la hija de un amigo, me conecté con una enfermera exiliada ya definitivamente en Nueva York, que en los últimos años, antes de dedicarse a la escultura y otras actividades artísticas tras su jubilación, había actuado adiestrando a los encargados de edificios de Manhattan como agentes sanitarios respecto de los habitantes de las propiedades en las que se desempeñaban.

⁵³Recientemente ha vuelto (2005) a su función de Decano de Farmacia de la UBA

⁵⁴Coordinador de uno de los grupos de trabajo del Centro de Estudios Avanzados de la UBA. Fue fundador y director muchos años de la Fundación Bariloche y miembro de grupos de trabajo del PNUD para la formulación de programas de desarrollo humano sustentable.

⁵⁵Con GGG nos conocemos desde 1971, cuando realicé en San Luis un estudio sobre gasto en salud y demanda de servicios. En 1987 desarrollamos en colaboración el estudio sobre gasto en salud y medicamentos de la República, que fue publicado por el CEDES y luego por Humanitas.

En algún momento intenté interesar a la conducción de la CTA⁵⁶ en el proyecto, pero nunca se me atendió.

He intentado interesar a funcionarios de la OPS en el modelo, como forma de desarrollar a la vez programas de salud realmente más eficientes, acordes con la mencionada Declaración de ALMA ATA, aunque por cierto, no muy afines con los modelos impulsados de hecho por el Banco Mundial, especialmente tras el Consenso de Washington⁵⁷. En particular, entiendo que nada hace más a la salud mental -que es la que nos permite dar sentido a nuestra existencia- que el podernos hacernos cargo de nuestros problemas y conflictos, cual lo posibilita este modelo y en cambio tiende a obturar el modelo paternalista-clientelístico vigente. Una última gestión de este período se ha emprendido con la electa Gobernadora de Tierra del Fuego, quien no nos ha dado respuesta.

Dada la extrema subordinación económica de los gobernadores a la "caja" centralizada por el Ejecutivo nacional, y requiriéndose al menos de una Autoridad de aquel nivel para promover el proyecto (así se comience, *necesariamente*, por áreas pequeñas, incluso submunicipales) y la necesidad del nivel nacional de contener a los principales dirigentes sindicales, que por el momento no están dispuestos a resignar fondos hacia proyectos que no controlen directamente, he decidido posponer toda gestión del proyecto en mi país.

2. Génesis y gestión del proyecto "Hacia un nuevo modelo, etc"

Un tanto casualmente me vi incluido en una reunión realizada en la sede del rectorado de la UBA en marzo del 2002 en la cual el Dr Abraham Gak presentaba el Plan Fénix al conjunto de investigadores de la UBA invitados por la Sec de Ciencia y Técnica de la misma, y los convocados comentaban brevemente sus proyectos de investigación o sus impresiones y necesidades respecto de las responsabilidades de la UBA al respecto. Conocí entonces al Pfsor Carlos Alberto Mallmann, con quien volví a coincidir en el 2do encuentro público que el Grupo Fénix realizó en la Fac de Ciencias Económicas en el siguiente mes de abril. Concordamos en reconocer la enorme importancia del mensaje y las propuestas del Grupo Fénix, pero a la vez advertimos algunos déficits de contenido y metodología; estas coincidencias fueron probablemente las que movieron al Pfsor Mallmann a incorporarme al grupo que lideraba en el Centro de Estudios Avanzados de la UBA; grupo realmente interdisciplinario, que componían personalidades de enorme relevancia profesional y amplia trayectoria nacional e internacional.

⁵⁶Central de Trabajadores que disputa a la CGT el control sindical

⁵⁷Las observaciones y críticas a tal Documento, conocido como el Consenso de Washington (que en rigor no fue tal sino una imposición de funcionarios del Tesoro de USA) están expuestas en abundante bibliografía, aunque la más clara es la del premio Nobel y ex vicepresidente del BM, J. Stiglitz.

A partir de allí, comencé a elaborar agregados y correcciones al modelo del Plan Fénix, hasta plasmar una primer versión del documento presentado en el anexo, cuyo objeto era hacer un aporte para el Grupo Fénix y convertir el proyecto en uno central de la UBA.

Por ello, desde abril de 2002 y hasta julio de ese año intentamos dos caminos:

Uno, asociarnos con el grupo Fénix. Dos, interesar a Jaim Etcheverry, entonces rector de la UBA (a quien conozco desde 1984 cuando me fue presentado por el decano Interventor Matera para que colaborara conmigo en la recuperación de la Facultad de Medicina tras el Proceso). Debido a que el Rector tenía determinado que el CEA⁵⁸ era un refugio de "ñoquis"⁵⁹, nunca nos recibió. Probablemente, para evitar entrar en situación de conflicto y quizás también por cierta renuencia del Grupo Fénix a incorporar otros grupos no inmediatamente vinculados a sus integrantes originales, tampoco el Grupo Fenix nos asoció, a pesar que teníamos excelentes relaciones con el Dr Gak y uno de los miembros del grupo es (era) codirector de la maestría "Mercosur" con el Dr Aldo Ferrer, uno de los más conspicuos miembros del Grupo.

Nos dimos entonces a elaborar con mayor detalle y profundidad el proyecto, y hasta nos pusimos a la tarea de conformar una Fundación propia, tarea que nos sobrepasó tensionando al grupo, máxime cuando paralelamente se agravaba la relación del CEA con el Rectorado.

Presentamos el proyecto al concurso de UBACyT (Sec. de Ciencia y Técnica de la UBA). En rigor, sólo como trámite administrativo el Dr Medina, a cargo del CEA, firmó el proyecto, que obviamente estaba destinado a su rechazo. Es tragicómico releer el dictamen de rechazo: los directores carecerían de antecedentes y no serían profesores (se enteraron varios meses después que habían sido eliminados del cuerpo de profesores ¡un año antes!); el resto de los investigadores ni fue considerado; pero se juzgó que el proyecto era factible (lo cual se ha demostrado que depende de una voluntad política muy difícil de obtener si no hay una fuerte presión institucional).

Cuando intentamos por UBATEC, nos encontramos con que nuestro amigo Boveris había renunciado, obviamente desgastado, y que el organismo estaba a cargo de Medina, quien nunca nos atendió ni respondió las notas que se le hicieron al respecto.

Acudimos a las Fundaciones SALES y FUNPRECIT. Sus directivos nos dieron su apoyo, pero supeditado a que obtuviéramos financiamiento y sobre todo respaldo institucional. O sea que nos pusieron el carro delante del caballo.

⁵⁸Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Bs Aires, única estructura interdisciplinaria de la misma. Allí me había incorporado en abril de 2002 "ad honorem" y sin designación formal alguna al grupo que sobre Desarrollo societal a largo plazo conduce el Pfsor Carlos Alberto Mallmann.

⁵⁹Término acuñado en el Río de la Plata para referirse a quienes viven del Estado sin trabajar, concurriendo al lugar de trabajo a cobrar a fin de mes, digamos el 29, día que tradicionalmente muchas familias de origen especialmente italiano destinan a consumir los ñoquis

El diputado Fontdevila (físico egresado de la U del Tucumán) miembro del grupo Lázaro (un grupo de políticos multipartidario que públicamente se comprometió a depurar el manejo político) ofreció suscribir un convenio con el CEA para el desarrollo del proyecto, notablemente, el mismo día en que el Ministro Béliz le llamó para asumir un importante cargo en el Mrio de Justicia (el hecho ocurrió delante nuestro, en el CEA) (Fontdevila participó posteriormente en el equipo de intervención a Santiago del Estero). Pero nunca respondió luego cuando le llevamos el borrador de convenio.

En el 2003 gestionamos el apoyo del Mrio de Educación (Arquitecto Rojo) quien nos ofreció conectarnos con el Pfsor Dragún (argentino radicado en Bolonia y Canadá). También del Mrio de RREE (Ministro von Eyken, miembro por 8 años de la Embajada en Alemania) quien se conectó con el representante de la Fundación K. Adenauer, por un financiamiento, toda vez que tuviéramos una institución que nos avalare (en esos momentos el CEA era técnicamente disuelto).

Se nos ofreció vincularnos con el CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales) y hasta se nos invitó a participar en una reunión del Mercosur en que se discutieron aspectos relativos a la integración jurídica de los países a través de la modificación de sus Constituciones (conformación de una "Confederación"). Fue entonces que se nos planteó la conveniencia de extender el proyecto al Mercosur y América Latina, para así lograr el interés institucional del CARI. Lo cual aceptamos, en el supuesto que nuestra tarea respecto a otros países sería la de propiciar la conformación de grupos de trabajo nacionales a los cuales brindaríamos nuestra experiencia y métodos, intercambiándola progresivamente con la que ellos obtuvieran. A partir de allí, interesé a un grupo concreto en Montevideo, e iniciamos gestiones indirectas con la Fundación Getulio Vargas (Brasil). Lamentablemente, el grupo latinoamericano del CARI se desvinculó de nosotros por motivos nunca claramente explicados.

Conectamos con Mario Albornoz, quien nos propició un acceso a la Universidad San Martín, pero lamentablemente José Nun, director entonces de la maestría en Politicología, no se dignó recibirnos ni contestarnos.

Luego el Pfsor Ciuro Caldani (Director del Dpto de Posgrado de la Facultad de Derecho) intentó gestionar el apoyo de su Decano para integrar el proyecto en su departamento. Además gestionamos ante la Fundación Ricardo Rojas (Dr Juan Manuel Casella) para que actuere invitando a los similares de los más importantes partidos políticos para que en conjunto auspiciaran el proyecto, se comprometieran a apoyarlo gestionando en común financiamiento para la conformación de una secretaría, vinculación con el *Wiissenschaft Zentrum Berlin*⁶⁰, etc., pero tras varios meses de demora no supieron darnos respuesta concreta.

⁶⁰Este organismo ha hecho el análisis de las plataformas políticas alemanas desde 1948, y de su grado de cumplimiento.

Casi simultáneamente escribí una nota al ex presidente Alfonsín. Me la contestó inmediatamente por correo electrónico, y desde allí intercambiamos en total cuatro correos. Me enorgullece tal intercambio, por los conceptos que vierte hacia mi persona, y es triste consignar que se declara impotente para ayudarme en mi empresa, y más aun por las razones que expone, que me ha pedido mantenga en reserva.

Acudí al Dr Lavagna cuando aun no se había postulado como candidato presidencial, siendo derivado a entrevista con el ex diputado Alberto Coto, cuando ya actuaba como jefe de campaña. Me atendió largamente, y aunque pareció apreciar los aportes (que yo había pedido leyera previamente, lo cual me resultó plausible) los asimiló con un proyecto suyo presentado durante su mandato como diputado y enlace entre el Ministerio de Economía y el Congreso, por el cual se creaba una suerte de consejo intersectorial; le señalé que sin dejar de valorar la creación de tal superestructura, que implicaba reconocer la naturaleza corporativista⁶¹ de nuestra estructura socioeconómica, la misma nunca podía reemplazar como mecanismo de promoción de una democracia participativa a los procesos que le proponía. Me invitó a participar en la formulación de la política de salud, y quedó en llamarme en un mes, lo cual se concretó a través de otro colaborador; éste último lo hizo por teléfono, reconociendo que no había leído mis materiales. Desde entonces fui invitado a participar... en distintos eventos de la campaña, a los que no concurrí, pues mi objeto era y es interesar a grupos políticos y dirigenciales en los proyectos, no hacer méritos para ocupar algún cargo o función en un futuro Gobierno⁶².

Al resolverse la elección del Dr Hallú como nuevo rector me trasladé a la sede del rectorado al día siguiente para solicitar una entrevista, dejando el material correspondiente (Navidad 2006). En febrero me conecté con el Pfsor Boveris, vuelto al decanato en Farmacia, entregándole material para su análisis; en la nueva entrevista me señaló que los proyectos eran difusos (era obvio que no los había leído y sí sólo un material general de fundamentación) y que por otra parte nada podía esperarse al respecto del nuevo Consejo Superior, "pues ya lo sabían todo" y por ende, cabía deducir, como lo hice entonces, que no podía esperarse que se interesaran por temas ajenos a su agenda inmediata. Esto es, no podía ni puede esperarse que entiendan tales consejeros que sólo se puede salir de la permanente situación de ineficiencia y conflicto en que está sumida la UBA si no se emprenden proyectos-procesos guías que la reubiquen como faro orientador de procesos nacionales de envergadura, cual ocurrió en el período 1958-1966. En ocasión de la segunda entrevista con Boveris me contacté con el Ing Sirkin, nuevo secretario de Ciencia y Técnica de la UBA, quien me ofreció visitarle; cuando le hice, previa

⁶¹No por cierto cooperativista, sino corporativa, en el más puro sentido del modelo teórico del fascismo.

⁶²A principios de 2009 tuve una excelente entrevista con el Dr Lavagna, quien se manifestó muy entusiasmado en aplicar el proyecto de apoyo a las dirigencias, señalándome que gestionaría el apoyo de sus amigos Bordón y Caputo; concurrí incluso a la reunión americana que se realizó en Trinidad-Tobago, pero ya el Dr Caputo no estaba a cargo del proyecto de gobernabilidad de la OEA

Entrega del material, me atendieron la Subsecretaria, la Dra (matemática) Balaszczuk y la Lic (socióloga) Guemureman, quienes hicieron preguntas incisivas respecto del proyecto que claramente habían leído críticamente y con atención; quedaron en hacer un informe al Rectorado. Nunca supe si efectivamente lo hicieron, lo concreto es que nunca fui (fuimos) atendidos por el Rector, pues tampoco se dio ninguna respuesta a reiterados pedidos de audiencia posteriores, personales y por la Fundación Unida.

Gracias a la sugerencia de una ex colaboradora en mi servicio del Castex, tomé contacto en abril de este año 2007 con el Ingeniero Lucio Capalbo, presidente de la Fundación Unida, una organización cuyo objeto es desarrollar la participación ciudadana con énfasis en la promoción de la calidad del medio ambiente, respaldada, a nivel de toda Sudamérica, por una cátedra específica de la UNESCO en Girona, España. Tras dos charlas personales y varios intercambios por correo electrónico, hemos logrado una aceptada relación, gracias a la cual dicha Fundación me está respaldando en mis gestiones respecto de ambos proyectos.

Más recientemente volví a intentar llegar a Nelson Castro y a Jorge Lanata para desde ellos interesar a la Asociación de Periodistas para lograr el auspicio pertinente. No obtuve respuesta. Lo mismo ocurrió con otros periodistas.

3. Un intercambio ejemplificador

Sólo una de las Fundaciones partidarias asumió el proyecto inicial del 2003 con la seriedad que entendemos merece el mismo. Iniciamos así un intercambio que quedó lamentablemente frustrado⁶³. Reproduzco a continuación parte sustantiva del intercambio por vía del correo electrónico, con el ánimo de hacer notar cuántos pasos deben desarrollarse para establecer un modelo de participación y elaboración. El lector encontrará falencias y aciertos en ambos partícipes: tengo la convicción que la continuidad del proceso -especialmente si al mismo se hubieren agregado otros partícipes- hubiere permitido alcanzar síntesis más abarcativas, y hasta seguramente construir algunos consensos esenciales⁶⁴.

- Original Message **Subject:** Opinión proyecto "Hacia un nuevo modelo de ejercicio de la política y del Gobierno"

- **A lo largo de la propuesta se repite muchas veces la palabra *ética* (ej. "plantear como función de gobierno aplicar políticas q maximicen el desarrollo humano es un imperativo ético ineludible"/ pág 1; "hacer explícita esa formulación ética"/pág. 3; etc). El quid es que el método científico, tanto en ciencias sociales como en las cs. exactas, no debe estar integrado por elementos éticos, aunque es verdad que no debe ignorarlos como una posible influencia externa a nuestra unidad de análisis.**

⁶³Esencialmente por causa de haber perdido nosotros todo sustento institucional

⁶⁴Me ha parecido conveniente no identificar cuál es la Fundación y partido correspondientes

Las condiciones de las hipótesis de trabajo es que deben ser específicas y empíricas, por ende no es serio en una investigación de éstas características hablar de cuestiones morales o trascendentes.

- En la pág. 3, se lee "si hay cambios entre la formulación original y las decisiones durante la conducción, la exigencia ética será informar de dicho giro y su fundamentación" y pone de ejemplo, lo siguiente: *"Algunos ejemplos históricos para aclarar el punto. La política petrolera impulsada por Frondizi fue opuesta a la que formulara como candidato. Fue exitosa, pero no la justificó. Illia anuló los contratos, con lo cual cumplimentó sus promesas electorales, lo cual acarrió más perjuicios que beneficios, al menos respecto del tema específico de la producción petrolera inmediata. El Gral. De Gaulle visitó Argelia para prometer a los colonos franceses que ésta seguiría siendo francesa; apenas asumió propició el referéndum a partir del cual se determinó la independencia"*.

Primero, si la política petrolera de Frondizi fue exitosa no veo porqué después la tiene que justificar. Y el resto de los ejemplos tampoco me parecen felices. Si un candidato prometió algo en la campaña que después no puede cumplir no necesariamente es un problema "ético" o de falta de coherencia entre la acción y el pensamiento del candidato devenido en funcionario. Su accionar puede estar influenciado por el contexto político interno o externo del país, que lo obligan a actuar de determinada manera. Lo fascinante del arte de la política es su imprevisibilidad, aunque uno sepa qué ideología o forma de accionar ostentan los integrantes de una determinada Administración (Por ej. Menem es de raigambre peronista pero el contexto internacional e interno de Argentina en los 90' le permitieron hacer privatizaciones que fueron en contra del pensamiento peronista).

En todo caso, lo que yo exigiría a mis representantes es que me expliquen qué grado de eficacia y equidad tuvo una política pública determinada y si fue capaz de solucionar el problema y mejorar la calidad de vida de determinada población. Esa es mi visión de la "rendición de cuentas".

- A mi saber y entender no hace falta *"establecer una metodología para el análisis de propuestas y acciones -así como de los actores, personas e instituciones- sobre la base de explicitar (o desentrañar) los fundamentos éticos y su coherencia lógica, determinando los parámetros e indicadores requeridos para dicha evaluación"*.

Esto implicaría un análisis del análisis. Las propuestas dirigenciales se evalúan por su coherencia interna, por su grado de aplicabilidad (implementación) y por la metodología de trabajo que van a utilizar; y cuál ha sido la eficiencia y eficacia de su gestión.

Mi respuesta

A cuenta de lo que deseamos sea un fructífero proceso va la respuesta prometida:

El objetivo central de la investigación es desentrañar los principios éticos de las propuestas y actuaciones dirigenciales.

Distinto sería el caso (y estoy seguro que coincidimos) si se pretendiera subordinar o evaluarlas con sujeción a UNA determinada ética. De todos modos, como INELUDIBLEMENTE hay una ética tras toda investigación (y éste es un viejo tema de debate), preferimos explicitar aquel modelo respecto del cual partimos (el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), a sabiendas que es imperfecto y ni siquiera del todo satisfactorio.

En rigor, cada propuesta partidaria (y las de muchas de las ONGs, asociaciones empresarias, etc) parte (o debiera hacerlo) de una enunciación o postulado general. Así lo hizo (aquí el partido referente de la Fundación) y varios de los partidos que se presentaron en estas elecciones. Nuestro proyecto no pretende aprobar o rechazar esos enunciados: quien debe hacerlo es cada ciudadano (o si se quiere: "apostar" por una u otra alternativa). Nuestra propuesta apunta así a "presionar" a las dirigencias a explicitar su fundamento ético, desarrollando luego coherentemente las propuestas parciales que conduzcan a la realización de ese fin superior, ético o general (les dejo a Uds elegir) a evaluar tanto la general como cada una de éstas parciales con arreglo a indicadores, medidas cuantificables de estructuras, procesos y resultados, éstos sí (los indicadores) previamente consensuados. El objeto será producir una cultura política más racional, en donde pueda optarse por alternativas previamente explicitadas.

Naturalmente, los hechos humanos son cambiantes. Una propuesta (incluso hasta su fundamento ético) puede hacerse errónea o superflua o incompleta porque hemos variado en nuestros conocimientos, capacidades o sentimientos. Si es así, la pretensión "ética" es que el hecho se explicita; no hacerlo significaría dar por válido el engaño. Y estarán de acuerdo conmigo que el ejercicio del poder (político, económico, académico) acude a la imagen y otros artificios para eludir u ocultar propósitos (o más comúnmente la falta de los mismos).

Las rendiciones de cuentas son hechos posteriores a la gestión, o a lo sumo periódicos. La tendencia es crear formas de participación más inmediata en la gestión, al menos respecto de los problemas comunales o locales; obviamente es más complejo respecto de decisiones macroeconómicas y geopolíticas, pero también hay un fuerte movimiento de opinión en tal sentido. En todo caso, se tratará si se quiere de escoger (como ciudadanía) entre alternativas éticas: una proclive a una mayor concentración de poder y gestión en la dirigencia, otra que procura crear máximas posibilidades hacia la participación más inmediata (y éste es sólo uno de los tantos ejes "fundamentales" posibles a considerar). De todos modos, la disponibilidad de un conjunto de indicadores consensuados (incluida por cierto su jerarquización) puede servir para que la dirigencia y la ciudadanía vayan evaluando y corrigiendo sobre la misma marcha (lo cual aparece como diferente a "rendir cuentas" que parece estar sesgado hacia un juicio "a posteriori" con jueces y acusados).

Mi conclusión es que el proyecto se enriquece con estos intercambios.

Amplíé entonces la propuesta original y propongo ahora que las Fundaciones

vinculadas a los partidos contribuyan con un representante permanente en el equipo de investigación, con la función de vincularnos con (y facilitar el acceso) a los dirigentes y sus propuestas, y colaborar en el análisis de todas las propuestas, no para "juzgarlas" con arreglo a UNA ética, sino para desentrañarlas, criticando u observando los puntos oscuros de las propuestas parciales, y sobre todo consensuar los mecanismos para la evaluación (elaboración de indicadores y procesos para su producción y análisis-interpretación).

Quedamos atentos a nuevas observaciones, y esperamos citarles formalmente para poner en marcha el proyecto.

Atentamente, Juan Pablo Abadie

Conclusión

La publicación de un libro para promover proyectos del orden que aquí se plantea no cabe esperar que, a corto plazo, digamos en relación con la vida útil que podría restarme, pueda ocasionar otro efecto que alguno/s de los lectores se interesaren por aquéllos en el nivel requerido para asumirlos como proyectos importantes, idealmente esenciales, por lograr que se cumplan.

Los humanos nos resistimos a la muerte inevitable. Nos hemos inventado un alma inmortal para que nos sobreviva. La vida nos proporciona la posibilidad de perpetuarnos en nuestros hijos. Y para quienes hemos disfrutado realmente de la docencia, y para quienes son capaces de dar su amor a sus semejantes, la de proyectarnos en alumnos y más genéricamente en los otros. Los artistas y los pensadores lo hacen con sus obras y pensamientos. No pretendo tal perpetuación: tan sólo transmitir a otros un mensaje que les permita ayudar a construir una Sociedad un poco mejor, o al menos, con mejores instrumentos para realizarse.

Anexo I

Hacia un nuevo modelo de ejercicio de la política y del gobierno⁶⁵

Parámetros e indicadores para el diseño y la evaluación de las propuestas y el accionar de las dirigencias.

I Resumen ejecutivo del proyecto

- Formular y establecer un proceso dinámico para el análisis sistemático y racional de las propuestas dirigenciales, en especial de los partidos políticos y sus plataformas electorales, que posibilite la evaluación pre y post de las mismas y sus candidatos y/o dirigentes, y sobre todo ayude a reelaborar permanentemente acciones más ajustadas a las necesidades y criterios a consensuar por la Sociedad, esto es a la formulación y sostenimiento de Políticas de Estado.
- Plantear como función de Gobierno aplicar políticas que maximicen el Desarrollo Humano, partiendo de la concepción que es un imperativo ético ineludible para todo grupo político o social que pretenda asumir una función de conducción formularlo más o menos explícitamente en todos sus puntos.
- Exigir además la explicitación de los parámetros e indicadores respecto de los cuales habrá de evaluarse (y definirse mejor también) el avance en su logro.
- El grupo coordinador evaluará la coherencia lógica de las propuestas, así como formulará cuestionamientos con vista a los resultados esperados o esperables. Si hay cambios entre la formulación original y las decisiones durante la conducción, la exigencia ética será informar de dicho giro y su fundamentación.
- La evaluación principal de las propuestas estará a cargo de las dirigencias participantes. Será cruzada: cada participante deberá responder a las preguntas, críticas y comentarios que se le hicieren a sus propuestas. Con el compromiso de convalidar, corregir, observar, criticar, las propuestas de los otros participantes, siempre sobre la base de argumentos racionales, desprovistos de consideraciones acerca de los autores.

⁶⁵También podríamos denominar a este proyecto "Una estrategia más democrática para la formulación de Políticas de Estado"

- Dicha evaluación partirá de un eje central: el modelo ético parcialmente explícito (que intentaremos además desarrollar) en la ideología del proceso o modelo del Desarrollo Humano Sustentable, planteada desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los informes correspondientes elaborados para-por nuestro país al respecto.
- El producto a obtener sería una matriz o modelo para la formulación y evaluación de plataformas electorales, postulados y/o líneas de acción de estructuras dirigenciales de nuestra Sociedad, todo ello sobre la base de su adecuación y coherencia respecto de principios éticos consensuados que hacen al desarrollo humano sustentable, precisables mediante parámetros e indicadores previamente establecidos.

II. Descripción del proyecto

1. Planteo del problema

Hasta aquí partidos políticos y Gobiernos plantean propuestas, definen o proponen políticas o cursos de acción y, cuando se posibilite la participación popular, al menos⁶⁶ respecto de la elección de los gobernantes y/o representantes, quedan éticamente comprometidos a su cumplimiento⁶⁷. Cuando la realidad marca que los enunciados distan de cumplirse, los gobernantes, en función de mantenerse en el Poder, tienden a sostenerse argumentando factores externos y/o internos de resistencia (rara vez señalando su impericia o mala fe, pues ello les impondría la resignación de sus funciones o pasar a formas más autoritarias o de mayor manipulación).

Plantear como función de Gobierno aplicar políticas que maximicen el Desarrollo Humano es un imperativo ético ineludible que en general todo grupo político o social que pretenda asumir una función de conducción plantea realizar; más aún, es de esperar que de una u otra forma todas las plataformas electorales lo planteen así. Un primer tema de nuestra propuesta de trabajo es hacer explícita esa formulación ética en todos sus puntos. Un segundo aspecto -y éste es el punto

⁶⁶Una democracia no puede agotarse en la elección cada cuatro años de los representantes y el derecho a organizar entes sociales destinados al bien común (actividades productivas o de servicios, ayuda comunitaria, educativas, etc.). Implica crear estructuras administradas más directamente por los grupos sociales, especialmente en los niveles locales.

⁶⁷La posibilidad de reclamar por el no cumplimiento por los representantes respecto de sus mandatos (obligaciones contraídas con sus votantes, esto es, los mandantes) a través del derecho de revocatoria, por ejemplo, exige una fuerte participación de las organizaciones sociales, habida cuenta que la experiencia de aplicación de las constituciones de los países en los que se estableció, demostró que, como nuestra Constitución, puede ser groseramente bastardeado si se trata tan sólo de una expresión demagógica sin dicho sustento. La formulación explícita de tal derecho, por el proceso mismo de discusión que conlleva, aporta a un proceso de educación política de la sociedad y actúa así, al menos como hecho declarativo, como un resguardo adicional.

novedoso a introducir- será exigir además la explicitación de los parámetros e indicadores respecto de los cuales habrá de evaluarse (y definirse mejor también) el avance en su logro.

Nos proponemos evaluar las propuestas, así como las acciones, resultados y consecuencias derivadas de las mismas, y en menor grado, la exactitud de su cumplimiento⁶⁸. La idea es examinar su coherencia lógica, en especial con vista a los resultados esperados o esperables. Si hay cambios entre la formulación original y las decisiones durante la conducción, la exigencia ética será informar de dicho giro y su fundamentación⁶⁹.

Dicha evaluación partirá de un eje central: el modelo ético parcialmente explícito (que intentaremos además desarrollar) en la ideología del proceso o modelo del Desarrollo Humano Sustentable, planteada desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los informes correspondientes elaborados para por nuestro país al respecto⁷⁰.

Un tercer aspecto a considerar está referido a los candidatos o dirigentes. Será necesario establecer la coherencia entre sus actuales plataformas y postulaciones y su historia, especialmente reciente. Cuál es el nivel de coherencia entre una y otras, en qué medida puede evaluarse como "veraz" la conducta y los dichos; por último, cuál ha sido la eficacia y eficiencia de su gestión⁷¹.

Un punto más a incluir es la "adaptabilidad" de propuestas y candidatos o dirigentes a circunstancias cambiantes e imprevistas. Cuanto mayor el ámbito de las alternativas, tanto mayor podrá ser la previsibilidad⁷².

⁶⁸Los problemas son dinámicos, y las postulaciones de hoy pueden resultar con el tiempo (y otras circunstancias) inadecuadas, insuficientes o contrarias a los postulados éticos que hemos (se hayan) definido centrales

⁶⁹Algunos ejemplos históricos para aclarar el punto. La política petrolera impulsada por Frondizi fue opuesta a la que formulara como candidato. Fue exitosa, pero no la justificó. Illia anuló los contratos, con lo cual cumplimentó sus promesas electorales, lo cual acarrió más perjuicios que beneficios, al menos respecto del tema específico de la producción petrolera inmediata. El Gral. De Gaulle visitó Argelia para prometer a los colonos franceses que ésta seguiría siendo francesa; apenas asumió propició el referéndum a partir del cual se determinó la independencia.

⁷⁰Aunque reconocemos que incluso la misma ética se modifica con el devenir históricosocial y en cada cultura, lo cual posibilita la coexistencia de varias éticas en el complejo mundo actual, planteamos la subordinación de tales éticas, que definiremos como "parciales", respecto de la que escogemos como más "universal" y permanente.

⁷¹Este aspecto NO será incluido en el proyecto-proceso que aquí delineamos, pues dificultaría el análisis más desapasionado y racional de las propuestas. Además, existen -al menos en nuestro país- ONGs que están desarrollando acciones en ese sentido para cubrir tan importante necesidad.

⁷²Por ejemplo, "no pagar la deuda externa" implica poner en claro todas las posibles consecuencias de las sanciones -justas o no- que se pudieren aplicar a nuestro país, y qué se haría en cada caso y con qué resultados esperables. Determinar que "se honrarán nuestros compromisos" ha implicado, históricamente, someterse a las necesidades y conveniencias de cobro y acreencias por parte de inversores y especuladores, extranacionales o no, esencialmente interesados en lograr un beneficio inmediato. De ahí nuestra insistencia en que se precisen alcances y alternativas y se suministren indicadores para medir el efecto de las medidas propuestas, además de evaluarse la lógica interna y la coherencia entre los diferentes ítems de la formulación.

La elección de gobernantes ejecutivos y legislativos (el sistema jurídico-legal de nuestros países, en particular los latinoamericanos) no posibilita la elección de la judicatura desde el voto popular) es un tema de enorme trascendencia en los sistemas democráticos, cual está constitucionalmente establecido en nuestro país. Sin embargo, la elección de *representantes* y *mandatarios* (esto es, ciudadanos a quienes sus votantes confieren un mandato o misión a cumplir) es un problema no adecuadamente resuelto en cuanto a lograr real y efectiva representatividad, no sólo al momento de la elección sino, más importante aun, a lo largo de su mandato.

Si es complejo escoger un representante dentro de un grupo reducido (delegado de una fábrica, incluso pequeña, el miembro de un consorcio en un edificio de departamentos) el tema se agiganta cuando se trata de elegir los diputados de una provincia o el Presidente de la República: la distancia entre el votante y el candidato es en general muy grande. El votante lo conoce esencialmente por su aparición en los medios, pocos lo han tratado personalmente y están en condiciones de valorar qué relación existe entre la imagen y la persona real, entre su oratoria y su pensamiento, entre sus afirmaciones y su conducta esperable.

Nuestro objetivo es contribuir a dar mayor racionalidad a un proceso en el que buena parte del juego consiste justamente en explotar, hoy esencialmente a través de técnicas publicitarias de manejo de medios y/o actitudes más o menos histriónicas, los aspectos emocionales (si se quiere incluso irracionales) que hacen a la comunicación humana. Estos seguirán siendo fundamentales al momento de la elección y la evaluación ulterior; de última, la racionalidad es un intento por controlar nuestro potencial y hacerlo presumiblemente más redituable al menos en el medio y largo plazos.

Pero más allá de los juegos publicitarios a los que acudan candidatos, partidos, grupos de presión y dirigencias, algunos para disfrazar propósitos diferentes u opuestos a los que enuncian, o más frecuentemente quizás, para ocultar su fatuidad e insuficiencia, hacer este llamado a la racionalidad y aportar medios objetivos para su evaluación puede brindar a todos - público y candidatos, pero especialmente a quienes den "argumento" a plataformas y planes de gobierno o desarrollen cursos de acción, un marco de reflexión que entendemos mejorarán el rendimiento, la eficacia y eficiencia de nuestros procesos de Gobierno y la conducción social en general.

Una revisión elemental de los "slogans" esgrimidos por los elencos y dirigencias gobernantes y/o grupos de presión en los últimos años permite constatar en qué medida hemos estado sometidos a premisas groseramente simplificadas de la realidad, unas veces en función de apetencias desmedidas de grupos de poder, las más, entendemos, por insuficiencia de la dirigencia para rebatirlas, todo lo cual sólo podía (y pudo) conducir al fracaso, especialmente cuando el atajo ideológico escogido estaba muy lejos de ser el determinante principal de la situación nacional o de conducción a resolver.

En nuestro caso, si bien arrancamos con un eje temático -sobre la base de consideraciones éticas que hacen al desarrollo humano según las modernas concepciones que se expresan en documentos de Naciones Unidas y reflejan el

pensamiento filosófico de consenso de múltiples pensadores, religiones y movimientos sociales- nos hemos planteado no descuidar ninguno de los demás ítems o ejes que hacen al desarrollo social sostenible, estimando que en el momento actual de nuestro país dichos otros ejes o ítems deben plantearse funcionalmente con relación al eje central escogido por nosotros.

Pero no se trata de realizar tan sólo una enumeración de intenciones con palabras más o menos nuevas y más o menos bien hilvanadas.

Es indispensable además precisar tales concepciones construyendo y definiendo los indicadores mediante los cuales habrán de evaluarse las políticas tendientes a lograr los cambios deseados. Proceso por el cual se precisarán además mucho mejor los fundamentos de lo que se intentará evaluar. (Por cierto la construcción de los indicadores conlleva en sí un formidable conjunto de problemas metodológicos).

Uno de los problemas más importantes que se plantea a los gobernantes es que en función de su sostenimiento en las esferas de poder privilegian las necesidades del Estado (en rigor del Gobierno, y más específicamente del Ejecutivo) respecto de la Sociedad (contra ella incluso) y ello, más allá de toda calificación respecto de la ética y la moral de los funcionarios, configura una grosera corrupción de la concepción del Estado como estructura social suprema a partir de la cual se organiza y direcciona a la Sociedad para su mayor felicidad y desarrollo; dicho de otra forma, se emplea un instrumento indispensable para el bienestar y el desarrollo social para subordinar a la Sociedad a la cual debiera en rigor servir⁷³.

Se pretende establecer una metodología para el análisis de propuestas y acciones -así como de los actores, personas e instituciones- sobre la base de explicitar (o desentrañar) los fundamentos éticos y su coherencia lógica, determinando los parámetros e indicadores requeridos para dicha evaluación. El producto a obtener sería una matriz o modelo para la formulación y evaluación de plataformas electorales, postulados y/o líneas de acción de estructuras dirigenciales de nuestra Sociedad, todo ello sobre la base de su adecuación y coherencia respecto de principios éticos consensuados que hacen al desarrollo humano sustentable, precisables mediante parámetros e indicadores previamente establecidos.

No se trata de determinar la evaluación -por el equipo coordinador- de propuestas, acciones y/o candidatos y/o dirigentes, sino de ofrecer a las dirigencias y a la Sociedad en general un modelo que sirva para hacer más racionales e integrales las propuestas, mejor ajustadas a los propósitos declarados y en general a los del desarrollo humano sustentable.

⁷³Mis ancestrales genes anarquistas no llegan a descalificar totalmente la función del Estado hasta el punto de considerarlo una simple etapa de sojuzgamiento por las élites al conjunto social para la defensa y ampliación de sus derechos de propiedad, pero sí me permiten esta observación que estimo importante para una adecuada reflexión.

Al plantear que se haga explícito (eventualmente deducirlo) el fundamento ético de las propuestas y acciones políticas de Gobiernos, partidos políticos, instituciones participantes en los procesos públicos, y de sus protagonistas personales e institucionales, partimos de la hipótesis que se promoverá mayor racionalidad y previsibilidad al proceso de la acción gubernamental y político-social en general, dando a la ciudadanía mejores herramientas para la elección de propuestas y la evaluación en la operación de las mismas. También se aportará a los grupos dirigenciales una importante herramienta para el perfeccionamiento de sus propuestas y la evaluación de sus políticas. Concebimos la explicitación de los parámetros e indicadores respecto de los cuales habrá de evaluarse (y definirse mejor también) el avance en su logro, como esencial para el diseño y la evaluación de las propuestas, facilitando el examen de su coherencia lógica, en especial con vista a los resultados esperados o esperables.

El estudio de la coherencia entre las actuales plataformas y postulaciones y la historia -especialmente reciente- de instituciones y dirigentes debiera ayudar a una mejor evaluación, más racional, menos aleatoria, hacia la selección de representantes y dirigentes y su control ulterior.

3. Estado actual del conocimiento sobre el tema

Tenemos la pretensión de desarrollar un campo de investigación-acción poco explorado, aunque por cierto, existen amplios antecedentes de diferente orden que alimentan nuestra propuesta.

Los de mayor relevancia son los relativos al análisis del Desarrollo Humano, en la perspectiva de los grupos de trabajo específicos de las Naciones Unidas y en nuestro propio país. Estas propuestas están a su vez íntimamente vinculadas con los desarrollos en el campo de los derechos humanos.

Otra vertiente relacionada está dada por los trabajos de modernos políticos relativos a los procesos de participación ciudadana, y más específicamente, a la transformación de la democracia representativa hacia formas más participativas.

En general, los trabajos son de orden conceptual: filosófico, ético, político, de la realidad social, cultural, económica. Salvo los trabajos del PNUD o los presentados en nuestro medio ante la Secretaría de Desarrollo y Medio Ambiente no aportan, en general, parámetros específicos, y no desarrollan indicadores para obtener medición de lo que se quiere evaluar o plantear. Algunos otros presentan indicadores de elaboración más o menos subjetiva, o cuya elaboración ha estado a cargo de equipos que se configuran de hecho en jueces evaluadores de los fenómenos socio-políticos que analizan⁷⁴.

⁷⁴Un ejemplo lo configura el Informe sobre la salud del mundo en el año 2000 publicado por la Organización Mundial de la Salud, en el cual junto con preciosas formulaciones y propuestas de indicadores, se deslizan criterios de construcción de los mismos y ordenamiento de los países con arreglo a aquéllos que han sido objeto de fuertes críticas, entre nosotros, por parte de la Comisión de Acreditación.

En tal contexto son fuertes las tendencias a la ideologización y racionalización consiguiente de premisas previas a la obtención de los datos con los que se pretende dar sustento a conclusiones que en rigor están predeterminadas. De ahí la premisa de hacer que nuestra tarea sea participativa respecto de la dirigencia y los grupos sociales en (durante) el proceso mismo de la tarea a emprender.

También suele ser débil el énfasis en el análisis integral de las consecuencias de las diferentes acciones, lo cual refuerza nuestra aproximación multi y transdisciplinaria⁷⁵.

4. Metodología.

i) Diez conceptos básicos

1. Frente a la tendencia habitual a evaluar candidatos -y además realizarlo con argumentos con fuerte carga emocional- aquí proponemos un análisis de las plataformas y propuestas en general de los partidos políticos y de las diferentes dirigencias sobre la base de indicadores consensuados, preferentemente propuestos o aplicados internacionalmente.

El análisis a efectuar estará referido a la coherencia lógica interna del discurso, a la integridad de su formulación, al intento que podamos hacer de predecir resultados de acuerdo con el actual estado del arte según nuestro conocimiento y leal entender. Juzgar la coherencia entre el discurso y dirigentes es otro nivel de análisis que tiende a incluir un fuerte componente emocional, lo cual no quita que se lo mencione y elabore, pues es tan o más importante que lo anterior a la hora de una elección de dirigentes.

2. Nuestro propósito no es "juzgar"⁷⁶, sino aportar elementos para la reflexión de la propia dirigencia, y claro está, de la población, de la ciudadanía, para que así podamos contar todos con mejores elementos no sólo para evaluar propuestas, sino para atreverse (atrevernos) a participar en la elaboración de las mismas. Se trata de lograr que la dirigencia lo entienda como un aporte para su tarea, no como un límite, un obstáculo (como cierto postmodernismo parece tratar a la Ley y la Ética) o un tema más, expuesto por un grupo "académico" al que dicha dirigencia deberá consecuentemente seducir, destruir o "ignorar".

En Salud Pública de la Academia Nacional de Medicina, pero también de algunos países, en particular del entonces Ministro Serra, cuando era candidato a la presidencia del Brasil.

⁷⁵En forma incidental, hemos tomado conocimiento que el Wiissenschaft Zentrum Berlin ha publicado recientemente (en alemán) un Manual relativo al análisis de las propuestas y su cumplimiento por los gobiernos alemanes de los últimos años, con referencias a estudios y comparaciones internacionales que arrancan desde 1948.

⁷⁶De hecho juzgaremos, con arreglo a las conceptualizaciones emergentes del modelo del Desarrollo Humano Sustentable, tal cual podamos elaborarlas de acuerdo con nuestro conocimiento y arte.

3. De nuestra parte, implica no caer en la tentación de creernos "los que sabemos". Nuestra función será tan sólo, pero nada menos, que la creación de un espacio en donde reconocer la ignorancia y la habilidad de nuestra condición humana, en donde podamos debatir y afinar nuestras ideas y evaluar el resultado de las acciones que se emprendan en su consecución.

4. Asumimos como obvio que éste es el momento de iniciar el proceso y de aplicarlo, aunque sea en escala embrionaria, siquiera con indicadores muy básicos, pues así lo exigen las circunstancias del país. Pero debería (deberá) ser un proceso de largo aliento, para el cual se requiere del aporte de muchos pensadores y grupos de todo origen y latitud, pues el proyecto es importante para toda democracia que quiera transformarse hacia un modelo más participativo.

5. ¿Es ésta una propuesta científicista o sólo una propuesta "buenística" más propia de una ONG?

Es obvio que si la propuesta fuera unidireccional, no hubiera revisión periódica de métodos y resultados obtenidos, no sería una propuesta "científica". Considerando aun someramente sus propósitos y métodos, no se trata de una propuesta "buenística" más, sino que intenta sí poner sobre el tapete los diversos modelos de pensamiento y acción actuantes, discutirlos en forma racional y abierta, y brindar a la ciudadanía -así mejor informada- elementos para elecciones más racionales respecto de las alternativas que se ofrecieren.

Tampoco se trata de plantear un tema para una coyuntura, aunque sí de utilizar la coyuntura como punto de arranque de un proceso de investigación acción de largo aliento, que estimamos no sólo importante para nuestro país, sino un aporte a la politicología y al análisis de los procesos sociales en el mundo en general.

6 Esencialmente el modelo de trabajo apunta a poner en marcha para el proceso mismo de elaboración una modalidad participativa, que comprometa o al menos incluya al mayor número de organizaciones políticas, empresarias, sociales, religiosas, sindicales, académicas, en la formulación de propuestas, proyectos, parámetros e indicadores. Como es obvio, deberemos compatibilizar propuestas divergentes, ya sea por logro de consensos, o simplemente establecer las alternativas recogidas.

7. Será indispensable lograr carácter multidisciplinario para el grupo central de análisis, asignándole un modelo de funcionamiento inter y transdisciplinario, como herramienta para garantizar la mejor aproximación esperable para tal tipo de procesamiento, que estimamos como el más adecuado al tipo de resultados que esperamos se produzcan, a más de ser el más coherente con el modelo ético-político que explícitamente concebimos.

8. El grupo coordinador idealmente deberá estar conformado además por individuos de diferentes edades. Será imprescindible incorporar personal más joven

toda vez que se cuente con recursos para asegurarles un mínimo de subsistencia, con lo cual podrá garantizarse la continuidad del proyecto en el tiempo.

9. Éste es un típico proyecto de "investigación-acción". La fuerza de trabajo para la tarea puede multiplicarse sustantivamente en la medida en que seamos capaces de convocar y obtener la participación efectiva de otras instituciones, grupos, profesionales, llegar a los medios, interesar a la Sociedad.

10. Del mismo modo, la formulación de un presupuesto sólo puede ser muy tentativa, planteada más en términos de "lanzamiento" que como acabado análisis de gastos efectivos a realizar para concretar el proceso. Es evidente que el costo efectivo de la empresa ha de ser muchas veces superior al eventual aporte que se solicitare para su arranque y puesta en operación. Si realmente el proyecto es exitoso, deberá movilizar recursos de múltiples fuentes, y hasta cabe esperar que se crearán múltiples emprendimientos paralelos más o menos independientes, y será una de las tareas principales del grupo coordinador intentar centralizar la información y resultados (en términos de adquisición de nuevos conocimientos) de tales esfuerzos.

ii) Algunos problemas metodológicos específicos

No siempre los parámetros escogidos o los indicadores son adecuados o relevantes para medir lo que se desea. Por ejemplo, el grupo de expertos que elaboró el Informe de la OMS relativo a los sistemas de salud en el Mundo en el año 2000, planteó la necesidad de evaluar a los sistemas de salud -entre otros conceptos- con relación a la equidad en la distribución respecto al acceso a los servicios. Pero a falta de otros datos mejores, escogió la uniformidad de distribución de los niveles de salud (medidos a su vez por la expectativa de vida u otro indicador similar) por jurisdicciones dentro de ese país. Lo cual mide bien la equidad en la distribución regional, pero no por clases sociales (si éstas tienen participación relativa similar entre las diferentes jurisdicciones, queda totalmente enmascarado el hecho). Así, Argentina aparece como mucho menos equitativa que Chile, y ello porque en nuestro país las provincias "periféricas" acumulan mucha mayor proporción de desocupados y marginales sociales que las "centrales"; si se hubiera hecho el mismo estudio por clase social, es probable que los resultados se hubieran invertido. O sea, a partir de un concepto importante, se escogió un parámetro inadecuado, o si se quiere insuficiente. Otro ejemplo a partir del mismo Informe es el referido al análisis de lo que denominan "fairness", equidad respecto de la carga económica exigida al momento de la prestación. Aparece Colombia (donde el 75% del territorio no está controlado por el Gobierno) como el país más justo, simplemente porque se tomó un mal indicador, hasta el punto que países donde el 100% del costo al momento de la prestación está prepago para toda la población quedan incluso atrás.

Por tanto un primer concepto a poner en claro es el de RELEVANCIA. De allí

la importancia de establecer parámetros e indicadores y consensuarlos, suministrándoles a la población, al ciudadano, al votante, elementos de información indispensables para realizar una decisión más racional.

Los indicadores deben ser además de fácil comprensión, especialmente aquéllos destinados a la información pública.

En lo posible, no deben ser sesgados. Este concepto es un poco más complejo para el público general: hace referencia al caso que se obtenga una estimación del "verdadero" valor mediante una muestra u otro tipo de aproximación, en cuyo caso, el valor promedio de todas las estimaciones posibles correspondería exactamente al de la población u objeto de estudio sólo para el caso de estimadores insesgados. Si son sesgados, se requiere que el sesgo sea conocido, o que el desvío de las estimaciones respecto del valor "verdadero" sea tan pequeño que se pueda despreciar. Por ejemplo: es muy difícil determinar el producto bruto de un país con exactitud, y además costoso. Si un conjunto de 100, 200 ó 300 grandes empresas dan cuenta de aproximadamente la mitad del PBI, puede bastar, al menos para estimaciones anuales y en tanto se efectúa un censo decenal de todas las empresas, incluso las familiares, estimar el PBI del año multiplicando por dos lo producido por el conjunto de las empresas de las cuales depende la mitad del mismo. Naturalmente, si se está produciendo una fuerte concentración de la producción en manos de estas empresas, o por el contrario, se ha dado un fuerte impulso a la pequeña y mediana empresa y a los emprendimientos familiares, la estimación resultará sesgada, y en una escala desconocida.

El indicador debe ser además sensible y específico. La sensibilidad se refiere a la capacidad de acusar rápidamente cambios en el hecho observado. La especificidad a que el indicador es poco influenciado por factores ajenos al hecho que se analiza. Un ejemplo: la mortalidad infantil es una medida o indicador adecuado del resultado logrado respecto del control de los factores ligados al embarazo, el parto y la crianza de los niños hasta el año de edad. Salvo para áreas pequeñas y cambios muy importantes es poco sensible, en el corto plazo (un año). No es tampoco específico respecto del control logrado por el sistema de salud, pues también depende muy fuertemente de las condiciones económicas, de educación, etc., tanto es así que ha sido utilizado también como indicador de desarrollo económico.

En el caso de la tasa de desempleo y la capacidad adquisitiva del salario, se dan todas las condiciones de relevancia, sensibilidad, especificidad y no sesgo (o sesgo conocido) respecto de los indicadores propuestos.

Y sobre todo, recordemos, se ha escogido un parámetro del cual dependen, o con el cual están firmemente ligados, todos los que plantean evaluar la satisfacción de todas las otras necesidades.

Todos los otros satisfactores pasan a ser funcionales respecto del que elegimos, en este momento histórico, como central o determinante. Lo cual no quita que debamos determinarlos y evaluarlos, pues de la adecuación e interjuego de las acciones, que sólo a los fines de un más detallado y preciso análisis debemos desagregar, será posible llegar a mejores valores en el que hemos determinado como foco principal.

Un aspecto no despreciable es que su producción debe ser relativamente económica. De ahí que, al menos para el manejo inmediato y diario, sea necesario dar preferencia al empleo de indicadores menos relevantes, sesgados o poco específicos, siempre que oportunamente se disponga de los indicadores que permitan formular más precisamente nuestras evaluaciones, y ajustar mejor en lo sucesivo el error de proceder a la evaluación sobre la base de indicadores menos costosos aunque más imprecisos.

Un punto fundamental es por cierto estimar en qué proporción se modificarán los respectivos indicadores en determinadas unidades de tiempo (formulación de metas) lo cual implica el calibrado de los recursos políticos, económicos y de todo orden que serán requeridos para lograrlo, y las alternativas a plantear para el caso que no se lograra disponer de dichos recursos en cantidad, calidad o tiempo.

Cada uno de los sucesivos ítems exige múltiples desagregados, cada uno de los cuales requiere de indicadores específicos. Estos ítems pueden ser reagrupados de diferente forma; por cierto están inevitablemente solapados: Salud exige considerar aspectos educativos; un plan económico implica definir una política respecto de los servicios públicos. Algunos preferirán desarrollar ítems específicos, como política alimentaria o combate a la pobreza o a la desnutrición; deliberadamente lo hemos subsumido dentro de los que se han listado, pues se han convertido en tema para desarrollar nuevas estructuras burocráticas sin dar solución a los problemas originarios. Ejemplos: políticas sociales y de empleo, políticas alimentarias y nutricionales, lucha contra la pobreza.

Cada capítulo exigirá que se especifiquen los indicadores -al menos los más básicos- respecto de los cuales se evaluarán avances respecto de lo enunciado. Inevitablemente cada desagregado exigirá a su vez indicadores más y más específicos. La explicitación acerca de indicadores y su difusión permitirá introducir mayor racionalidad en la discusión de los temas, obligando a determinar los problemas mismos con mayor precisión. Además se posibilitarán procesos de continua realimentación hacia la construcción de nuevos indicadores, métodos para su obtención más fácil y racional, y la revisión misma de los indicadores y de los criterios mismos que fundamentan el tema o el proyecto general.

Pero esencialmente deberá darse especial atención a la evaluación global del desempeño del país respecto de los objetos esenciales que hacen al desarrollo humano, o sea hacia la consecución de los principios éticos inicialmente enunciados (pues todos los otros aspectos son instrumentos para su logro) para lo cual podría partirse con los indicadores globales del tipo de los que intentan evaluar el desarrollo humano según un reciente documento de un grupo de análisis de las Naciones Unidas.

En este último sentido insistiremos en considerar el aumento de la ocupación en trabajos productivos, la disminución de la pobreza, la supresión de la indigencia, un ascenso del PBI ligado a una distribución progresivamente más equitativa del PBI (por ejemplo a través de un índice de Gini específico) como los indicadores de resultado más apetecibles, al menos en los primeros años del proceso.

ii) Simplificación operativa para la actual coyuntura⁷⁷

Desde un encuadre general y atendiendo a la concepción de necesidades y satisfactores desarrollada por Mallmann y colaboradores y aceptada aproximadamente en los informes de Naciones Unidas para la evaluación del Desarrollo Humano, y tal como se realiza en el informe preparado para determinar los temas de investigación a promover al respecto desde la Sec. de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable por Mallmann, Lemarchand y col., hay ya elaborado para nuestro país un extenso abanico de indicadores y determinados incluso sus valores para el conjunto del país y cada una de sus jurisdicciones.

Disponer de un exhaustivo listado de indicadores es útil para un análisis a desarrollar en un ambiente académico y a los fines de ampliar la visión y capacidad de pensamiento de los interlocutores: futuros estadistas, politicólogos, analistas y trabajadores del área social, dirigencia en general, así como para monitorear en detalle la gestión de los diversos sectores del Estado, del Gobierno y de la Sociedad.

El esquema de dicho listado ha sido presentado en un borrador previo, que esperamos desarrollar en el futuro con el concurso de los diferentes sectores sociales. Aquí nos limitaremos a presentar los indicadores de síntesis más relevantes a nuestro juicio para evaluar las políticas de Estado y el accionar social en este momento de la Argentina.

Hemos elegido las referidas al empleo y la capacidad adquisitiva del salario. Se parte del hecho que nada es más relevante para hacer posible la satisfacción de las necesidades⁷⁸ que disponer de trabajo con remuneraciones que aseguren una canasta básica. En efecto: no puede haber Salud, Seguridad, Solidaridad, Educación, Participación, Recreación, Creación, Sentido, *para todos*, si a nivel individual-familiar-grupal no se asegura trabajo remunerado a escala que asegure la adquisición de un mínimo de bienes socialmente convenido. Ello es indispensable por razones éticas respecto de cada individuo, familia y grupo social, y a nivel macroeconómico hace posible un Estado capaz de defender los intereses colectivos hacia el exterior y distribuir internamente entre los estratos sociales el producido de la Sociedad de manera de asegurar no sólo la sobrevivencia sino el crecimiento del conjunto y sus partes respecto de las necesidades que hacen al Desarrollo Humano.

Justificaremos ahora más ampliamente la selección de esta formulación política y desarrollaremos luego los indicadores requeridos para evaluarla:

- **En función de otras alternativas:** Se rechaza como primer término el pago de la deuda externa, bajar el riesgo país, mejorar el precio del peso (respecto del dólar, el euro o cualquier otra moneda o canasta de monedas) aumentar nuestras exportaciones, mejorar el saldo del intercambio, dar prioridad a salud y educación,

⁷⁷Este apartado está muy vinculado al caso argentino. Sin embargo su lectura puede proporcionar ideas adicionales a lectores de otras latitudes.

⁷⁸De acuerdo a la concepción del Desarrollo Humano acordada por las Naciones Unidas, expuesta en los Informes sobre el Desarrollo Humano elaborados por el PNUD, o en la Argentina para la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

recuperar el orgullo nacional o cualquier otra formulación parcial o bienintencionada, pues se las considera derivables de aquella enunciada por nosotros, con el agravante que, de tomarse alguna de ellas como prioridad, ponen en riesgo conseguir el pleno empleo y una adecuada distribución del ingreso, cual lo demuestra la historia reciente en nuestro país y la experiencia mundial en general.

- **La afirmación que debe incluir a todos**

La Argentina ha quedado reducida a un país de cada vez menos personas y familias con derechos siquiera a la supervivencia (altos niveles de indignencia) ya no a una vida digna de ser vivida con sentido y dignidad (altos niveles de pobreza). Esta es una exigencia ética básica y cuenta con el expreso consenso logrado en el Diálogo Argentino convocado y ejecutado bajo el patrocinio de la Comisión Episcopal Argentina.

- ***El trabajo debe ser socialmente productivo, y tener como contraprestación un nivel de retribución que permita la adquisición de una canasta básica.***

Esta explicitación del eje temático respecto del cual el nuevo Estado sostendrá centralmente su accionar no implica descuidar todo el resto de políticas y acciones parciales en tanto sean funcionales a este propósito.

Se desechan los "trabajos" que sólo sean subsidios encubiertos⁷⁹ pues atentan contra la dignidad (Creatividad humana y Sentido de la vida) de personas, familias y grupos, creando condiciones que disminuyen la satisfacción de necesidades del conjunto a través de inflación (circulación de dinero sin respaldo de producción) creación de estructuras de distribución aptas para la corrupción y el clientelismo, etc.

- **El nivel de retribución debe asegurar la adquisición de una canasta básica de satisfactores.**

Argumentos adicionales respecto de la elección de los indicadores para la actual coyuntura:

1. El PBI per capita es un indicador del desarrollo económico de un país ampliamente difundido y empleado en todas las publicaciones internacionales, e internamente en nuestro país, para evaluar el nivel de desarrollo interjurisdiccional. Aunque se emplea una moneda uniforme (el dólar estadounidense en las comparaciones internacionales, el dólar o la moneda nacional dentro de cada país, siempre con referencia a un año especificado) conviene ajustarlo en función de la capacidad adquisitiva, dado que el valor de la moneda depende fuertemente de factores financieros y especulativos en función de los cuales los precios y capacidad adquisitiva jurisdiccionales (regionales, locales, nacionales) pueden variar en alto grado.

⁷⁹Sin perjuicio que éstos sean indispensables para cubrir a quienes estuvieren imposibilitados de realizar trabajos productivos (niños, gerontes, discapacitados y enfermos graves)

Hemos comentado en la presentación del trabajo general el PBI vale para reflejar el momento, pero puede ser inadecuado para estimar el curso del proceso. Mencionamos ejemplos dados por Schumpeter, en los cuales crece el PBI en tanto el país (e incluso el Mundo todo) se descapitalizan acentuadamente comprometiéndose gravemente el futuro.

2. La distribución del ingreso complementa el PBI per capita. Una distribución absolutamente igualitaria sólo se da en míticas islas del Pacífico tropical... donde no hay para distribuir los bienes y servicios de una sociedad moderna. Por otra parte, las experiencias históricas desde la Antigüedad hasta hoy inclusive señalan que el crecimiento de la riqueza de un país, cuando queda concentrada en una clase o grupo (la realeza, la nobleza, una burguesía comercial o industrial, una casta religiosa) y no se acompaña del bienestar, la educación, la salud, el crecimiento como personas de la población general, culmina con la destrucción por otro grupo externo, la disolución por luchas entre los grupos internos, la decadencia por actores climáticos-telúricos para los cuales no hay disposición para enfrentar cuando los grupos de privilegio insisten en sostener sus prebendas a expensas del desastre general.

3. Por las razones apuntadas más arriba, importa determinar también el nivel de ocupación, pues una adecuada redistribución tiene sentido cuando está apuntada por una comunidad comprometida en un proceso productivo hacia un destino común de bienestar, felicidad y autorealización.

Aquí completamos la formulación ético-política general y entramos a considerar los indicadores necesarios para su formulación precisa y evaluación.

En efecto, no basta enunciar un propósito general, declarativo, cual ha ocurrido en las plataformas de los partidos políticos hasta aquí. El salto conceptual y de método que planteamos es definir ahora los parámetros respecto de los cuales mediremos el cumplimiento o avance respecto del propósito enunciado y consecutivamente establecer los indicadores con los cuales realizaremos dicha medición.

En este caso tendríamos:

1. Formulación de los parámetros:

-Empleo y desempleo: general, regional, por grupos de edad y sexo, por tamaño y composición familiar, por clases sociales y niveles de instrucción, por niveles y tipos ocupacionales, estacional, etc. pues importa no sólo conocer cómo evoluciona el nivel general de empleo sino cómo se distribuye el fenómeno en los grupos sociales y estacionalmente para aplicar los correctivos y/o evaluar el efecto diferencial de las acciones implementadas.

-Niveles de retribución: general y discriminado idem anterior.

-Determinación del costo promedio de una canasta de bienes y servicios básica según consenso social.

-Determinación del costo promedio de una canasta básica de alimentos.

2. Elección y aplicación de los indicadores.

-Tasas de empleo y desempleo (general y discriminado).

-% de familias e individuos (general y discriminado) que no alcanzan a cubrir

canasta básica de alimentos (nivel de indigencia) o sobre este nivel mínimo no alcanzan a cubrir canasta básica de bienes y servicios (nivel de pobreza), etc.

-Índice de Gini (Requiere disponer la distribución de ingreso de las familias por nivel de ingreso, ajustando además el tamaño familiar por nivel de ingreso, pues el tamaño familiar tiende a aumentar cuando disminuye el ingreso)

3. Consideraciones en la producción de información y su ajuste.

-Empleo, subempleo, desocupado.

-Satisfacción con el empleo, condiciones de trabajo. Aspectos objetivos y subjetivos. Calidad empleo.

-Elaboración de consensos.

Una advertencia

La elección del nivel de empleo-desempleo y determinar cómo las retribuciones alcanzan a cumplir con la obtención de una canasta básica, NO es formulada como principio universal. Seguramente en Africa subsahariana, azotada por el SIDA, con % de población infectada por HIV que superan el 50% y tasas de mortalidad en las edades reproductivas que están amenazando la continuidad de las poblaciones, el principal indicador a escoger sería medir en qué % se logra reducir de año en año la % de individuos infectados. En un país que ha alcanzado una alta expectativa de vida, como Japón, en donde además la desocupación es baja, y sin perjuicio que el índice para evaluarla siga siendo siempre relevante, quizás sea más central determinar en qué medida se cuida o restaura el medio ambiente, a través de algún indicador que evalúe adecuadamente la posibilidad de sobrevivencia de la población del país en función de los sistemas de producción, consumo energético, preservación del medio etc..

Como primera aproximación los temas respecto de los cuales se procurará definir indicadores serán (se presenta aquí un texto muy abreviado que sólo incluye las grandes categorías):

Listado de los elementos constitutivos del plan que requieren determinación de indicadores para evaluación

1. Fundamentos éticos del Plan
 - Enumeración de los criterios, su definición y justificación
 - Análisis crítico de las éticas que alientan los actores sociales, en tanto resulten opuestas al Desarrollo Humano sustentable.
 - Antecedentes:
 - Preámbulo de nuestra Constitución
 - Bosquejo histórico cultural de nuestra historia política social en el contexto del mundo moderno y actual
 - Modelos y documentos relativos al Desarrollo humano
2. Estructura general del Plan (Lineamientos centrales para la reformulación del Estado y la Sociedad)
3. Reformulación del Estado
 - Formulación general. Objetivos nacionales y diseños estratégicos.
 - Estado y Sociedad. Orden-Legalidad-Predictibilidad.
 - Estado y mercado
 - Ciudadanía e instituciones. Estructuras para una democracia participativa
 - Participación ciudadana y de los grupos en la gestión
 - Reforma judicial. Corte Suprema
 - Códigos procesales
 - Promoción y remoción de jueces: Consejo de la Magistratura
 - Sistema electoral
 - Partidos políticos
 - Federalismo. Municipalización
 - Estructura del Ejecutivo. Jefatura de Gabinete y Ministerios nacionales
 - Cambios constitucionales y legales requeridos
4. Políticas económicas
 - Política fiscal
 - Reforma tributaria
 - Administración tributaria
 - Presupuesto
 - Estrategia económica internacional
 - ALCA
 - Mercosur
 - OMC
 - Política comercial
 - Inversión extranjera
 - Organismos multilaterales de crédito
 - Deuda externa y mercados internacionales

Sistema monetario, cambiario y financiero

Política cambiaria y monetaria

Regulación del sistema financiero

Normativa monetaria y financiera

Banca de fomento

Economías regionales

PYMES

Defensa de la competencia

5. Políticas sociales, laborales y de distribución del ingreso

Pobreza y distribución del ingreso

Diseño y gestión de la ayuda-asistencia social

Políticas sociales y derechos de infancia, vejez, mujer, discapacitados.

Promoción de empleo y derechos laborales

Economía social

Seguridad social

Higiene y seguridad laboral

6. Políticas educativas

Niveles primario, secundario, universitario y su coordinación-integración

Enseñanza técnica

Gestión estatal y privada.

Coordinación con salud, el área laboral- industrial, etc.

7. Políticas de salud

Diseño general del sistema a promover. Estrategia de implementación

Función del Estado. Destino de los servicios y hospitales públicos, Obras

Sociales y prepagas. El PAMI.

Medicamentos

Tecnología médica

Grandes problemáticas de salud (Chagas, SIDA, alcoholismo, salud mental, etc.)

8. C y T

9. Políticas agropecuaria y alimentaria

10. Recursos mineros y energéticos

Recursos hídricos. Energía eléctrica

Hidrocarburos

11. Salud ambiental

Sectores productivos, tecnología y desarrollo sostenible

Protección de espacios recreativos y del genoma ambiental

12. Servicios públicos

Régimen de concesiones. Eventual recuperación y cambio de régimen
Entes reguladores

13. Infraestructura

Telecomunicaciones

Transporte. Coordinación-integración de los sistemas, regional, nacional, internacional.

Puertos, navegación de ríos

Aeropuertos, seguridad y control del espacio aéreo Caminos. Vialidad Nacional.

Autopistas, peajes

Ferrocarriles

Urbanos - Transporte de mercaderías

14. Vivienda

Regímenes de promoción

Programas de industrialización

15. Recreación, arte, deporte.

16. Defensa nacional

17. Seguridad.

18. Política exterior

Malvinas

CE

USA

Mercosur y AL

Listado de los elementos constitutivos del plan que requieren determinación de indicadores para evaluación

Nivel provincial

Como primera aproximación, los temas respecto de los cuales se procurará definir indicadores serán (se presenta aquí un texto muy abreviado que sólo incluye las grandes categorías):

1. Fundamentos éticos del Plan
 - Enumeración de los criterios, su definición y justificación Análisis crítico de las éticas que alientan los actores sociales, en tanto resulten opuestas al Desarrollo Humano sustentable. Antecedentes: Constitución provincial, Ley orgánica de los municipios
 - Bosquejo histórico cultural en el contexto actual
 - Modelos y documentos relativos al Desarrollo humano
2. Estructura general del Plan
 - Lineamientos centrales para la reformulación del Estado (provincial-municipal) y la Sociedad
3. Reformulación del Estado (provincial-municipal)
 - Formulación general.
 - Objetivos y diseños estratégicos.
 - Estado y Sociedad. Orden-Legalidad-Predictibilidad.
 - Estado y mercado
 - Ciudadanía e instituciones.
 - Estructuras para una democracia participativa Participación ciudadana y de los grupos en la gestión
 - Reforma judicial. Corte Suprema
 - Códigos procesales
 - Promoción y remoción de jueces: Consejo de la Magistratura
 - Sistema electoral
 - Partidos políticos
 - Federalismo. Regionalización .Municipalización
 - Estructura del Ejecutivo.
 - Cambios constitucionales y legales requeridos
4. Políticas económicas
 - Política fiscal
 - Reforma tributaria
 - Administración tributaria
 - Presupuesto Coparticipación federal
 - Tierras fiscales

- Bancos y entes financieros
- Estrategia económica
 - Mercosur
 - OMC
 - Política comercial
 - Grandes inversiones. Inversión extranjera
 - Organismos multilaterales de crédito
 - Deuda externa y mercados internacionales
 - Banca de fomento
- Economías regionales. Regímenes de promoción
- PyMEs. Desarrollos industriales
- Defensa de la competencia

- 5. Políticas sociales, laborales y de distribución del ingreso
 - Pobreza y distribución del ingreso
 - Diseño y gestión de la ayuda-asistencia social
 - Políticas sociales y derechos de infancia, vejez, mujer, discapacitados.
 - Promoción de empleo y derechos laborales
 - Economía social
 - Seguridad social
 - Higiene y seguridad laboral
 - Grupos indígenas

- 6. Políticas educativas
 - Niveles primario, secundario, universitario y su coordinación-integración
 - Enseñanza técnica
 - Gestión estatal y privada.
 - Coordinación con salud, el área laboral- industrial, etc.

- 7. Políticas de salud
 - Diseño general del sistema a promover. Estrategia de implementación
 - Función del Estado. Destino de los servicios y hospitales públicos, Obras Sociales y prepagas. El PAMI.
 - Medicamentos
 - Tecnología médica
 - Grandes problemáticas de salud (Chagas, SIDA, alcoholismo, salud mental, etc.)

- 8. C y T

- 9. Políticas agroictopecuaria y alimentaria

- 10. Recursos mineros y energéticos
 - Prospección y explotación minera
 - Recursos hídricos. Energía eléctrica

Hidrocarburos
Otras fuentes

11. Salud ambiental

Sectores productivos, tecnología y desarrollo sostenible
Protección de espacios recreativos y del genoma ambiental
Parques nacionales y provinciales

12. Servicios públicos

Régimen de concesiones. Eventual recuperación y cambio de régimen
Entes reguladores

13. Infraestructura

Telecomunicaciones
Transporte. Coordinación-integración de los sistemas, regional, nacional, internacional.
Puertos, navegación de ríos
Caminos. Vialidad Provincial. Autopistas, peajes
Ferrocarriles
Urbanos
Transporte de mercaderías

14. Vivienda

Regímenes de promoción
Programas de industrialización

15 Recreación, arte, deporte.

16. Seguridad.

Listado de los elementos constitutivos del plan que requieren determinación de indicadores para evaluación

Nivel municipal

Como primera aproximación, los temas respecto de los cuales se procurará definir indicadores serán (se presenta aquí un texto muy abreviado que sólo incluye las grandes categorías):

1. Fundamentos éticos del Plan

Enumeración de los criterios, su definición y justificación

Antecedentes: Constitución provincial, Ley orgánica de los municipios

Bosquejo histórico cultural en el contexto actual

Modelos y documentos relativos al Desarrollo humano

2. Estructura general del Plan

Formulación general. Objetivos y diseños estratégicos.

Estado y Sociedad. Orden-Legalidad-Predictibilidad.

Estructuras para una democracia participativa

Participación ciudadana y de los grupos en la gestión

Estructura del Ejecutivo y/o Cjo Deliberante

Cambios legales requeridos

3. Políticas económicas

Administración tributaria

Presupuesto Coparticipación provincial

Baldíos y terrenos no productivos. Propiedades abandonadas. Ocupaciones de hecho

Grandes obras

PyMEs y microemprendimientos. Desarrollos industriales Regímenes de promoción

4. Políticas sociales, laborales y de distribución del ingreso

Diseño y gestión de la ayuda-asistencia social

Promoción de empleo y derechos laborales

Higiene y seguridad laboral

5. Acciones educativas

Niveles primario, secundario, universitario y su coordinación-integración

Enseñanza técnica

Coordinación con salud, el área laboral- industrial, etc.

- 6. Políticas de salud
 - Acciones de prevención, asistencia y/o rehabilitación
 - Control bromatológico
- 7. Salud ambiental
 - Protección de espacios recreativos y del genoma ambiental
 - Recolección y disposición de residuos
 - Abasto de agua y disposición de excretas
 - Control de roedores, animales sueltos, insectos y alimañas
- 8. Servicios públicos
 - Régimen de concesiones. Eventual recuperación y cambio de régimen
- 9. Infraestructura
 - Telecomunicaciones
 - Transporte. Estaciones terminales
 - Calles,zanjeo.
 - Defensa de inundaciones
- 10. Vivienda
 - Regímenes de promoción
 - Programas de industrialización
- 12 Recreación, arte, deporte.
- 13. Seguridad.

Apéndice

Antecedentes

A partir de la asistencia a las reuniones del grupo Fénix^{80 81}, ideas y y propuestas que veníamos formulando desde no menos de 20 años atrás, y con el detonante general que implicó la terrible catástrofe nacional que se desencadenó a fines del 2001, pudimos ir delineando lo que sería este proyecto gracias a nuestra inclusión en el grupo que fue denominándose "Hacia una Nueva Argentina"⁸² que en el Centro de Estudios Avanzados dirigía el Pfsor Carlos Alberto Mallmann.

Nuestro propósito hasta mediados del 2002 fue nutrir al grupo Fénix con aportes y propuestas, e iniciamos contactos al efecto. Sin embargo, avatares de la UBA determinaron que este camino nos resultara muy poco realizable, con lo cual fuimos elaborando un proyecto cada vez más autónomo y ambicioso, que es el que hoy presentamos.

El fin del 2002 fue apareciendo como un momento crítico para la formulación de un proyecto como el nuestro en relación con un proceso electoral, lo cual ofrecía la oportunidad de ser de utilidad hacia los partidos políticos y la opinión pública con vistas a una definición que reorientara con urgencia una situación que apuntaba hacia graves daños Estado y la disolución social. Sin embargo, pronto advertimos que si bien era el momento propicio para una presentación, la ambiciosidad y extensión del proyecto lo convertían en una empresa de muy largo aliento, pues requiere de la progresiva inclusión de todos los grupos posibles en su elaboración, con el consiguiente formidable trabajo de reelaboración y síntesis (nuestra y de cada grupo). Así, habiendo partido, desde un punto de vista metodológico, desde un reordenamiento de los ítems que hacen a los documentos publicados del Plan Fénix, según una secuencia lógica que se corresponda con los fundamentos y contenidos de la misma, fuimos tomando conciencia de realizar una mayor complejización, haciéndose central la metodología de los trabajos del PNUD y los nacionales referidos a la evaluación del país⁸³, a los fines de que de que la tarea asumiera realmente una función formativa y se constituyera, más que en una propuesta final, en un espacio para la elaboración continua y compartida de dirigentes y grupos sociales.

^{80,81} "Hacia el Plan Fénix: Diagnóstico y propuestas". Revista Enoikos N° 19. Facultad de Ciencias Económicas UBA y "Hacia el Plan Fénix: por un futuro" Rev. Encrucijadas N° 13, nov 2001, UBA.

⁸¹ En particular, las reuniones convocadas por UBACyT en marzo del 2002 para investigadores de la UBA y la reunión general convocada en abril del mismo año en la Facultad de Ciencias Económicas.

⁸² Luego "Hacia otra Argentina", porque se advirtió que otras organizaciones habían adoptado previamente aquella denominación. Fue simultánea la nueva denominación del grupo preexistente desde años atrás como espacio de debate acerca de la problemática del desarrollo sustentable y todo lo referente a la dinámica societal- con la preparación del proyecto de investigación-acción sobre la base del cual se elabora esta presentación.

⁸³ -Publicaciones de Naciones Unidas: Informes anuales sobre Desarrollo humano. Nueva York, desde 1960.

Así como el proyecto "Hacia el Plan Fénix", que nació como una política económica alternativa a la que determinaba la conducción nacional en aquel momento, planteó a sus integrantes la necesidad de asumir problemáticas más abarcativas, quienes nos hemos incluido en este proceso hemos llegado al convencimiento que se requiere la refundación de Estado y Sociedad argentinos sobre nuevas bases.

Y así como en 1853 se acudió a las "Bases..." de Alberdi, a la Constitución de los Estados Unidos de América, a los Pactos preexistentes y a otros documentos para fundamentar el ordenamiento jurídico que estructuró el Estado y sus instituciones básicas, cual lo declama el preámbulo de nuestra Constitución Nacional, hoy requerimos de un segundo nivel de formulación, sino para una refundación nacional, sí para lograra establecer las permanentemente reclamadas Políticas de Estado. Pues es reconocida la amplia oscilación que han tenido y tienen nuestras políticas de gobierno, no siempre explícitas, otras veces explicitadas pero aplicadas con medidas contrarias al discurso o simplemente contradictorias entre sí o simplemente erráticas. Con lo cual se determina un grosero despilfarro de recursos, y sobre todo, se crea en la ciudadanía y la sociedad toda una sensación de desgano, de rechazo hacia lo estatal, lo público, la organicidad, la "planificación"⁸⁴ (asimilada a palabrerío encubridor y mentiroso en el imaginario social). Y así con cada cambio de conducción se plantea un inicio a cero, anulando el todo obtenido por un aspecto más o meno parcial (que se juzga esencial) que se rechaza. Por esta razón se impone, como un nuevo

-Informes sobre el Desarrollo Humano en Argentina, años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002. Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Honorable Senado de la Nación.

-Carlos A. Mallmann, Ricardo Cibotti, Dario Codner, Guillermo Lemarchand, Roque Pedace y la contribución al análisis jurídico-constitucional de Gustavo Soler y Marta A. Macías: "Primera y Segunda Fase del Proyecto Elaboración del Capitulo 'Demandas de la Sociedad' del Plan Plurianual 1999-2001". Centro de Estudios Avanzados, UBA, 1998-1999. Trabajo realizado a pedido de la Secretaria de Ciencia y Técnica de la Nación.

-Grupo Asesor Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable: "El desafío argentino del desarrollo sustentable". Comisión Redactora: N.O. Bárbaro; C. Della Paolera; C. Mallmann; J. Morello; J.A. Roccatagliata. Buenos Aires, 9 de agosto de 2002.

-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "HACIA UNA INTEGRACIÓN COOPERATIVA Y SOLIDARIA DEL TERRITORIO NACIONAL. Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina /2002. COMPETITIVIDAD EN LAS PROVINCIAS". Equipo del Informe Nacional Desarrollo Humano en Argentina: Liliana De Riz (Coordinadora del Programa), Adolfo Canitrot (Consultor Principal), Mariana Clucellas (Asistente Técnica), Autores Principales: Francisco Gatto (CEPAL) y Oscar Cetrángolo (CEPAL). Consultores: Sebastián Campanario, Ignacio Drake, Flavio Fuertes, Silvana Fumega, Sebastián Miquel, Mario Moldovan y Luciano Pafundi. Por parte de CEPAL, colaboraron: Rubén Ascúa, Eugenia Crespo, Eloísa de Villalobos, Florencia Devoto, María Eugenia Iturregui, Osvaldo Kacef, Pablo Sívori, Daniel Vega y Gabriel Yoguel. (*) Un Consejo Asesor integrado por Raúl Baglini, Ricardo Gil Lavedra, Dagnino Pastore, Juan Sourrouille, José Caro Figueroa, Alieto Guadagni, Carlos Reboratti y Pablo Vinocur llevó a cabo el seguimiento de este estudio. Bs Aires, Noviembre 2002.

⁸⁴Me declaro un admirador de las publicaciones de Carlos Matus. He empleado y comentado sistemáticamente en mis cursos su excelente exposición "Planificación, libertad y desarrollo" realizada en el Mrio de Salud de Venezuela en los años 80.

Preámbulo, una clara formulación y definición de los fundamentos éticos que sustenten tal empresa, tarea tanto más trascendente cuanto que deberá realizarse en contraposición, al menos parcialmente, de otras éticas más o menos hegemónicas o prevalentes en el mundo globalizado en el cual estamos inevitablemente insertos. Éticas que conviven en nuestro medio y exigen una definición nacional al respecto pues una sociedad no puede persistir en un ambiente de confusión cual es el que nos envuelve, anulando unos con otros los esfuerzos de los diferentes grupos sociales.

Anexo I

Un modelo para estructurar un proceso de participación democrática más efectiva y eficiente para las comunidades locales

Objetivo

Esta propuesta plantea una modalidad de articulación de gestión que expande fuertemente el papel de las comunidades locales en la administración de sus propias necesidades, cumplimentando el propósito de crear formas concretas de democracia participativa. Incluye en particular conformar un sistema de salud y servicios de asistencia y acción social más eficientes.

Desarrollo

La necesidad de hacer más eficiente el sistema de salud ha sido planteada muy extensa y ampliamente por todo tipo de autores, y está explícita o implícitamente mencionada en múltiples leyes y proyectos de leyes. Y es por cierto una preocupación central de la OMS, reflejada especialmente a partir de su Informe sobre la Salud en el Año 2000.

Si tomamos como ejemplo el caso argentino⁸⁵, tenemos que a pesar de un relativamente alto % de su PBI dedicado al tema (del 7 al 9% según diferentes estimaciones de los últimos 15 años) y un gasto "per cápita" de los más elevados de América Latina (más de u\$50 mensuales por individuo, al menos hasta el fin de la convertibilidad⁸⁶) no obtiene indicadores del orden de Chile, Costa Rica o Cuba en cuanto a mortalidad infantil, expectativa de vida y otros internacionalmente aceptados como medidas de evaluación al respecto. Es obvio el nivel de insatisfacción del público y de los trabajadores, subsumido por la fuerte desocupación y creciente

⁸⁵Pido al lector el esfuerzo de adecuar el relato que sigue a su realidad nacional, puesto que los conceptos y problemática estimo que son generales y por ende resultará ilustrativo examinar el caso argentino.

⁸⁶Se denominó así el período en que se determinó \$1=1U\$A sin entender que los factores que determinan el valor real de los productos y del intercambio no puede ser una definición unilateral del Gobierno de turno

Marginación social, económica y política en la que está o se siente ubicada la mayoría de la población. Con todas sus imperfecciones y a pesar de su cuestionabilidad, el Informe de la OMS del año 2000 ubica acertadamente muy atrás a la Argentina respecto de su "performance", esto es, la posibilidad de haber obtenido mucho más (en cuanto a resultados en salud, calidad en la atención, satisfacción, respeto a los derechos de los beneficiarios, equidad en la carga económica del costo de los servicios) con los recursos disponibles, al menos en la comparación con la curva de lo obtenible por el conjunto de todas las naciones en un gráfico de Ingreso per cápita-performance.

En cuanto a los servicios de asistencia y acción social, el panorama tampoco es favorable.

Dejando de lado la creciente necesidad en la cual cada vez mayores franjas de población requieren de estos servicios en forma perentoria para paliar su situación y asegurar al menos la sobrevivencia, cabe remarcar el error estratégico y conceptual (o si se quiere más simplemente político) como ha sido encarado el problema, hasta el punto que en muchos casos bien podría afirmarse que las "soluciones" lo han agravado.

Un aspecto del cual se ha tomado conciencia -al menos ha sido mencionado por funcionarios del Gobierno en fecha reciente- es que la multiplicidad de programas (creo que se llegó casi a 70 planes nacionales distintos, cada uno con financiamiento del BID y/o del Banco Mundial, con las correspondientes "unidades ejecutoras" provincial, nacional e internacional, asesores y evaluadores en múltiples niveles y procesos a resolver ya no ni en Buenos Aires sino en Nueva York o Washibgton, con lo cual se aseguró que a lo sumo un 70% del presupuesto asignado llegara realmente a los beneficiarios, y en general sólo un 30%) atenta contra la eficiencia (relación costo/beneficios), razón por la cual se ha planteado su integración.⁸⁷

Planteamos que esta integración NO debe hacerse sólo en el nivel central, o mejor aún, debe lograrse que la administración de los fondos no se centralice. La idea es que los fondos deben ser administrados en el nivel más bajo posible, y con fuerte participación (incluso gestión-dirección) por parte de los beneficiarios.

Como la recaudación de impuestos y recursos económicos en general está fuertemente concentrada por nuestro Gobierno Federal, apenas las provincias (y sólo algunas en épocas de bonanza y prácticamente ninguna jurisdicción, incluso ahora la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) están en condiciones de asumir tal compromiso, y en general han sido renuentes a delegar la recaudación o distribuir los recursos como para hacer viable aquel propósito. De hecho, uno de los temas centrales de debate político en el Congreso es la distribución de los impuestos coparticipados entre la Nación y las provincias.

⁸⁷ Aunque ahora la mayoría con financiamiento nacional, estimo que hay más de cien en operación, con fuerte centralización del manejo de los fondos y la gestión principal en funcionarios nacionales y los correspondientes delegados o "amigos" en las jurisdicciones provincial-municipales

Nuestra postura va más allá de una simple municipalización. Asignar a un funcionario (nacional, provincial, municipal) la administración de estos recursos es mantener abierta la puerta de la arbitrariedad, la corrupción y el despilfarro. PlanTEAMOS en cambio su administración a cargo de representantes de los sectores participantes en un nivel muy próximo al de los beneficiarios directos (las grandes estructuras nacionales o aún provinciales posibilitan la cooptación de los "representantes" por el mundo de "los negocios").

Es obvio que esta propuesta implica la delegación de poder desde funcionarios y estructuras centralizadas: el presidente (Interventor o Consejo de Administración) del PAMI manejando 120 a 400 millones por mes; un Secretario de salud de la Ciudad administrando 900 a 1200 millones por año, otro tanto el presidente o Consejo del IOMA⁸⁸, etc. La experiencia nos ha mostrado hasta el hartazgo que estos lugares son fundamentales para la "caja" del partido o del grupo gobernante de turno, que es habitual el despilfarro, y sobre todo, que no se produce articulación adecuada entre las diversas acciones, pues cada empresa debe responder a su propia lógica, a las demandas de quienes pueden presionarlas (quedando siempre en último o penúltimo lugar el personal y sobre todo los beneficiarios) y especialmente a las necesidades de permanencia y/o ampliación de poder de sus directivos.⁸⁹

Se postula además la conveniencia de articular los servicios de salud con los de acción y asistencia social. Más allá de nuestra experiencia histórica, según la cual tuvimos por muchos años un Ministerio de Salud y Asistencia Social (a veces incluso ampliado con otras áreas) se parte de la experiencia palpable de cualquier profesional o persona que trabaje en cualesquiera de estas áreas para asumir en qué medida, a nivel de domicilios, barrios, pueblos o parajes están íntimamente entremezclados estos temas, en particular aquéllos que hacen a la resolución de los aspectos más básicos "o primarios" de la convivencia.

¿Cómo se organizaría el sistema local? ¿Quién o quiénes asumirían su conducción y con qué capacidades?

Puntos centrales de la alternativa propuesta

1. El contacto con la población se establece a través de líderes de la misma comunidad: manzaneras, agentes de salud, o como se les quiera llamar. Son personas con fuerte vocación social, que conocen a sus vecinos y están en condiciones de escucharles, de recibir inquietudes y sugerencias, a la vez que

⁸⁸Instituto de Obra Médico Asistencial para los empleados y sus familiares de la Pcia de Bs Aies, aproximadamente 1.200.000 beneficiarios.

⁸⁹En el caso argentino son más de 500 las agencias, gubernamentales, de Seguridad Social (Obras Sociales), privadas (con lucro o sin él) que intervienen en el mercado de la salud, cada una con su clientela, su personal, edificios, equipamiento, etc. lo cual a más de enorme despilfarro, implica que cada estructura tenga sus propias reglas a las cuales deben adaptarse los "beneficiarios" o clientes., pero sobre todo, cada una fuente y razón de poder de sus respectivos gobiernos, directores, sindicatos, etc.

incorporar y difundir conocimientos y orientarles hacia mejores niveles y calidad de vida, empleando adecuadamente los recursos sociales (gubernamentales o no) estimulando incluso formas de organización social para encarar y resolver problemas comunes. Este punto, en lo relativo a los problemas de salud, ha sido difundido en el país a partir de la experiencia de Alvarado en Jujuy en los años 70, y sigue un modelo que se aplicó originalmente con éxito en China y muchos países africanos, pero también se aplica hoy en pleno Manhattan y también en diversas experiencias en curso o frustradas en el país.

2. Uno de los puntos originales centrales de la propuesta pasa por la estructuración de lo que llamaremos equipos de acción familiar-barrial-comunitaria. Mientras que cada proyecto de acción social plantea formar equipos, encuestar recursos, adiestrar líderes, interesar a maestros, etc (cada uno de los cuales es así bombardeado por múltiples propuestas dispersas), se trata aquí de organizar área por área un equipo conformado por profesionales de salud-acción social (asistentes sociales, psicólogos, enfermeras, maestros, pediatras, etc), no más de cinco miembros por equipo.

Cada uno de estos grupos tendría estas funciones:

- Supervisar-adiestrar 25-50 agentes sanitarios-manzaneros. (Se trata de recoger sus problemas, y los de los vecinos correspondientes, a la vez que transmitirles contenidos y posibilidades desde los servicios de salud y los distintos programas de asistencia-acción social gubernamentales, de ONGs, etc).
- Conformar reuniones periódicas de trabajo con:
 - directores de escuelas primarias, jardines de infantes, enseñanza secundaria (objeto: trabajar sus problemas como agentes de salud y promoción social y sus dificultades reales para actuarlo).
 - comisarias, juzgados (en especial de menores y/o de familia) (objeto: analizar problemas de manejo de casos-familias conflictivas, procedimientos con delincuentes, traficantes, adictos, etc).
 - otras estructuras sociales e instituciones diversas.
- Reunirse periódicamente con los servicios de salud y los responsables de los diferentes programas de acción social, a los objetos de ser supervisados, recoger información, volcar problemas.

Según los casos, estos grupos podrán ser coordinados (administrados) por los servicios de salud, de asistencia social, de gobierno, una ONG, ser contratados, etc.

Deben ser esencialmente evaluados por resultados obtenidos: % de vacunaciones cumplidas, de mujeres con Pap realizado, disminución de propagación de SIDA, microempresas de producción-consumo organizadas, disminución de licencias de maestros por causa mental, etc.

Está claro que estas estructuras intermedias hoy pobremente desarrolladas harán mucho más penetrantes a los diferentes programas, creando posibilidades de aplicar procesos hoy casi no desarrollados: internación domiciliaria, rehabilitación domiciliaria, detección de problemáticas y apoyo a las familias hogar por hogar, etc.

(El campo que se abre para otros emprendimientos, tales como conformación de cooperativas de trabajo o de consumo, planes de saneamiento vecinal, de vivienda, organización de emprendimientos y microemprendimientos y la eventual participación de las universidades a través de sus equipos docentes y de investigación o sus empresas -como UBATEC- o la formación de sus estudiantes desde los procesos comunitarios mismos puede marcar en sí toda una revolución para nuestras modalidades de formación profesional, la inserción social de la Universidad, campos y temas para la investigación social y de todo tipo).

3. La integración área por área, de los fondos destinados a salud y a la acción social. Básicamente, los de origen estatal con los de la Obra Social provincial (o del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) y el PAMI; esta base determina el mercado de servicios de salud y posibilita estructurar los servicios de salud según un modelo de atención primaria, de modo de favorecer a la vez al conjunto de la población, a las Obras Sociales, etc.⁹⁰

En cada área se conformaría un grupo de dirección constituido por representantes de los diferentes factores involucrados: Gobierno local (municipio o municipios) financiadores (esencialmente PAMI-Instituto provincial o mejor los beneficiarios de los mismos) prestadores (profesionales, personal de los servicios de salud y de acción-asistencia social) representantes de los beneficiarios (gremios locales, asociaciones vecinales, etc). Los fondos de los entes financiadores (Estados nacional, provincial, municipal; PAMI, Instituto provincial, etc) se concentran para su administración local, la cual probablemente contratará un equipo para su gerenciamiento.⁹¹

Sobre esta base, queda organizado un sistema de atención primaria con efectiva penetración en cada hogar, no sólo para verificar condiciones de salubridad (abasto de agua, disposición de excretas y basuras) sino también si los niños están vacunados, las mujeres se han realizado el Pap, etc: apoyo para la internación domiciliaria (sistema que bien organizado reduce costos y riesgos y mejora la calidad de vida del paciente y su familia) organización de los grupos familiares para el cuidado de niños cuando las madres salen a trabajar; etc.

Ninguna obra social ni prepago está en condiciones de hacerlo (muy incompletamente lo intentó el PAMI en el Area Metropolitana), ni tampoco ningún programa de acción social y/o atención médica específica, por lo cual ahora *todos ellos tendrían ahora una estructura operativa realmente eficaz*. El abaratamiento de costos que implicaría a los diferentes programas de OOSS, PAMI, prepagas, etc., sería muy grande, lo cual posibilitaría "venderles" (e incluso exigir el pago) por tal servicio. (Ver referencia 2)

⁹⁰En "Modelo" (ver referencia 1) referido al sistema de salud se explica con más detalle el proceso y su estructura, así como las posibilidades, y dificultades. También se detalla allí cómo se debe instrumentar el proceso.

⁹¹Esta integración fue planteada por Juan José Barrenechea en el excelente documento de la OPS sobre atención primaria editado en los 80

Esta integración de fondos de agencias gubernamentales, de la SS e incluso privados. con lucro y sin él, fracasará inevitablemente si se pretende realizar "desde arriba" y de una sola vez: de entrada contará con la resistencia, la oposición de quienes sean así desplazados de sus lugares de conducción de cada agencia, absorbidos por un ente monstruoso y operativamente mucho más burocrático y expuesto a corrupción e ineficiencias de todo tipo.

No debe pretenderse una integración total y "por decreto". Si se va a intentar una modificación de un modelo político -desde un funcionario "que debe hacer todo" hacia una comunidad que debe asumirse- se requiere un proceso de culturalización. Lo importante es tener claro conceptos, lo cual posibilitará construir variantes operativas adaptadas a cada realidad local.

Además, importa no sólo el modelo organizacional general. También son relevantes las técnicas y procesos concretos a desarrollar. ¿Cuáles son los modelos más adecuados -desde las estructuras locales que proponemos- para integrar a la policía o la justicia o las empresas de producción y servicios en un proceso de desarrollo social y de salud? ¿Cuáles son las técnicas más eficientes para que la escuela trabaje mejor con las familias, se desarrollen "comunidades educativas", los niños crezcan más sanos, etc?. Si bien parte de estos interrogantes cambiarán con las necesidades de cada momento social y las ideas prevalentes, los avances de la tecnología o los recursos económicos, continuamente deberán ensayarse y difundirse los métodos que vayan cumpliendo mejor los objetivos fijados para el momento, muchos de los cuales han sido ya validados en el país o por connacionales en el exterior.

Podemos ahora volver a quienes en primera instancia debieran "ceder poder". Un claro principio en sociología política es que nadie cede poder si no es por la fuerza de otro poder superior o porque obtiene a cambio otro tipo de poder de valor similar o mayor al "cedido".

Justamente, apuntamos a este último método. Se trata que cedan la administración de complejas estructuras -que agotan su tiempo y los hacen ineficientes e ineficaces- hacia entida-des más pequeñas, reservando -en rigor ampliando o desarrollando- lo que han hecho poco y nada hasta aquí: esencialmente, adiestrar para ejecutar y evaluar y evaluando resultados finales y "performance" (en el sentido del Documento de la OMS sobre la salud en el mundo en el 2000).

Este modelo, en cuanto al sistema de salud, deja abierta la posibilidad de integrar o no los otros niveles, según se decida oportunamente.

En principio, cada sistema mantiene sus servicios del nivel secundario y terciario, aunque de hecho se crea un estímulo formidable para integrar o coordinar servicios, financia-mientos, acciones de todo tipo.

Pone sobre el tapete la necesidad de determinar el "tope" de servicios que se pueden brindar, ordenándolos, de hacerse lógicamente, según relación costo-efectividad (en términos de mayores logros en salud: AVPG -años de vida productiva ganados- o similar) cual explícitamente planteó la famosa experiencia del Estado de Oregon y de hecho están aplicando los países de Europa Occidental.

Significación política de la propuesta

El modelo propuesto instrumenta en forma concreta la concepción de pasar de una democracia representativa a otra más participativa.

A nivel de la Ciudad de Buenos Aires, se entronca con la idea de "municipalizarla", creando sectores (grupos de "barrios" o lo que fuere) con capacidad de autogobierno. En el caso de los SAMCos de Santa Fé parte de aprovechar la experiencia de la participación comunitaria, restringida, pero especialmente efectiva y significativa en poblaciones pequeñas, en donde la "representación" tiende a asimilarse mejor con la de "participación".

Cumple con la premisa de crear estructuras a partir de las cuales hacer posible las exhortaciones para "ciudades saludables" y "salud para todos". Por cierto, las estructuras organizativo-financieras, como la que se propone, sólo pueden ser el soporte para que profesionales y sobre todo la participación comunitaria misma que aquéllos sean capaces de estimular y encauzar, determinen los procesos a partir de los cuales conducir el conjunto hacia mejores niveles de vida y de salud dentro del marco -y sus limitaciones- que ofrezcan las condiciones generales de desarrollo del país en que estamos-estemos insertos.

Algunos antecedentes y experiencias previos

"La nueva salud pública" por John Ashton y Howard Seymour, Masson S.A., Barcelona, 1990. (la edición original inglesa es de 1988. Plantea la experiencia de Liverpool sobre la base de la cual la OMS lanzó el programa de "Ciudades saludables" al que nominalmente se suscribió nuestro país y la Ciudad.⁹²

Carlos Alvarado en 1970 puso en marcha en Jujuy el primer programa de atención primaria para las áreas rurales de esa provincia, el cual fue luego reproducido en casi todas las otras jurisdicciones y determinó en 1984 la creación de la Dirección Nacional de Atención Primaria, todo ello sobre la base de una concepción de producir servicios sencillos y eficaces para todos, mejor que complejos servicios hospitalarios de alta tecnología para pocos.

Casi todas las jurisdicciones, programas nacionales (PROMIN) Obras Sociales (ISSARA, PAMI) ONGs, han tenido o tienen experiencias más o menos integradas de desarrollo de servicios de salud, experiencias intersectoriales, participación comunitaria en la administración de servicios, integración de programas y servicios educativos con los de nutrición y salud, casi todos ellos discontinuados por gobiernos reaccionarios o argumentando escasez presupuestaria, "eficiencia administrativa" etc.

⁹²La Lic Karina Chiazzi (Subsecretaría del Dr Carlos Bissotti) está actualmente a cargo del Programa Municipios Saludables, el cual incluye 25 de los 2000 municipios del país, entre ellos los de Gualaguaychú, Cnel Pringles, Rosario, etc. Se trata de un programa auspiciado por la OMS-OPS. Hago notar que Karina ha sido hasta asumir esta función secretaria de la actual directora de la OPS en Washington (la médica argentina Mirta Roses)

Hay experiencias en el exterior, especialmente referidas a la aplicación de técnicas específicas de acción, puestas en marcha por argentinos (por ejemplo, el adiestramiento de los encargados de edificios de departamentos en Manhattan por una enfermera argentina).

Resistencias

La mayor está dada por la inercia de nuestras dirigencias (política, económica, profesional, universitaria) para escuchar y elaborar alternativas a modelos que se han demostrado inútiles y hasta dañinos, al menos en el actual marco. Sólo parecen dispuestas a reaccionar ante factores de poder que amenacen sus privilegios y espacios en los cuales ejercen (o creen ejercer) su actividad, desconociendo o resistiéndose al poder del análisis y del conocimiento, y sobre todo a establecer formas de poder participativo en vez del representativo (o directamente el asumido por los más autoritarios) que están ejerciendo.

Hay una enorme dificultad para el diálogo y la elaboración compartida, que cuando son impuestos, se transforman en espacios de maniobra para aniquilar o reducir el impacto al cuestionamiento del poder por el otro, con poco esfuerzo para buscar síntesis o alternativas más abarcativas.

Los argumentos racionalizadores suelen ser:

"Ahora no hay presupuesto", "la situación económica es mala", "no es el momento político", "hay que esperar a ver qué pasa" etc, "olvidando" que las grandes realizaciones suelen encontrarse en situaciones de crisis, pues éstas son las que posibilitan llegar a nuevas estructuras y soluciones... o morir. (la experiencia de Liverpool se desarrolló bajo el reaccionario gobierno de Margaret Thatcher, con 26% de los varones adultos en desocupación abierta).

Modelos "neoliberales" que se nos han infiltrado fuertemente, en virtud de los cuales seguimos descreyendo del Estado (y en realidad de nuestras capacidades como ciudadanos) insistiendo en confundirlo con manejo por funcionarios gubernamentales, propiciando o permitiendo de hecho el manejo de las necesidades sociales por el capital financiero.

Un ejemplo relativamente reciente de lo que pudo ser

En enero del 2002⁹³ pudimos diseñar una experiencia concreta respecto a un área de casi 1.600.000 habitantes (el Partido -departamento- de La Matanza), actuando desde el sector público municipal. Este subsector contaba para la atención de la salud con unos 3000 agentes, de los cuales 1000 médicos, actuando 500 de ellos en unos 60 centros periféricos. En relación con el área de Asistencia Social actuaban 3600 manzaneras, esencialmente en áreas con NBI (necesidades básicas insatisfechas). No existía supervisión efectiva ni adiestramiento sobre el personal de salud.

Eran frecuentes las ventas de turnos para atención; esto explica el pobre resultado de la atención primaria; de hecho el público concurría directamente a los hospitales provinciales (Paroissien, Posadas, Castex) o a la Capital (Santojanni) donde a veces conseguían ser atendidos; mientras tanto una proporción altísima de niños estaba sin vacunar. Existen superpuestos múltiples programas de acción social y atención médica a problemas específicos, todos de dudosa o *nula eficiencia* (pobres resultados en relación con los recursos aplicados) aunque *sean eficaces* (capacidad para resolver los problemas) los procesos aplicados ante casos concretos .

Se planteó:

- Multiplicar el número de manzanas-agentes de salud de forma de asegurar el contacto con cada una de las familias del Partido, siendo razonable adjudicar 25 familias promedio a cada una para contactarlas en forma permanente (no menos de 4 veces al año cada una).
- Configurar de arranque unos 12-15 equipos de acción familiar-barrial-comunitaria, a constituir con personal actual de las secretarías de salud y de asistencia social, más el aporte de programas provinciales-nacionales gubernamentales y de ONGs. Cada equipo podría supervisar así hasta 200-250 manzanas.

Estos equipos tendrían una reunión semanal de supervisión con el nivel central de salud (y/o asistencia social). Ampliando el tamaño de los equipos o configurando equipos adicionales, se llegaría a seleccionar-adiestrar todas las manzanas-agentes de salud requeridos, (aproximadamente unas 10 000).

- Los 500 médicos de los centros periféricos tendrían al menos una reunión mensual de supervisión con los profesionales de los Htales Paroissien, Posadas y otros centros de referencia. (Las obstétricas, que son muchas menos que los médicos, eran entonces ya supervisadas desde el Htal Paroissien).

⁹⁵Recordemos: el Gobierno acababa de declarar el default; los saqueos de los supermercados eran cosa diaria, se calculaba en más del 50% la pobreza; no existía moneda circulante, por lo cual retrocedimos hasta redescubrir la economía de trueque.

Referencias

1. J.P.Abadie: "Propuesta de articulación del sistema prestador de atención médica". Cuad. Méd. Soc Rosario N° 75.
- 2- Id: "Obras sociales, pagas y prepagas". Página 12, 23 setiembre 2000, suplemento Futura.
3. Barrenechea, J. J. : "Reflexiones en torno a la conducción y gerencia de los SILOS". En "Los SILOS: conceptos, métodos, experiencias". Paganini, J.M. y Capote Mir, R.. Washington 1990. pp 159-202.
4. Stiglitz, Joseph E.: "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington". Desarrollo Económico. Vol 38 N° 151 (oct-dic 1998).
5. Capítulo 12 publicación BMA: British Medical Ass.: "Bioethics today". Londres, 1994. Cap 12: "Asignación de recursos escasos".
6. Wynand P. M. M. van de Ven: "Reformas de la atención médica orientadas al mercado: tendencias y opciones futuras". Cuadernos MédicoSociales de Rosario N° 74. Noviembre de 1998.
7. Richard Freeman: "La competencia en el contexto de las políticas de la atención médica en Europa" (Traducción por JPA desde International Journal for Quality in Health Care. 1998. Vol 10, N° 5 pp 395-401).
8. Howard Glennester. "Competencia y calidad en atención médica: la experiencia del Reino Unido" (Traducción por JPA desde IJQHC, 1998. Vol 10, N°5 pp 403-410).
9. Informe de la OMS sobre la salud en el mundo en el año 2000: "Mejorar el desempeño de los sistemas de salud".

El autor, de 75 años a la fecha, se ha desempeñado como profesor de la Universidad de Buenos Aires en las Facultades de Medicina y Psicología y como colaborador en el Centro de Estudios Avanzados de la misma. Ha sido consultor en USA, Venezuela y Uruguay por la Organización Panamericana de la Salud. Médico egresado en 1959, ha actuado como médico sanitarista y psiquiatra en establecimientos públicos, de la Seguridad Social y privados (con lucro y sin él) de la Ciudad de Buenos Aires, Provincias de Buenos Aires y Neuquén. Como funcionario estatal ha ocupado diversos cargos técnicos en los Ministerios nacional y provinciales de esas provincias y de la Ciudad.

Es autor de libros técnicos -algunos en colaboración- y más de 50 artículos publicados en diversas revistas especializadas.

Este pequeño libro constituye un alegato para promover dos proyectos que estimo importantes para desarrollar una democracia realmente participativa. O sea dar un salto desde el actual modelo de democracia representativa -donde la participación es un hecho más declamado que efectivo, y la democracia, o sea el gobierno del pueblo, para el pueblo, con el pueblo y por el pueblo- es por ende más una expresión de deseo que una realidad. Por tanto, no es un simple juego de palabras plantear establecer una democracia participativa frente a la pretendida actual participación democrática.

Lograr hacer realidad "salud para todos", "ciudades saludables", sólo será posible si la política de salud es una Política de Estado, dentro de un proceso de real participación de las comunidades en la gestión concreta de sus necesidades de: salud, asistencia social, seguridad, producción, empleo, esparcimiento, etc.

Este libro es esencialmente una revisión corregida de "Hacia la participación efectiva, dos propuestas" publicado por la Editorial Dunken de Buenos Aires en noviembre de 2007.