

POLITICA Y PLANIFICACION

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS DETERMINACIONES
POLITICAS DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA DE SALUD

Dra. Clara Fassler

Setiembre, 1984

INTRODUCCION - Algunos antecedentes históricos

Las discusiones en torno a la relación entre política y planificación sanitaria se vienen realizando en América Latina desde hace ya más de una década. Estas discusiones se inician hacia fines de los sesenta, momento en el cual los planificadores sanitarios constatan las limitaciones que los procesos de planificación han tenido durante esa primera época en la Región.

A pesar de las grandes expectativas que se habían colocado en la planificación como instrumento de cambio de la realidad sanitaria, después de una década de experiencias, se observaba que en muchos países de la Región no se habían elaborado planes y los que lo habían hecho, no se habían implementado. Los niveles de salud de la población seguían mostrando altas tasas de mortalidad y los servicios de atención médica continuaban siendo deficitarios.

La brecha entre expectativas y realidad provocó la necesidad de indagar las causas que estaban generando esta situación. Entre las múltiples causas aducidas (conocimientos escasos, debilidades metodológicas, etc.) se comienza a plantear como problema la relación entre política y planificación.

Este problema es retomado en la 3a. Reunión de Ministros de Salud de las Américas (Santiago de Chile, 1972) en la cual se señalan las insuficiencias de la planificación, enfatizándose su escasa participación en la toma de decisiones del sector. Se expresa la necesidad de incrementar el papel de la planificación en la definición y ejecución de las políticas y estrategias de salud y vincularlas al desarrollo económico y social para lo cual

se recomienda flexibilizar la planificación, adaptarla a las condiciones políticas, técnicas y administrativas de cada país e incorporarla a todos los niveles en los cuales se define el desarrollo económico y social. Por último, se establece la necesidad de vincular la planificación a la administración pública y a la población.

La situación de inoperancia de la planificación sanitaria en la Región no es un problema aislado; se extiende también a la planificación general. Así, en un Seminario de Planificación, auspiciado por el BID, ILPES, y OEA se plantea "como las tensiones políticas en general han aumentado en vez de disminuir y los problemas estructurales que originan dichas tensiones no están resueltos, se niega la posibilidad de confiar en que la planificación logre ahora lo que no hizo en los últimos quince años". (1)

Se señala en esa ocasión la necesidad de vincular la política a la planificación y se establece que debe "existir un diálogo permanente entre los encargados de la planificación y los representantes del poder político". (2)

Para lograr esto se efectúan una serie de propuestas que también son asumidas por la planificación sanitaria. Estas van encaminadas a jerarquizar las Oficinas de Planificación dentro de la estructura del Estado, de manera de que se acerquen a la

(1) Ciboti, Núñez del Prado y Sainz P. "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina" en **Experiencias y problemas de planificación en América Latina**. ILPES. Siglo XXI, México, 1974. p. 40.
 (2) Ibid: p. 16.

cúspide administrativa, instancia donde se toman las decisiones políticas. Se recomienda a los planificadores que cambien sus actitudes para establecer una comunicación mejor y que utilicen un lenguaje que les permita convencer al político de las ventajas comparativas de la técnica por sobre el empirismo en la toma de decisiones. Se expresa además la necesidad de subordinar a los administradores a la planificación para lo cual se delinean mecanismos organizativos que generen consenso para este cambio.

Implicitamente estas recomendaciones expresan la visión que se tiene de la política y de la relación entre política y planificación:

La política se considera como la actividad que realizan algunas personas investidas de autoridad dentro del aparato del Estado. La relación entre planificación y política se concibe como problemas entre personas que desempeñan dentro de la administración estatal funciones diferentes: los planificadores y los políticos. Las dificultades encontradas para vincular la planificación a la política son interpretadas por lo tanto como escollos de orden comunicacional y administrativo que deben ser resueltos en esos niveles.

Los esfuerzos se encaminan en la dirección señalada por estas recomendaciones. Las transformaciones de las actitudes del lenguaje de los planificadores, los cambios en la jerarquía administrativa de las Oficinas de Planificación no produjeron, sin embargo, los frutos esperados. La planificación no lograba incidir efectivamente en la transformación de la realidad.

A mediados de los setenta, surgen las propuestas de planificación estratégica en salud (4, 5). A través de ellas se pretende trascender las concepciones de planificación sanitaria contenidas en el método CENDES-OPS. El meollo del problema de la planificación deja de ser la asignación de recursos entre las unidades de atención médica para centrarse en el cambio social. Para ello es necesario establecer una imagen-objetivo que exprese la dirección y el sentido de los cambios que se pretenden realizar a nivel del sector salud. La planificación debe construir esta imagen-objetivo y establecer las acciones que, según una secuencia y ritmo previamente establecido logre transformar la realidad en el sentido deseado.

La planificación estratégica, a diferencia de la planificación normativa, considera a la política como un elemento central. El empirismo del político es reetiquetado en el sentido de pasar a ser considerado como un elemento cualitativo de importancia que refleja aspectos relevantes de la realidad y que debe ser tomado en cuenta por los planificadores.

Dado este nuevo papel otorgado a la política se buscan nuevas interpretaciones que permitan vincular efectivamente la planificación al campo de las decisiones. Algunos autores avanzan en el sentido de plantear que para que se produzca esta relación las políticas deben ser explícitas y tener un mayor nivel de coherencia interna para que efectivamente sirvan de guía para la acción.

(4) Formulación de políticas de salud. Centro Panamericano de Planificación de Salud. Chile, 1975.
 (5) Testa, M. Esquema general del Plan. Mimeo UAM-x, 1977.

Para otros autores (6, 7) el problema es más complejo. La política debe ser formulada por las Oficinas de Planificación para lo cual es necesario establecer no sólo la factibilidad y coherencia de las propuestas sino su viabilidad (aceptación por los distintos grupos de la sociedad). Más aún, la estrategia debe incluir acciones que permitan ampliar la viabilidad del propio plan.

Para ello la política no debe constituir un elemento externo al plan, si no deben ser parte constitutiva del mismo.

Esta incorporación de la política a la planificación se pretende conseguir a través de propuestas metodológicas y administrativas que tienden a convertir a las oficinas de Planificación en un centro de confluencia donde se ponderan las posiciones de los diferentes grupos de la sociedad a fin de generar, formular e implementar políticas con un alto grado de viabilidad. Las Oficinas de Planificación se constituirían así, en el ámbito privilegiado de negociación donde los diferentes grupos sociales expresarían sus intereses contradictorios y conflictivos. A partir de esta "auscultación" de la realidad los planificadores podrían definir las políticas y las formas de implementarlas. Según esta visión, los planificadores serían los artífices de la política estatal, junto con los representantes políticos de los sectores sociales comprometidos (sindicatos, empresas, etc.). De esta manera se aseguraría la relación entre

(6) Formulación de políticas de salud. Op. cit.

(7) Notas sobre las implicaciones de la Meta SPT/2000. La estrategia de atención primaria y los objetivos regionales acordados, para la planificación y administración de los sistemas de servicios de salud. OPS/OMS. 1981-1984.

política y planificación al mismo tiempo que se cautelaría la idoneidad técnica del plan.

Sin embargo, estos planteamientos no se han hecho realidad. La planificación sanitaria no se ha transformado en el ámbito generador de las políticas sanitarias y tampoco constituye el instrumento central de cambio de la realidad sanitaria.

En síntesis, desde sus inicios la planificación sanitaria se perfila y se conforma en relación a la política. Si en embargo, las formas de concebir ese vínculo no acaban por ser cabalmente entendidas, lo que se refleja en las dificultades que tiene la planificación para interpretar sus limitaciones y poder implementar medidas efectivamente superadoras de ellas.

Así, en sus inicios la planificación pretende reemplazar a la política constituyéndose en el camino de elección para producir el cambio social ya que evita los excesos y consecuencias del laissez-faire y del totalitarismo marxista sobre la sociedad (8).

La planificación convencida del poder que otorga la racionalidad técnica, desconoce a la política como ámbito importante para producir cambios sociales y encamina sus esfuerzos a la elaboración y aplicación de una metodología que a través de la asignación de recursos logre la justicia distributiva de los servicios y, por ende, mejorar las condiciones de salud de la población.

(8) Health Planning in Latin America. Problems of Concepts and Method. PAHO Scientific Publication No. 234. Washington, D.C. 1965.

Después de una década, esta confianza en la capacidad transformadora de la planificación se ve minada por la inmutabilidad de la realidad sanitaria, hecho que es registrado en el lenguaje de los planificadores como "restricciones" a su quehacer.

Una de las restricciones identificadas como importantes está constituida por la política, o mejor dicho, por los políticos, quienes deben ser convencidos de la bondad de las propuestas de acción que elaboran los planificadores.

La planificación ya no niega la política; intenta incidir en ella a través del adoctrinamiento de las autoridades políticas correspondientes. Sin embargo, persiste la convicción de que en los planteamientos efectuados por los planificadores, radica la solución a los problemas sanitarios.

Al fracasar en esta suerte de educación personalizada a los políticos, la planificación acepta que su quehacer no es sólo ciencia y técnica y decide asumir su carácter de proceso social, teñido por los valores e intereses de los grupos que conforman la sociedad. Sin embargo, no renuncia por ello a ser el eje del cambio social. Para adquirir realmente este carácter pretende reemplazar a la política, ya no negándola, sino transformándose ella misma en la política.

Este camino de negación, persuasión e identificación que se da en el pensamiento de la planificación respecto de la política expresa las dificultades que existe para los planificadores para delimitar su propio campo de acción y para establecer tanto a nivel conceptual como operativo las articulaciones con un ámbito

objetivamente distinto al suyo propio: el campo de la política sanitaria.

El presente documento pretende contribuir a precisar algunos aspectos teóricos que permitan avanzar en la delimitación de estos dos campos y establecer las articulaciones entre ellos.

Para alcanzar este objetivo se analizarán los siguientes aspectos:

- a. Política y Sociedad
- b. Estado y Sociedad
- c. Política Estatal
- d. Planificación y proyecto político
- e. Política de salud
- f. Planificación de salud

POLITICA Y SOCIEDAD

El término política tiene numerosas acepciones y se utiliza con distintas connotaciones y niveles de abstracción y generalidad. Entenderemos por política al conjunto de acciones teóricas y prácticas que tienen por finalidad mantener o revertir el orden de una sociedad.

En una sociedad existen personas y grupos con visiones diferentes respecto de cuál debe ser el orden social que debe imperar y cuál tiene que ser la dirección y sentido que debe asumir el desarrollo societal. Esta disparidad de visiones encuentra su explicación última -aunque no mecánica ni lineal- en las formas objetivas en que se organiza la producción y se realiza la apropiación del excedente.

Esta situación estructural, objetiva, genera grupos con intereses diversos y antagónicos (clases sociales) que luchan por imponer al conjunto de la sociedad sus intereses particulares y sus propias visiones del mundo.

Esta confrontación se da en diversos planos: económicos, culturales, sociales y políticos (lucha de clases). La política es una dimensión de la lucha de clases que tiene un objeto propio: el orden social y su estructuración y desarrollo. Este objeto propio, permite delimitar la política de otros campos tanto a nivel teórico como práctico. Indudablemente el contenido de la política incorpora problemas de orden económico, cultural y social, pero desde una dimensión específica: el poder entre las clases sociales y su capacidad para dirigir una sociedad. La lucha entre los grupos y clases sociales por ejercer la dirección de la sociedad es el ámbito de la política.

Para que un grupo o clase social logre imponer al conjunto de la sociedad sus intereses particulares de manera estable y coherente tiene que tener capacidad de dirección. Dicha capacidad no sólo está dada por la dominación o imposición por la fuerza sino, sobre todo, por la capacidad de generar consenso activo en las clases subalternas (hegemonía). La construcción de la hegemonía es un proceso a través del cual una clase va organizando la voluntad colectiva en torno a determinado proyecto de Sociedad al cual los grupos y clases sociales subalternas adhieren íntimamente en la convicción de que este proyecto societal constituye una alternativa real que les permite satisfacer sus intereses. Las clases dominantes por lo tanto, son dirigentes en

tanto logran constituir un consenso activo de los dirigidos en torno a un proyecto societal. Esta visión compartida define no sólo el desarrollo societal, sino que establece las formas de relación entre dirigentes y dirigidos y moldea y reformula las aspiraciones individuales e incluso las formas de vida del ser humano. (9)

La hegemonía contiene dos órdenes de componentes: objetivos y subjetivos. Los objetivos dicen relación a la capacidad que tiene una clase dirigente de contemplar y satisfacer efectivamente algunos intereses de las clases subalternas. Los subjetivos, de orden ético-moral, se refieren a la generación y desarrollo de una visión del mundo, del orden social y de formas de dirección compartidas ampliamente.

Una clase para convertirse en dirigente tiene que trascender sus intereses económico-corporativos estrictos cediendo incluso algunos de ellos en favor de las clases subalternas en aras de organizar la voluntad colectiva tras un proyecto societal que convoque mayoritariamente a diversos grupos y clases sociales. Las clases dirigentes tienen que crear y recrear su pensamiento y su acción en todos los ámbitos del quehacer societal buscando ampliar su hegemonía, mostrando al conjunto de las clases, alternativas que den solución, aunque sea parcial, a sus intereses.

Dialécticamente esta capacidad de acción teórico-práctica genera consenso no sólo frente a las propuestas sino que legitima el papel de conducción que tiene la clase dirigente y consolida y reproduce las formas de relación entre dirigentes y dirigidos.

(9) Gramsci, A. Americanismo y Fordismo. Cel. Juan Pablos. México, 1979.

La política, según lo anteriormente expuesto, se gesta en la sociedad misma. Es en el seno del tejido social donde se conforman las clases sociales, donde éstas definen sus intereses, las alianzas entre ellas. Asimismo es en la sociedad donde se crean las visiones del mundo y del hombre que posibilitan la creación de una voluntad colectiva que a través de su hacer teórico y práctico conduce al desarrollo societal en un sentido determinado.

En las sociedades divididas en clases el Estado encarna la máxima capacidad de dirección de una sociedad. Desempeña el decisivo papel de constituirse en el factor de unidad (10) que permite cierta cohesión social. Este papel puede ser efectuado en la medida que el Estado concentra legítimamente el poder de represión y representa interna y externamente los intereses de la Nación.

Estas características del Estado, lo convierten en el núcleo central de la lucha política. Por ello la comprensión del carácter del Estado, su conformación, las formas de articulación con la sociedad, la búsqueda de alternativas de transformación son fundamentales para la política.

ESTADO Y SOCIEDAD

La discusión sobre el Estado es extraordinariamente rica y llena de matices. No es nuestra intención reproducirla aquí; sólo pretendemos establecer los grandes lineamientos a lo largo de los

(10) Gold, D. et als. Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado Capitalista en **El Estado en el Capitalismo Contemporáneo**. Siglo XXI. México, 1977. p. 33.

cuales se despliega el pensamiento político. De manera muy esquemática, son dos las concepciones fundamentales en torno a la problemática del Estado.

La primera de ellas concibe al Estado como una instancia permanente, que surge como producto del perfeccionamiento de las sociedades y que tiene por finalidad proteger y velar por los intereses más generales de la Sociedad. El Estado, es visualizado como una instancia separada y por encima de la sociedad, encarnación de la Razon pura y con autonomia absoluta respecto de los intereses de los grupos y clases de la sociedad. El Estado tiene poder propio y este es delegado en las burocracias estatales y en las elites politicas, las que investidas del poder público, actúan en función del bien común de la Nación.

En tanto representante de los intereses más generales de la Nación, el Estado vela por la mantención de la soberanía nacional y representa al conjunto de la sociedad frente a otros Estados-Nación.

La segunda corriente de pensamiento, a diferencia de la primera, concibe al Estado como parte de la sociedad y vinculado íntimamente con ella. El Estado surge en las sociedades divididas en clases sociales como instancia de cristalización y materialización de las relaciones de poder entre las clases sociales. La existencia del Estado se deriva de la existencia de clases sociales por lo cual el Estado no es una estructura permanente y podrá desaparecer en la medida que desaparezcan las clases sociales.

Concebido de esta manera el Estado es siempre un estado de clases lo que define su carácter y, de manera muy general, su

papel en la sociedad: cautelar a largo plazo la mantención y reproducción del sistema económico y político imperante.

La articulación entre Estado y clases sociales en una sociedad dada es muy compleja. Si bien el carácter de clase impregna todo el quehacer estatal, éste no representa de manera lineal en cada coyuntura los intereses más inmediatos de las clases dominantes; no es un "instrumento" en manos de ella. El Estado es "una relación más exactamente una condensación material (el Estado-aparato) de una relación de fuerzas entre las clases y fracciones de clases, tal como se expresan, siempre de manera específica (separación relativa del Estado y de la economía que da lugar a las instituciones propias del Estado capitalista) en el seno mismo del Estado" (11).

Las relaciones de fuerza que se condensan en el Estado abarcan tanto aquellas que se configuran entre fracciones del bloque en el poder, como aquellas relaciones de fuerza que se establecen entre éste y las clases dominadas. Como materialización de relaciones de fuerza entre las clases, el Estado tiene autonomía relativa respecto de las clases sociales. Incluso en ocasiones debe lesionar algunos de los intereses particulares de los grupos y fracciones que componen el bloque en el poder para mantener el sistema político y económico en su conjunto. Por ello, si bien en el largo plazo el Estado responde a los intereses de la clase dirigente, no se subordina necesariamente a los intereses coyunturales de los grupos y

(11) Foulantzas, N. Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado en Varios Autores. Crisis del Estado. Ed. Fontanella, Madrid, 1978.

fracciones del bloque en el poder. Su accionar responde a la resultante de las relaciones de fuerza y no linealmente a los intereses de grupos y fracciones determinadas.

Estas contradicciones de clase se expresan en el seno mismo del Estado, en su estructura. Aparecen como "contradicciones internas entre las diversas ramas y aparatos del Estado, y en el seno de cada uno de ellos (o cada nivel de cada uno), constituye con frecuencia la sede y el representante privilegiado de tal o cual fracción del bloque en el poder; en pocas palabras: la cristalización-concentración de tal o tal otro interés particular: ejecutivo y parlamento, ejército, magistratura, diversos ministerios, aparatos regionales-municipales y aparato central, varios aparatos ideológicos, etc.". (12)

El Estado no es por lo tanto una estructura monolítica; sino que está atravesado por las contradicciones de clase que se expresan en su propio interior.

En tanto materialización de una relación el Estado no tiene poder en sí mismo. El poder que el Estado detenta es un poder que emana de las clases sociales en interjuego. Sus agentes (burócratas, elite política) no tienen por lo tanto poder por sí mismos; su capacidad de acción política está enmarcada dentro del contexto que delinear las relaciones de fuerza en la Sociedad.

Desde esta perspectiva teórica, el Estado no está por encima de la sociedad sino que es producto de ella misma y está articulado permanentemente a las clases sociales que la conforman. Más aún, su propia configuración interna y su accionar

(12) Ibid, p. 56.

depende, aunque con ciertos grados de autonomía de las relaciones de fuerza que se establecen entre los grupos y clases sociales en su propio seno. Esta concepción niega el carácter neutral del Estado y su autonomía absoluta respecto de la sociedad.

La función del Estado, en tanto Estado de clase, es mantener y reproducir el orden social vigente en sus múltiples dimensiones. Para ello el Estado actúa a través de sus propios aparatos sobre el conjunto de la sociedad buscando a través de diversos mecanismos reproducir la dominación de clases existente. Utiliza no sólo la represión sobre las clases subordinadas, sino que organiza la hegemonía de las clases dirigentes situando en la escena política un cierto juego de compromisos provisionales e instaurando un consenso ideológico frente al accionar de las clases dominantes. "Los aparatos estatales organizan-unifican el bloque en el poder desorganizan-dividiendo permanentemente a las clases dominadas polarizándolas hacia el bloque en el poder y cortocircuitando su propia organización política" (13).

Las medidas que utiliza el Estado para contribuir a la construcción y expansión de la hegemonía de las clases dirigentes se despliega en un amplio rango de posibilidades que van desde la supresión o casi supresión de partidos y organizaciones, hasta la difusión de ideologías que realzan el valor positivo de la dominación de clases vigente. (14).

(13) Ibid. p. 59.

(14) Miliband, R. El Estado en la sociedad capitalista Cap. 7-Cap. 8, Siglo XXI, 1977. Mexico.

POLITICA ESTATAL

La política estatal está conformada por el conjunto de acciones teóricas y prácticas que realiza el Estado con la finalidad de orientar y dirigir el desarrollo de la sociedad. La comprensión de las políticas estatales: su génesis, significado, ámbitos de acción, articulación con la política societal, variarán diametralmente de acuerdo a la visión del mundo en general, y a la visión del Estado, en particular que sustenten los diversos autores.

Para aquellos autores que sustentan una visión del Estado como entidad arbitral, separada de la sociedad y con total autonomía respecto de ella, las políticas estatales son la expresión más concreta de la esencia misma del Estado. A través de ellas el Estado cautela el bien común, busca regular y mitigar los conflictos entre los grupos sociales en aras de objetivos superiores como la justicia social y el progreso global de la sociedad. En el plano internacional estas políticas defienden los intereses nacionales y vela por la seguridad y soberanía de la Nación como un todo. (15)

Las políticas estatales, desde la óptica de esta perspectiva teórica, son generadas por las autoridades unipersonales o colegiadas (burocracia, élite política), con autonomía total respecto de la sociedad. Si bien, estas autoridades pueden tomar en cuenta los valores y opiniones de los diferentes grupos sociales que presionan al Estado, las

(15) Miliband, R. Op. cit, pp. 3,4,72.

2

decisiones son asumidas de acuerdo a la racionalidad propia que encarna los intereses más generales de la Nación.

El Estado, en tanto instancia rectora de la Sociedad tiene capacidad por sí mismo de regular la Sociedad y de imprimirle a ésta un desarrollo siempre progresivo y superior.

Las políticas estatales procurarán administrar, regular y desarrollar la sociedad en la búsqueda de la obtención de estos fines.

El cambio social desde esta perspectiva está definido en términos de superación de conflictos los que aparecen como elementos disfuncionales en la marcha armónica de la evolución social. Estos conflictos son considerados como fenómenos puntuales, momentos más o menos pasajeros que dificultan el funcionamiento societal naturalmente en equilibrio. El cambio social por lo tanto apunta a la modificación de aquellos aspectos de la sociedad que no logran integrarse equilibradamente dentro del orden natural del sistema.

El Estado como promotor de este tipo de cambio social debe buscar alternativas para resolver estos elementos disfuncionales o, en su defecto, para controlarlos de manera que no se expandan al conjunto del sistema. Para ello el propio aparato del Estado se complejiza y perfecciona de modo de implementar políticas cada vez más adecuadas y racionales que configuren soluciones a los conflictos societales.

En términos de futuro, las expectativas de desarrollo social se depositan en el perfeccionamiento del Estado (sus personeros y los instrumentos que utiliza) de suerte tal de

lograr una dirección de la sociedad que asegure un funcionamiento de ella con el mínimo de conflictos y el máximo de eficiencia en su accionar.

El papel de la burocracia, su capacidad para organizarse, el conocimiento que dispongan para disponer cursos de acción tiene, para este enfoque teórico un papel predominante.

Las dificultades que tiene el Estado y sus funcionarios (la burocracia y elites políticas) para dirigir la sociedad son interpretados como insuficiencias en el desarrollo del conocimiento, y de la técnica, de la organización o de los individuos que detentan las funciones públicas, que obstaculizar la creación de mecanismos estatales de institucionalización -control de los conflictos en la sociedad.

Esta interpretación de las políticas estatales del conflicto del cambio social es fuertemente cuestionada por aquellos autores cuya visión de la sociedad y del Estado se inscribe en la segunda corriente de pensamiento, reseñada en el acápite anterior.

Para ellos, la política estatal es el proceso a través del cual el Estado busca establecer compromisos políticos siempre inestables entre los diversos grupos, fracciones y clases sociales de modo de organizar la hegemonía de la clase dirigente y orientar el desarrollo societal en el sentido de mantener las formas de apropiación y las relaciones de poder existentes.

Dicho proceso constituye una parte diferenciada del proceso político societal, pero profundamente enraizado en él, ya que la

política estatal es materialización de las relaciones de fuerza que se desarrollan y manifiestan en la sociedad. (16)

La política estatal está lejos de representar valores absolutos y esencias humanas por encima de los intereses objetivos y subjetivos de los grupos que conforman la sociedad. Por el contrario, la naturaleza misma de la política está conformada por estos intereses y su quehacer está encaminado a la configuración de soluciones para superar, aunque sea temporalmente, las contradicciones que presentan los distintos grupos y clases en la Sociedad.

Las contradicciones, especialmente aquellas del bloque en el poder, se expresan en el propio aparato del Estado y aparecen como contradicciones interestatales que atraviesan todo el aparato al Estado.

La política estatal se va conformando como un proceso a través del cual se van estableciendo compromisos entre los distintos segmentos del Estado.

De allí su carácter zigzageante, contradictorio en sus propios contenidos y que en el corto plazo puede aparecer como bastante caótico e incoherente. Las marchas y contramarchas, las medidas que se neutralizan entre sí y a veces se oponen tajantemente, el desplazamiento entre centros reales de poder y la estructura formal de este poder son expresiones de este juego de intereses. La resultante de este juego multifacético constituye las políticas estatales, cuya racionalidad no es la racionalidad técnica ni la administrativa, sino la racionalidad

(16) Poulantzas, N. Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado. Op. cit. pp. 55-56.

del poder. Para poder "leer" esta racionalidad se hace necesario articular el conjunto de acciones que realiza el Estado dentro del juego de contradicciones de clase. El significado de las políticas estatales se define en términos de poder y beneficios que dicho accionar tiene para determinados grupos o fracciones de clase en un periodo de tiempo dado.

Mientras mayor es la hegemonía de las fracciones de clase, mayor es la coherencia de la política estatal, ya que los intereses de las clases subalternas se subordinan con mayor facilidad a la dirección de los sectores hegemónicos. En periodos de crisis política, en cambio, la política estatal aparece como medidas más incoherentes que apuntan a la búsqueda de salidas más coyunturales y cuyo significado en el largo plazo es más difícil de descifrar. La crisis política expresa una crisis de hegemonía y de allí la dificultad para subordinar al conjunto de las voluntades a una línea de dirección de la Sociedad.

Para esta corriente de pensamiento, dada su concepción de la sociedad como sociedad de clases, "el conflicto" no constituye un momento accidental en el que se expresan elementos heterogéneos al funcionamiento normal, equilibrado y armonioso del sistema, sino contradicciones que están permanentemente presentes y constantemente en acción en la reproducción del sistema económico y del poder político institucionalizado.

El conflicto no es un problema eminentemente ideológico (diferencias de opiniones entre los diferentes grupos) o de consumo (competencia entre grupos por el consumo de bienes y

servicios relativamente escaso). Si bien las contradicciones entre clases sociales se manifiestan en la esfera del consumo y en el plano de las ideas, éstas son expresiones de la contradicción fundamental que se presentan en la esfera producción.

Dada la concepción de la sociedad que sustenta esta corriente de pensamiento, el cambio se entiende (social) como transformación global del orden establecido. Esta transformación-revolución es producto de las relaciones de fuerza que se establecen en una sociedad -a través de las cuales las clases, hasta ese momento subalternas, se transforman en clases dirigentes del nuevo orden societal. Entendido así el cambio social, se hace necesario diferenciarlo de otras situaciones que sólo implican modificaciones dentro de un orden social dado, modificaciones que tienen por finalidad "gestionar" las contradicciones en la sociedad, a fin de mantener la hegemonía de las clases dirigentes.

El Estado, como Estado de clases, no genera desde sí mismo acciones que destruyan el orden social (cambio social) que lo sustenta. Es por ello que la transición de un sistema social a otro requiere de la destrucción del Estado del viejo orden, y la construcción de otro tipo estatal que exprese las nuevas características de la sociedad. Este nuevo tipo de Estado contribuirá a organizar la hegemonía de las nuevas clases dirigentes, sin ningún lugar a dudas, pero no será el Estado quien produzca la transformación social.

7

La comprensión de la naturaleza del Estado y su relación con la Sociedad, nos permite avanzar en el entendimiento de la planificación y su papel dentro de la sociedad.

PLANIFICACION Y PROYECTO POLITICO

La planificación es un instrumento del Estado y las concepciones que sobre ella se tienen, así como las interpretaciones de los alcances y limitaciones que presenta están fuertemente influidas por la concepción de la sociedad y del Estado que posean los diversos autores.

Para los autores que suscriben la visión del Estado, como Estado-árbitro, la planificación es un instrumento científico técnico, de carácter objetivo y neutral, que surge como una forma de perfeccionamiento de la gestión estatal y cuya finalidad es "diseñar, administrar y medir el cambio social, ... con el menor dolor posible" (17). La planificación constituiría en sí misma el camino de elección para lograr la transformación social.

El desarrollo de la planificación depende básicamente del incremento de conocimientos y técnicas, lo que permitiría introducir la racionalidad científica en la toma de decisiones, evitando las consecuencias del empirismo en la formulación e implementación de la política.

Para otros autores en cambio, la planificación es un instrumento de un Estado determinado y en tanto tal, está subordinada a las características que tiene el tipo de Estado, a

(17) Blum, H. Planning for Health and application of Social Change Theory. Human Science Press. New York, 1974 pp. 43-71.

los contenidos de clase y a las formas específicas en que se "resuelven" en un período histórico determinado esas contradicciones (política estatal). La planificación no tiene autonomía en la definición de sus contenidos más esenciales ni tiene capacidad para definir por sí misma la naturaleza de los compromisos entre los grupos y fracciones de clase. De allí lo ilusorio del papel que se autoadjudica al definirse a sí misma como una alternativa de cambio social. La planificación no reemplaza a la lucha de clase en la construcción de la historia. (18)

Si bien la planificación no constituye en sí misma una modalidad de gestación del cambio social, tiene potencialmente un espacio propio dentro del Estado dadas sus características particulares. La planificación es un instrumento globalizador y comprensivo que abarca el conjunto de instrumentos estatales. A través de ella puede el Estado establecer un discurso propio, más coherente a través del cual se difunda una visión del papel del Estado al conjunto de la Sociedad. Asimismo, la planificación es la instancia que permite compatibilizar las diversas acciones de los diferentes segmentos del Estado buscando configurar un quehacer más articulado y eficiente entre las diferentes ramas y aparatos. (19)

Esta capacidad de introducir una mayor coherencia de contenido y forma a la acción estatal la convierte en un espacio

(18) Pereira, L. Donnangelo, M.C. Historia y Planificación.

(19) Fassler, C. Crisis de la planificación: mito o realidad? Mimeo, CENDES. Venezuela, 1981.

forjador de ideología y difusor de ésta al conjunto de la Sociedad, constituyéndose potencialmente en un instrumento de organización de la hegemonía de las clases dirigentes. A través del quehacer planificador (teórico y práctico) se puede lograr aumentar el consenso de las clases subalternas respecto de la dirección societal y aumentar la legitimación del propio Estado en cuanto instancia rectora de la sociedad.

El desarrollo de la práctica planificadora no está determinado por la planificación misma, sino depende fundamentalmente de las características del Estado y de sus propios requerimientos para desarrollar sus políticas.

En las distintas sociedades la intervención del Estado sobre la sociedad es cualitativa y cuantitativamente diferente. Sin embargo, en términos muy generales, depende de la fase de desarrollo del capitalismo en que se encuentra, del proyecto político y del estilo de desarrollo societal que se haya definido.

Como tendencia, en la actual fase monopólica del desarrollo capitalista la intervención estatal crece y se diversifica, como consecuencia de los propios requerimientos de la economía. El gran número de funciones que debe cumplir el Estado, y la complejidad de estas requieren de una instancia que introduzca ciertos grados de coherencia en este accionar y que permita, en lo posible, anticipar ciertos hechos para evitar la producción de crisis.

Este desarrollo del Estado que se observa claramente en los países capitalistas avanzados crea espacios para la planificación estatal.

Esta tendencia general, se plasma de manera diferencial en las distintas sociedades, de acuerdo a los intereses que detente el bloque en el poder en cada momento histórico en función de sus intereses económicos (acumulación y apropiación del excedente) y sus intereses políticos (mantención de su posición de dominio y/o dirección de las clases subalternas).

Estos intereses se articulan en propuestas de gobierno y dirección de la sociedad (proyecto político) a través de las cuales se plantean los lineamientos centrales en torno a los cuales se ordenará el desarrollo económico, político y social.

Dicho proyecto político es la explicitación de las formas de resolución coyuntural de la contradicción del bloque en el poder y expresa las relaciones de fuerza entre los distintos grupos y fracciones de clase que lo componen.

En la actualidad dicho proyecto político adquiere en su discurso un carácter más complejo y revestido de un lenguaje técnico económico a través del cual se enfatizan las propuestas de desarrollo económico a través de las cuales se incrementará la riqueza de la Sociedad de la cual surgirán las posibilidades de satisfacer las aspiraciones del conjunto de la Sociedad.

Estas propuestas constituyen los modelos o estrategias de desarrollo. A través de ellas, el bloque en el poder define las formas de intervención del Estado en la economía (mecanismos de asignación de recursos, tratamiento del capital extranjero); las formas de intervención del Estado en los ámbitos sociales (políticas estatales y de bienestar) y algunas dimensiones que

debe asumir el régimen político (grados de participación de la población en las decisiones políticas. (20)

A través de estas propuestas se busca concitar la adhesión de las clases subalternas a la dirección societal del bloque en el poder a través de la difusión de las clases dirigentes de su visión del desarrollo económico, social y político que es planteado como la única alternativa. (21)

La planificación tendrá mayores posibilidades de desarrollarse como instrumento estatal en aquellos proyectos políticos (y de desarrollo) en los cuales la intervención del Estado en la sociedad sea mayor.

Asimismo, la planificación depende para su desarrollo de cierta estabilidad social. En situaciones de crisis de hegemonía, en las cuales el bloque en el poder no logra conformar un proyecto de dirección societal, la planificación se ve restringida a la programación de actividades rutinarias. Por el contrario, la planificación tiene mayores posibilidades de desarrollarse en los momentos en que el bloque en el poder tiene alta capacidad dirección (cohesión/consenso) sobre el conjunto societal.

Otro elemento a tener en cuenta para determinar las posibilidades de crecimiento de la planificación y su real incorporación a las decisiones políticas está dado por la forma que adoptan las contradicciones de clase dentro del propio Estado.

(20) Veronelli, J.C. Los proyectos de transformación de los Sistemas Nacionales de Servicios de Salud en América Latina. OPS. México, 1984.

(21) Kesselman, R. Las estrategias de desarrollo como ideologías. Siglo XXI. Argentina, 1973.

Las distintas fracciones de clase que conforman el bloque en el poder se expresan a través de distintas instituciones dentro del propio Estado. Las relaciones de fuerza que se establecen en el bloque en el poder, determinará los grados de capacidad de decisión que tiene la institución dentro de la cual está contenida la planificación. No hay completa congruencia entre la estructura administrativa y la de poder de decisión en el Estado. Esta última es de una gran movilidad dado que responde al dinamismo de la política y se desplaza dentro de la estructura del Estado ocupando diversas instancias administrativas. Esto implica que la estructura de planificación puede o no ser incorporada como instrumento del quehacer político dependiendo de la posición en la relación de fuerza que tengan los grupos que detentan el control de la institución donde se desarrolla la planificación.

Por último, el desarrollo de la planificación depende de la congruencia entre las interpretaciones de la realidad que son sostenidas por el bloque en el poder a través del proyecto político y/o de desarrollo y aquellas que sostiene el propio equipo planificador. La planificación en tanto instrumento estatal, no tiene capacidad para imponer una visión propia al bloque en el poder. Por el contrario debe desarrollar capacidades para dar respuesta a los problemas que enfrenta el proyecto político para su desarrollo tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

La planificación debe incluir en su quehacer permanentemente los análisis políticos, no para reemplazar a la

política, sino para adecuar mejor su quehacer a las relaciones de fuerza existentes. En caso contrario, la actividad planificadora permanecerá embrionaria y aislada del quehacer estatal.

POLITICA DE SALUD

La política de salud es una dimensión particular de la política global; está sometida a sus mismas determinaciones y sólo puede ser comprendida a cabalidad dentro del ámbito de la política global.

Su especificidad está dada por la finalidad a la cual está destinada: la salud, lo que le define un campo propio de acción, actores particulares y formas peculiares de manifestarse.

De manera muy general, la política de salud está conformada por el conjunto de acciones teóricas y prácticas que tienen por finalidad orientar y dirigir el desarrollo societal y las prácticas sanitarias con la finalidad de incidir en los niveles de salud-enfermedad.

Los niveles de salud-enfermedad de una población están determinados social e históricamente (22,23,24). Cada sociedad, dependiendo de su desarrollo y de las formas en que se organiza económica, social y políticamente, genera formas de existencia que se expresan en formas de vivir, de morir y de reproducirse de los seres humanos que componen esa sociedad.

-
- (22) Laurel, A. Algunos problemas teóricos y conceptuales de la epidemiología social en *Revista Centroamericana de Ciencias de la Salud*. Año 3 No. 6. Costa Rica, 1977.
- (23) Breilh, J. Epidemiología, economía, medicina y política. Universidad de Quito. Quito, 1979.
- (24) Dierckxsens, W. La reproducción de la fuerza de trabajo y la salud. Ponencia en el Primer Seminario Latinoamericano de Medicina Social, Costa Rica, 1979.

En las sociedades divididas en clase, las formas de existencia de los distintos grupos sociales son marcadamente diferentes y esta situación se expresa en perfiles de morbi mortalidad propios y formas particulares de desarrollo psicológico y somático. Esta diferenciación, cuya explicación última está dada por las formas en que se organiza socialmente la producción y la apropiación del excedente, produce formas distintas de desgaste en los diversos grupos humanos y modalidades de reparación también diferente dado el acceso diferencial al descanso y al consumo de bienes y servicios. (25)

Esta distribución diferencial de los procesos de salud-enfermedad determina intereses diferenciales en salud para los distintos grupos que componen una sociedad.

A este hecho, se agrega las posibilidades de acceso diferencial por grupo social a las prácticas sanitarias. Estas están constituidas por un conjunto de prácticas que se desarrollan en las sociedades que tienen por finalidad atender los problemas de salud-enfermedad en diversos aspectos: (prevención-curación-rehabilitación) y en diversos niveles (individual-colectivo).

Cada época crea sus propias prácticas sanitarias a través de las cuales se expresan las concepciones de las clases dirigentes sobre la salud y la enfermedad (práctica sanitaria hegemónica).

(25) Berlinguer, G. Medicina y política. Ed. Círculo de Lectores, México, 1976.

Estas prácticas sanitarias se desarrollan en coexistencia con prácticas sanitarias que corresponden a épocas anteriores y con prácticas sanitarias que se originan como alternativas críticas a las ya existente. Esta coexistencia no se da en un plano de igualdad ya que la práctica sanitaria hegemónica subordina a las restantes a su propia racionalidad y desarrollo.

El sistema capitalista ha creado sus propias formas de práctica sanitaria: los servicios hospitalarios basados en el modelo médico de atención. Esta práctica sanitaria se caracteriza, dado el pensamiento hegemónico que la sustenta, por ser eminentemente curativa. Las acciones de orden preventivo tienen una participación baja dentro del total de acciones y están dirigidas hacia las personas.

Los servicios de atención médica se materializa en la actualidad en instancias institucionales diferenciadas de acuerdo a las formas de financiamiento, cantidad de recursos que manejan, tipo de acciones que realizan y población a la cual atienden.

Esta diferenciación institucional corresponde aproximadamente a la división en clases sociales de la población. Las formas más sofisticadas y complejas de atención médica, que son financiadas privadamente, dirigen sus acciones a los sectores de mayores ingresos y que conforman las clases dirigentes de la Sociedad. Los servicios de atención médica de financiamiento mixto, con actividades de menor complejidad están destinados a la clase trabajadora, especialmente aquella que está incorporada a los sectores de punta. Por último, los servicios de financiamiento público, con menores recursos atienden a la población de bajos ingresos, de la ciudad y del campo.

En el seno de cada una de estas formas institucionales de atención médica existen estratificaciones que atonizan y fragmentan aún más la red institucional y la población a atender.

Esta forma de práctica sanitaria tiene en la actualidad un amplio desarrollo y altos niveles de legitimidad, adjudicándose a sí misma el carácter de científica, y cuestionando o negando este atributo a las demás formas de práctica sanitaria. De allí, que el pensamiento sanitario hegemónico al referirse a las prácticas sanitarias sólo se refiera a esta forma específica o a aquellos aspectos de las prácticas subalternas que puede más eficazmente subordinar a su propia racionalidad y control.

El campo sanitario contiene en su interior formas muy diversas de prácticas sanitarias en las que reconocemos prácticas que se originaron en distintos estadios del desarrollo societal (prácticas populares y folklóricas) junto con variaciones institucionales de la práctica sanitaria hegemónica y algunas formas de prácticas que pretenden superar los problemas presentados por éstas.

A este abigarrado mosaico de prácticas sanitarias la población tiene acceso diferencial, de acuerdo a la pertenencia a determinado grupo social y a la importancia que dicho grupo tenga económica y políticamente dentro del orden social establecido.

El acceso diferencial a las prácticas sanitarias, sumando a los diferentes perfiles de morbimortalidad constituyen elementos objetivos de contradicción entre los grupos sociales.

Esta diferenciación objetiva se ve acentuada por factores de orden subjetivo ya que en cada grupo social existen algunos

elementos propios de orden valorativo y cultural a través de los cuales los términos salud y enfermedad y prácticas sanitarias adecuadas tienen significados diferentes.

Estos intereses se expresan políticamente a través de luchas por medio de las cuales estos grupos buscan organizar la sociedad y las prácticas sanitarias de modo de poder satisfacer sus aspiraciones de salud. El proceso a través del cual se desarrolla esta lucha constituyen las políticas de salud. (26)

Esquemáticamente, estos intereses contradictorios se expresan en tres niveles. (27)

Un primer nivel que dice relación a la búsqueda de respuestas terapéuticas para los problemas de enfermedad individual y que confronta los intereses de los grupos por acceder a la atención médica.

Un segundo nivel que está conformado por los intereses contradictorios que manifiestan los grupos que componen la Sociedad por mantener salubres los ambientes en los cuales se desarrollan sus principales actividades: el barrio, la fábrica, la escuela, etc. Los grupos expresan sus intereses contradictorios en la búsqueda de soluciones para evitar la producción de cierto tipo de patología que afecta generalmente a personas que comparten un mismo habitat.

(26) Fassler, C. Política Sanitaria de la Junta Militar Chilena. 1973-1980, en *Revista Latinoamericana de Salud*, No. 2. México, 1982.

(27) Testa, M. Extensión de cobertura. Reflexiones para un marco teórico. Mimeo. CENDES, 1982.

Un tercer nivel está dado por las contradicciones que presentan los diversos grupos sociales en torno a las formas de organización societal que determina de manera general y amplia los niveles de salud-enfermedad colectivas.

Los problemas que se plantea este nivel dice relación a las formas de organización societal que permitan mantener y prolongar la vida con determinadas condiciones de calidad. Este nivel jerarquiza y determina a los demás, ya que sólo en él se establecen las respuestas que permiten la reestructuración de las condiciones de existencia de los grupos humanos. Sin embargo, el pensamiento hegemónico, circunscribe la problemática de salud básicamente al primer nivel. En torno a éste se busca la resolución de todos los problemas de salud. Dicha visión de la salud es la que mayor difusión tiene en la sociedad por lo cual las clases subalternas canalizan sus aspiraciones por mejorar sus condiciones de salud a través de reivindicaciones por mayor consumo de servicios médicos. En los países capitalistas sólo hace poco más de una década que se observan reivindicaciones en salud que se planteen en los otros dos niveles.

Las contradicciones que se expresan entre los grupos en la sociedad por acceder a mejores condiciones de salud se expresan parcial y condensadamente dentro del Estado el que actúa orientando y dirigiendo las prácticas sociales que influyen sobre la salud: constituyendo la política estatal de salud.

Esta se expresa en los tres niveles señalados anteriormente, aunque de manera convencional se denomina política

de salud sólo a aquellos aspectos que dicen relación a la orientación y dirección de la práctica médica y que se delimita institucionalmente como sector salud.

Los otros dos niveles de la acción política en salud se diluyen en otras dimensiones de la política estatal y se ubican en distintas instancias institucionales.

La política estatal de salud se conforma como un proceso contradictorio que se va configurando en términos de las relaciones de fuerza del bloque en el poder. Estas contradicciones se expresan como contradicción, intra e interinstitucionales.

El Estado, en la fase monopólica del desarrollo del capitalismo tiene una importante intervención en la orientación y dirección de las prácticas sanitarias. Más aún, el Estado se ha transformado el mismo en productor de servicios de salud (primer nivel). La intervención estatal se da asimismo en otras áreas del quehacer societal que influyen los niveles de salud: medio ambiente, alimentación (segundo y tercer nivel).

Sin embargo, la intervención estatal no se detiene allí. El Estado actúa bajo formas y mecanismos diferentes en la orientación y dirección de entidades públicas y privadas que participan en la producción de insumos para el sector salud (medicamentos, equipos), en la formación de recursos humanos, en la producción de conocimientos y en la difusión de la ideología sanitaria dominante. (28)

(28) Fassler, C. Política Sanitaria de la Junta Militar Chilena. 1973-1980. Op. cit. pp.2-3.

El Estado, en este momento del desarrollo del capitalismo, actúa sobre la salud a través de su doble carácter: por una parte en tanto Estado buscando orientar el conjunto de actividades que tienen influencia de la salud de acuerdo a los requerimientos definidos por las relaciones de fuerza en la Sociedad. Por otra parte, el Estado actúa sobre los servicios de atención médica que controla en calidad de empresario, buscando generar acciones de alto nivel de productividad.

Esta ampliación de la intervención estatal responde, por una parte, a los requerimientos de la acumulación de capital cada vez más concentrada y excluyente y, por otra, a la necesidad de atenuar el efecto social y político que dicha forma de acumulación produce y que potencialmente implica un peligro para la estabilidad del sistema. (29)

El Estado a través de su intervención contribuye a la mantención y reproducción de la fuerza de trabajo y a el atenuamiento de las contradicciones de las clases subalternas.

(30) Contribuye asimismo a integrar las propias prácticas sanitarias en el espacio mismo de acumulación de capital (31)

El Estado, en esta fase del desarrollo del capitalismo ha extendido y ha transformado su intervención en la salud. Sin embargo, esta tendencia se expresa de manera diferencial en cada

(29) Gough, J. Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado en el Estado en el Capitalismo Contemporáneo, SXXI, México, 1977, pp:227-302.

(30) Donnangelo, M.C. Medicina en la Sociedad de Clases. Edit. Duas Livrarias. Brasil.

(31) Poulantzas, N. Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado. Op.cit. p. 69.

sociedad dependiendo del proyecto político del bloque en el poder. Este proyecto expresa, en un momento histórico determinado los grandes lineamientos de dirección del desarrollo societal y define la magnitud y modalidades que debe asumir la intervención del Estado de acuerdo a los requerimientos de acumulación de capital en el campo económico y a las formas en que se establece el dominio político.

La política estatal de salud hace parte de este proyecto político y, desde su especificidad, contribuye a la dirección societal. Define la participación de la salud en la acumulación de capital (reproducción de la fuerza de trabajo, monto y tipo de mercancías que se realizan, etc.) y la participación de las prácticas médicas en la generación de consenso societal. El proyecto político determina y subordina la política de salud. Esta articulación no es lineal, sino que asume formas contradictorias por lo cual siempre existen "fisuras" entre estos niveles que expresan intereses diversos entre los diferentes grupos y clases que configuran el bloque en el poder.

PLANIFICACION DE SALUD

La mayor participación del Estado y la complejidad de aspectos que ha incluido en su intervención han implicado un crecimiento muy importante del propio aparato del Estado, el cual debe encontrar formas de funcionamiento más ágiles y expeditas. Asimismo, cada una de estas acciones debe guardar un cierto nivel de coherencia entre ellas lo que implica la creación de instancias de coordinación que tengan capacidad para programar

las acciones. Por último, dadas las contradicciones a que está sometido el propio Estado este debe crear instancias que le permitan actuar anticipadamente evitando o disminuyendo el impacto de las crisis.

Estos son los elementos que generan como tendencia la necesidad del Estado de planificar y programar sus acciones en el campo sanitario -tanto al interior de sus propios servicios de atención médica como en el conjunto de la sociedad. La planificación de salud surge por lo tanto como una necesidad del propio Estado y se constituye en un instrumento de las políticas estatales en una cierta fase de desarrollo del capitalismo. (32)

Dicha tendencia se expresa en cada sociedad con características particulares, dependiendo de las experiencias concretas que tenga la política de salud. La planificación de salud, como instrumento de política, está subordinada a esta en sus contenido y en sus posibilidades de desarrollo.

La política de salud establece la magnitud, los espacios y niveles, las modalidades de intervención del Estado a través de los cuales establece los marcos en los cuales puede desarrollarse la planificación. Mientras mayor es la intervención estatal, mayores posibilidades de desarrollo tendrá la planificación de salud.

La planificación se restringirá a actuar sobre los espacios (público o privado) que estén definidos por la política sanitaria y lo hará en aquellos niveles que esta política conciba como sus

(32) Fassler, C. Crisis de la Planificación de Salud en América Latina ¿mito o realidad?. CENDES, Venezuela, 1981.

objetos (práctica médica (hegemónicas o/y subalternas, prácticas sanitarias, condiciones de existencia.

La planificación variará de carácter según la modalidad de intervención del Estado en la Economía. La planificación de salud adquirirá una modalidad subsidiaria y normativa en aquellas sociedades en que el Estado tenga una escasa participación en la asignación de recursos y se restrinja en sus funciones sociales. Por el contrario en aquellas sociedades con fuerte intervención estatal, la planificación adquirirá modalidades reguladoras y comprensivas. (33)

La política de salud no sólo determina la extensión (espacios, niveles) y las modalidades o estilos de la planificación de salud, sino que condiciona sus contenidos.

La política de salud define cuáles son los aspectos de salud que va a considerar como problemas y la jerarquización de las prioridades de estos de acuerdo al significado que estos problemas tengan para la mantención del sistema. Establecerá además los rangos de transformación -modificación que pueden contener las propuestas, en lo que respecta a la propiedad, a la organización y al financiamiento de las prácticas médicas y sanitarias y a las modificaciones de las condiciones de existencia de los grupos humanos.

Por último, la política de salud define los grados y formas de participación de la población en la gestión de salud y las

(33) El estado en la planificación de América Latina y el Caribe. ILFEG. Santiago de Chile, 1980.

formas de participación de los trabajadores de la salud en la gestión de los servicios.

La planificación de salud no tiene capacidad por sí misma para establecer ni el grado de su desarrollo ni los contenidos fundamentales de su quehacer. Sin embargo, dentro de las restricciones expuestas, la planificación tiene posibilidades de ocupar los espacios potenciales que se le ofrecen. Para ello, y en cada situación particular, debe identificar y adecuarse a estas restricciones adaptando su estructura organizativa y sus métodos y técnicas a las condiciones políticas en las cuales se desarrolla.

La planificación de salud requiere de los análisis políticos para asegurar su desarrollo como práctica estatal. Mientras mayor sea la adecuación de esta, en forma y contenido, a la política de salud, mayores serán sus posibilidades de desarrollo.

En América Latina, la planificación de salud se ha concebido a sí misma como el centro dinamizador del cambio social y por lo tanto como instancia de reemplazo de la política de salud. Dicha concepción ha teñido su quehacer y sus contenidos ya que ha pretendido definirlos desde sí misma al margen de la estructura del poder o intentando cooptarla a su propia racionalidad. Es el momento de que acepte su papel subordinado y desarrolle desde esa posición sus potencialidades. ¿Será esto planificación estratégica de salud?

B. PLANIFICACION ESTRATEGICA DE SALUD

Abordar el análisis de este tema no resulta sencillo dadas las complejidades inherentes a un campo reciente del conocimiento, aún en construcción.

A este problema intrínseco al tema, se agrega como elemento de dificultad en el análisis las formas de exposición en que se mezclan problemas de orden político, de planificación y administración global con problemas propios del sector salud, tratados a diferentes niveles, confundiendo aspectos de orden conceptual con problemas de orden metodológico y operativo.

No intentaremos analizar exhaustivamente cada una de las propuestas en cada uno de los niveles que se señalan previamente. Tendremos más bien a efectuar un análisis globalizador en el cual destacaremos algunos puntos que nos parecen centrales. Esto indudablemente dejará fuera de la discusión aspectos a tratar. Sin embargo se ha elegido esta forma de abordaje en aras de una jerarquización de los problemas.

El primer problema a enfrentar es la definición de lo que es planificación estratégica en salud y delimitar su campo de acción.

El concepto de planificación estratégica en salud aparece como un desarrollo particular de los avances del pensamiento en relación a la planificación global.

Los avances en planificación global surgen como un intento de respuesta a las limitaciones y deficiencias que habían mostrado los procesos concretos de planificación. A través del análisis de éstos, se había concluido hacia fines de los setenta, que las experiencias en planificación en América Latina habían logrado enriquecer el conocimiento de la realidad por países (diagnósticos), afinándose y complejizándose las técnicas e instrumentos de planificación, pero que el objetivo doctrinario central que animaba a los planificadores -el cambio social- no se había logrado.

El aislamiento respecto de los procesos sociales, su poca incidencia en el curso de las transformaciones que estos experimentaban, conducían al desprestigio de esta actividad que, ya a mediados de los setenta, debía cargar sobre sus espaldas los apelativos de tecnocrática e ineficaz. Las dificultades encontradas en la práctica de la planificación han constituido un estímulo a la crítica y al intento de encontrar alternativas de solución, a los problemas identificados.

Esta búsqueda se ha desarrollado en diversas direcciones y en la actualidad no existe un pensamiento acabado que pueda plantearse como alternativa única al pensamiento planificador de los sesenta, sino diversos pensamientos en germen, con distintos grados de avance en su elaboración.

La visión de planificación estratégica constituye uno de estos caminos de búsqueda. A través de ella se trata de superar algunos de los problemas encontrados en los procesos concretos de planificación a fin de transformar a la planificación en instrumento eficaz de cambio social.

Siendo este el objetivo central, las preguntas que se plantean estos autores giran en torno a cómo sacar a la planificación y a los planificadores del ámbito tecnocrático en los que estaban situados y transformarlos en agentes de cambio.

Los desarrollos sobre la importancia de "lo político" adquieren un primer plano, jerarquizándose este nivel y sus actores, por sobre la racionalidad técnica de la planificación.

Asimismo, ocupa un lugar relevante en las reflexiones la búsqueda de nexos entre las aspiraciones de los planificadores en torno a construir una sociedad distinta y la realidad.

Estos dos elementos, a nuestro juicio, constituyen el núcleo de preocupaciones básicas y a partir de ellos se van desgajando los diversos aportes que van perfilando un "modo" de hacer planificación que llaman "estratégico", por oposición a las modalidades de corte normativo y técnico que imperaron en el pasado.

Como bien señala el autor, dentro de este pensamiento hay diversas corrientes, que aquí no analizaremos. Examinaremos sólo aquella postura

3

adoptada por el autor. En ella planificación estratégica se define como "un proceso social complejo que trata de influenciar las características de un cambio social a partir de la perspectiva peculiar de una fuerza social dada". Para lo cual parte de constar que el sujeto a planificar es complejo, fragmentario, conflictivo, dependiente de otras instancias sociales, cuyo cambio se da en la incertidumbre y que el poder es una variable importante.

Frente a estos hechos la planificación, para cumplir realmente con su objetivo fundamental, debe tener determinadas características. Se destaca que se debe planificar no sólo los objetivos y medios, sino también el proceso de creación de viabilidad para éstos.

La negociación constituye la pieza clave para conferir viabilidad a las propuestas y se efectúa tanto al interior de la fuerza social que planifica como hacia el exterior de ésta.

Por último "El reconocimiento de la coyuntura, su evaluación en cuanto a un impacto positivo o negativo en la direccionalidad y viabilidad de las propuestas de mediano y largo plazo y sus estrategias, conjuntamente con la anticipación, exploración y creación de escenarios futuros, y el reconocimiento de la existencia de diversas fuerzas sociales que planifican en conflicto, constituyen las características centrales del enfoque estratégico".

Para desarrollarse el proceso de planificación estratégica tiene que cumplir varios requisitos: recoger las demandas de la base social, constituirse en un proceso descentralizado, llevar a la planificación hasta las instancias de gestión y operación, ligar las situaciones de coyuntura con las del mediano y largo plazo, etc.

El cumplimiento de requisitos exigen "un sistema articulado de organización social que canalice los flujos de instancia democrática que va desde la base social (o institución) hacia la dirección del Estado y los flujos de instancia ejecutiva jerárquica, cuyo recorrido es el inverso".

Para llevar a cabo este proceso se sigue una secuencia de pasos: selección de opciones estratégicas, construcción de su viabilidad y su negociación, formulación de planes y evaluación y monitoría estratégica. El primer aspecto es el determinante y en él se incorporan los elementos "políticos" que hacen a la negociación hasta poder construir opciones factibles y viables. En esta fase del proceso los criterios que permiten elaborar las opciones son la evaluación de la eficiencia política de cada uno de los proyectos como elemento que puede acumular o destruir poder y las evaluaciones de la factibilidad de ellos. Además, debe establecerse una secuencia de los proyectos de acuerdo a los costos y beneficios políticos y técnicos, durante el tiempo político disponible.

Cada uno de estos puntos son desarrollados con amplitud y detalle en el documento definiéndose los pasos y niveles a los cuales debe hacerse la negociación, los argumentos que deben emplearse en cada uno de estos niveles y con quién debe negociarse.

A nuestro juicio este planteamiento sobre planificación estratégica constituye un avance sobre las visiones previas. Señala que la realidad no se modifica por un acto de voluntad, por muy bien inspirada que este sea, establece la prioridad de lo político sobre lo técnico, constata la importancia de la coyuntura y de las políticas de corto plazo y destaca la importancia de vincular la planificación a la administración y ejecución.

Sin embargo, las formas de conceptualizar estos diversos aspectos, la articulación de estas propuestas dentro de los procesos de planificación y sus posibles formas de implementarlas adolecen, a nuestro juicio, de algunos problemas que es preciso señalar:

a) El reconocimiento de algunas características de la realidad tales como complejidad, incertidumbre, dependencia, conflicto, etc. no constituye más que una descripción fenoménica de ella.

A través de esta enumeración de características no comprendemos mejor la realidad. Cuáles son los datos de la realidad que son complejos, de qué dependen estos hechos, cuáles son los elementos que determinan y

explican el conflicto? Cómo se expresa esta contradicción políticamente?. Es preciso explicitar cuáles son los aspectos de dicha realidad que deben contemplarse para efectuar un análisis de ella, cómo estos diferentes elementos se articulan entre sí, para explicar la situación existente, cuáles son las posibilidades de cambio que puede experimentar esta realidad y qué fuerzas sociales pueden asumir esta tarea.

Estas preguntas sólo pueden ser contestadas a la luz de la(s) teoría(s) más ajustadas que posibiliten la interpretación de los datos de la realidad y nos permitan comprender más acertadamente la situación presente. La realidad no habla por sí misma y, aunque intentemos ser pragmáticos, siempre hay una visión del mundo, explicitada o no, que nos permite jerarquizar ciertos aspectos sobre otros y darles una particular explicación. Estas teorías están ausente en el documento convirtiéndose así en un discurso formal.

b) El segundo problema que nos plantea este documento es aquel que se refiere al cambio social. Qué se entiende por cambio social? Cuál o cuáles variaciones del curso de los hechos sociales, siempre cambiantes, se considerará como cambio social?

En ese mismo sentido es necesario precisar quiénes son los agentes de este cambio social, cuál es el ámbito propio de lo político y cómo se deslindan las especificidades de este quehacer, del de las otras prácticas sociales:

En el documento se plantea que en la sociedad hay diversas fuerzas sociales que planifican el cambio social y ejemplifica esta aseveración identificando como agentes de la "planificación del cambio social" a sindicatos, empresas públicas y privadas, gobiernos internacionales, empresas transnacionales, etc.

Realmente todas estas entidades están interesadas en el cambio social? Es acertado plantearse que el conjunto de estas entidades planifican? Por último, los agentes sociales que planifican son los mismos que provocan el cambio social? Pareciera que los términos

"planificación" y "cambio social" se están usando libremente y con muy poca precisión conceptual.

Esta confusión permite que a lo largo del texto se incluyan aseveraciones que son contradictorias y confusas.

Así, en ocasiones el cambio social es colocado a nivel de cambios profundos en la estructura de poder a nivel nacional que permite redefinir el estilo de desarrollo societal, otras, se ubica a nivel de las transformaciones que puede experimentar el plan de producción de una empresa cualquiera. En momentos pareciera que el cambio social surge de la acción de las fuerzas sociales organizadas, y en el párrafo siguiente las fuerzas sociales son reemplazadas por la palabra "instituciones" y sin mucho problema éstas a su vez son sustituidas por el "equipo planificador".

Estas preguntas deben ser contestadas para responder a la pregunta central. Constituye la planificación en sí misma el eje central del cambio social, es decir de la acción política?

Se hace necesario precisar y deslindar el campo político del campo de la planificación, no por considerarlos como instancias absolutamente independientes, pero sí como premisa necesaria para analizar sus relaciones y mutuas determinaciones.

Desde nuestro punto de vista la planificación no es el eje central del quehacer político. Este está constituido por la acción de las fuerzas sociales que luchan por cambiar el orden establecido a fin de satisfacer sus propios intereses fundamentales.

De allí que la lucha política tenga como problema central la instancia estatal, ya que sólo a través de ella se puede reorientar y transformar los estilos de desarrollo de una sociedad en su conjunto.

Las diferentes fuerzas sociales tienen proyectos políticos no necesariamente un "plan" de cambio social. Es decir hacen básicamente política, no planificación. La planificación y los planificadores pueden estar al servicio de alguna de estas fuerzas sociales, como elemento complementario del quehacer político partidario.

La planificación estatal es un instrumento del Estado para implementar sus políticas. Estas pueden tener o no como objetivo el cambio social y la planificación en tanto instrumento del Estado no puede definir ante sí misma y separadamente sus objetivos.

Por otra parte, si entendemos al Estado como un campo de correlaciones de fuerzas políticas, la política estatal resulta de la negociación que se logra concertar entre las fuerzas políticas que se expresan en el Estado. La definición de las grandes opciones y su negociación escapa así al ámbito de la planificación y se sitúa a nivel político propiamente tal (organizaciones políticas).

Si esto es así, la planificación no está vinculada necesariamente al cambio social y mucho menos es responsable fundamental de éste.

Medir su grado de pertinencia y eficacia en función del parámetro cambio social no corresponde a la realidad. A nuestro juicio, es importante dejar sentada las discrepancias con el autor, no por mero prurito académico, sino por necesidades que hacen a la práctica política y planificadora. La confusión entre ambos niveles puede inducir por una parte a la negación de la planificación como práctica necesaria para implementar acciones con cierto grado de eficiencia y eficacia. Por otra parte, tiende a estimular el desarrollo de visiones tecnocratizantes que difunden la idea que los cambios sociales pueden ser efectuados a través de cambios en los modos de realizar la planificación. Ambas alternativas de claro sesgo idealizador no contribuyen ni al cambio social ni a la legitimación de las prácticas planificadoras.

e. La propuesta de planificación estratégica planteada en el documento exige para desarrollarse ciertos requisitos respecto del orden político, del papel del Estado y de la configuración del poder dentro de sus aparatos, etc. (democracia, descentralización, Estado benefactor). Estos requisitos en la mayor parte de los países de la Región no se dan en la actualidad. Quiere decir esto que sólo podemos realizar planificación estratégica en determinados regímenes políticos cuyas características se ajustan al modelo prescripto por el autor?

Aquí, brevemente, aparece la expresión de un acto de voluntad que no respeta la realidad y que es contradictorio con los propios términos del discurso establecido. Si necesitásemos un régimen democrático y popular como requisito para planificar estratégicamente, cuál es el papel como agente de cambio social de la misma planificación?

Pensamos que la planificación estratégica puede desarrollarse en diversos regímenes políticos y que, dada el nivel de generalidad de sus propuestas, el carácter estratégico no define a la planificación en cuanto a su contenido político ni social.

Pretender lo contrario es, por lo menos, confuso.

Insistimos en entender la planificación estratégica como un "modo" de hacer planificación en el cual se reconoce las restricciones de este quehacer y su sujeción a las condiciones concretas de la realidad tanto en el orden económico, político, social, cultural e institucional. Estas características de la realidad determinarán en cada coyuntura específica los perfiles que asuma la planificación, las posibilidades de ampliación de su campo de acción y su contenido específico.

Este "modo" de hacer planificación tenderá a ser "realista", es decir a ajustarse a las condiciones existentes a partir de las cuales se puede establecer ciertos cursos de acción que se articularán con el proyecto político. De allí que el análisis político sea un elemento fundamental para la planificación, no para configurar las políticas desde ella, sino más bien para ponerla al servicio de las políticas existentes. Es por eso que el análisis de la coyuntura es esencial. La transformación constante de la realidad obliga a la planificación a tener un contacto estrecho con lo que sucede a fin de adaptarse a las nuevas situaciones.

El otro elemento a destacar en esta modalidad estratégica de planificación es la aspiración de entroncarse con la práctica de los procesos que planifica. Esta vinculación dependerá, en buena medida de las características del Estado, de la estructura y funcionamiento de las instituciones, de las formas de ejercerse el poder dentro de ellas y en la población.

Si bien las formas participativas y democráticas de gestión facilitan la articulación entre planificación y ejecución, estas formas de organización social e institucional no dependen de la voluntad y necesidad de los planificadores. En cada realidad, de acuerdo a sus características particulares, el equipo de planificación debe encontrar la forma de articularse con la ejecución del plan.

Por último, es preciso señalar que esta modalidad de planificación puede efectuarse dentro de proyectos políticos de signo muy diferente, sirviendo a fuerzas sociales distintas y contribuyendo a la implementación de acciones de muy diverso contenido político y social.

Entendiendo de esta manera la planificación estratégica a nivel global, la siguiente pregunta a responderse es qué consideraremos como planificación estratégica en salud?

Si adoptamos el concepto de salud STP/2000, la planificación estratégica de salud estará articulada internamente al plan global de desarrollo. A través de ellas se establecerá las características que deberían tener las acciones de cada uno de los sectores para aportar al desarrollo de la salud de la población, dentro de los lineamientos de política global. La planificación estratégica de salud debería intervenir en la definición de la cantidad y tipo de alimentos que deberán ser distribuidos y puestos al alcance de la población, en la definición de los montos salariales y su impacto sobre la satisfacción de necesidades básicas, en las formas de organización del trabajo que incidan en el desgaste de la fuerza de trabajo produciendo enfermedad o muerte prematura, en las formas de organización de servicios y en su impacto sobre los recursos naturales y el medio ambiente, etc.

Proponemos distinguir en la planificación estratégica referida a los problemas de salud tres niveles, que si bien están articulados entre sí, tiene objetos y funciones diferentes:

- a) planificación estratégica de salud
- b) planificación estratégica de servicios de salud (en los cuales se incluye agua potable, disposición de excretas, cuidado del ambiente, distribución de alimentos, etc.

c) planificación estratégica de servicios de atención médica.

El documento se refiere sólo a este último aspecto. Respecto a él caben las mismas críticas efectuadas en relación a la exposición sobre planificación estratégica a nivel global. Se parte de una descripción de los problemas de los servicios tomando como parangón la Meta STP/2000, destacándose la multiinstitucionalidad, la desigualdad en la accesibilidad, la falta de eficacia y los costos crecientes que no se reflejan en mejores condiciones de salud ni de atención a la población. A partir de este diagnóstico se plantean soluciones tales como la reestructuración de todo el sistema de atención bajo el liderazgo estatal, configurándose nuevas estrategias de atención y de financiamiento sectorial.

Sin embargo, a pesar de que en repetidas ocasiones a lo largo del texto se insiste en que es necesario superar los enfoques normativos, nos encontramos ante una propuesta probablemente más flexible pero igualmente normativa. Se enfatiza lo que "tiene que ser", sin pararse a explicar la situación actual y su persistencia en el tiempo. No aparece en el diagnóstico de la situación actual ninguna interpretación de los fenómenos identificados como problemáticos. Cómo explicamos la multiinstitucionalidad, la accesibilidad diferencial a los servicios, la asignación no equitativa de recursos? Sin la comprensión de estas causas generadoras y perpetuadoras de la situación de injusticia descrita, cualquier propuesta de modificación de la situación existente es sólo expresión de buenos deseos.

Las propuestas efectuadas en torno a liderazgo por el Estado del Sector, a la reorganización y reestructuración de toda la red de servicios, a la búsqueda de la equidad, se inscriben dentro de esta visión bien intencionada, pero voluntarista y separada de la realidad.

A partir de los análisis propuestos, pareciera que los cambios radican básicamente en la transformación de las instituciones del sector, que se efectuarán por un proceso endógeno a ellas mismas. El reemplazo del término "fuerzas sociales" por el de "instituciones" constituye no

sólo un problema semántico, sino que induce a pensar que las transformaciones sectoriales se darán por la negociación entre las diversas instituciones y que los agentes de esta negociación son los planificadores. Las fuerzas sociales se expresan en toda la sociedad y sus conflictos penetran las instituciones. Estas no son monolíticas en sus intereses sino que los grupos sociales que en ella se insertan presentan intereses contradictorios. Pretender que los conflictos se establecen entre las instituciones constituye una simplificación de la realidad.

Por último, quisiéramos señalar que aunque se explicita desde un comienzo que el eje coordinador de toda la propuesta es la Meta STP/2000 a lo largo de la exposición se va desdibujando la relación entre la metodología propuesta y la consecución de esta meta. Es difícil pesquisar a través de la lectura las formas de articulación entre esta meta y los diferentes pasos propuestos.

C. ADMINISTRACION ESTRATEGICA

El autor clasifica diferentes estilos de administración y adjudica a la administración estratégica una serie de características de lo que "debiera ser" una administración ágil, eficiente, no burocratizada, etc.

El énfasis del análisis se coloca en las articulaciones entre institución y medio ambiente. La institución debe constituirse en un sistema abierto que sea capaz de vincularse con el medio ambiente "turbulento" y "complejo". Esta apertura de las instituciones debe permitir no sólo percibir las modificaciones del medio ambiente y anticiparlas, sino "constituir a la Institución en un factor de cambio cuyas características la misma institución diseña" (pág. 34).

Para cumplir con este objetivo fundamental la administración debe ser "estratégica". Es decir debe ser flexible en sus normas, en la organización del trabajo, privilegiar los departamentos que están en contacto con el medio externo para recoger información, establecer canales fluidos de comunicación entre los diferentes niveles, etc.

Para que todo esto pueda realizarse la dirección administrativa tiene que ejercer un liderazgo estratégico que es definido como la "influencia ejercida sobre el comportamiento estratégico de una institución o conjunto de instituciones para conseguir el éxito de sus propósitos, fin o misión especial".

Este liderazgo estratégico tiene tres componentes: el de legitimación, el de decisión y de acción estratégica.

Para el autor, el problema de la decisión constituye el problema central. A los fines de la administración estratégica lo más importante de analizar son los factores que condicionan la racionalidad de la decisión. Identifica varios tipos de racionalidad: política, técnica, administrativa y la de los grupos humanos la que, para el caso de la administración, son "los diferentes grupos de actores que dentro de la institución tiene funciones, jerarquías e intereses más o menos similares". El proceso decisorio deberá buscar la concurrencia de las diferentes racionalidades. Además este proceso decisorio debe adaptarse a los ambientes reales y mutantes. Para cumplir con esta premisa el autor propone que todo proceso decisorio debe estar referido al ambiente aunque sea en forma limitada. Es el ambiente el que determina el impulso y la velocidad del proceso decisorio. Sin embargo, como este ambiente es complejo provoca incertidumbre lo cual obliga a tratar de percibir con grandes niveles de precisión la "turbulencia" ambiental para efectuar decisiones capaces de "prever las amenazas y oportunidades ambientales".

Cabe señalar para el desarrollo del tema de la administración estratégica las mismas críticas levantadas respecto del punto de planificación estratégica.

A priori se le adjudican a un tipo de administración un conjunto de bondades, sin ni siquiera definirla adecuadamente salvo por la misión de cambiar el medio y diseñar el cambio. Es posible que la administración de una institución cualquiera que esta sea genere un cambio social, definido por la institución al margen de las fuerzas sociales y del proyecto político global?

Sentir que la administración debe articularse al "medio ambiente" es un primer paso pero qué es el medio ambiente, qué o quienes lo componen? Para las instituciones de atención médica cuáles son los componentes específicos del medio ambiente que provocan "turbulencia"? La adjudicación de nombres a aspectos de la realidad no definidos y mal identificados no contribuye a su mayor comprensión y menos a establecer formas de actuar sobre ella.

De la misma manera las propuestas sobre liderazgo estratégico en los cuales se contraponen los intereses de la institución con lo de las "influencias políticas", pareciera no corresponder con la realidad. Las posibilidades de liderazgo institucional, que en el documento se hace sinónimo de estratégico, están lejos de ser definidas por un estilo de administración. Son decisiones que caben al ámbito político y no a la habilidad de un o unos administradores.

Por último, la identificación de diferentes racionalidades (que se enumeran, pero no se definen) no contribuye a un mejor conocimiento de la realidad ni a implementar procesos decisivos más adecuados. Qué son estas racionalidades, hay "una" racionalidad política, técnica o administrativa y quiénes la detentan? Cómo se expresan estas racionalidades dentro de las instituciones de atención médica?

En suma el conjunto del documento nos plantea problemas semejantes. El autor señala una serie de elementos de la realidad como problemáticos. A partir de este señalamiento le adjudica una serie de rotulaciones descriptivas a los hechos sin especificar sus componentes y explicar la situación presente ni su posible devenir.

En función de esta caracterización descriptiva y fenoménica asume que la alternativa de solución se encuentra en la planificación y administración las que deben adquirir ciertos atributos "estratégicos" para producir el cambio social.

La ausencia de contenidos concretos en cada una de estas caracterizaciones, la autonomía propuesta en los hechos para la planificación y la administración respecto de las reales fuerzas que

constituyen y transforman la realidad, le confieren a este documento un carácter formal alejado de la realidad.

El supuesto de admitir la vinculación de lo político con la planificación y administración, no sólo no se concreta, sino que se desvirtúa.

A través de todo el desarrollo, la planificación y la administración se convierten a sí mismas en el ámbito de resolución de los problemas políticos y en agentes de cambio social.

Los viejos problemas que se encontraron en la práctica de la planificación a través de esta propuesta, no sólo no se superan con esta propuesta, sino que se magnifican, ya que se le continúa adjudicando a esta práctica una finalidad que no le corresponde (agente de cambio social) y un ámbito que excede sus posibilidades de acción (la negociación política).

En cambio, no hay ninguna explicitación o desarrollo que nos permita identificar más precisamente el sujeto a planificar, la salud en nuestro caso, y sus componentes. Tampoco se avanza en la explicación de la situación de salud existente en la realidad regional y sus posibles desarrollos por países, elemento central para establecer estrategias de acción.

El objetivo central del trabajo que es determinar y avanzar sobre las implicaciones de STP/2000 sobre planificación y administración de sistemas de salud, se consigue sólo parcialmente. Se logra identificar algunas características que hoy constituyen un obstáculo para aumentar y hacer más equitativa la accesibilidad a los servicios de atención médica. Sin embargo, la falta de una explicación de estos hechos, contribuye a plantear propuestas que no son más que aspiraciones cuya viabilidad resulta, por lo menos, dudosa.

La importancia de STP/2000 constituye un fuerte acicate para la redefinición del campo de acción de la planificación de salud en el sentido de vincularse a la elaboración de los planes generales de desarrollo y al enriquecimiento de la planificación intersectorial.

Por último, a pesar de reiterarse la importancia de lo político, no hay análisis teóricos y/o metodológicos que permitan incursionar en este terreno y utilizarlo a los fines de la planificación y administración.