

Las políticas de extensión de la protección social en salud (PSS) como sustento de la formulación normativa

Raquel Abrantes Pêgo, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social
(CIESS)

Me gustaría hacer algunas consideraciones, de forma resumida, relativas a la crisis de la seguridad social, plantear una apreciación en torno de las reformas que se configuraron en varios de nuestros países a partir de los años ochenta y, en particular, sobre lo esperado, lo prometido en relación tanto con la mejoría de las condiciones de vida, empleo y salud, como también del crecimiento económico. Y, al finalizar, presentaré algunos elementos para pensar en el futuro.

La primera consideración que voy a hacer es de orden contextual y de carácter histórico, y hace referencia a la conformación del Estado de bienestar y de las instituciones de seguridad social como un componente importante, a través del cual el capitalismo del siglo XIX construye la cuestión social y actúa sobre las contradicciones que le son inherentes.¹

Considero que es muy importante entender lo que significó la construcción del Estado de bienestar para la conformación de un nuevo orden social basado en la industria: representó una transición, de acciones filantrópicas a intervenciones públicas reguladas como expresión del reconocimiento de la existencia de problemas sociales no resueltos en el ámbito individual, causados por la industrialización, y que amenazaban la cohesión social y la propia consolidación del capitalismo.

La transición de la filantropía a la acción regulada del Estado fue esencial para el inicio del capitalismo en la medida en que posibilitó la creación del trabajo asalariado, condición primaria para la existencia de la relación entre capital y trabajo.

Fue también una indicación en relación con los problemas que surgieron de esa nueva forma de organizar la producción, en el sentido de que no podrían ser resueltos en el ámbito individual. Si se dejase para este ámbito o para la mera filantropía, la propia existencia del capitalismo podría estar en riesgo al no garantizar la reproducción del trabajador como tal. De ahí el papel de la acción

¹ Para organizar esta presentación me fue muy útil el artículo de Susana Hintze (2000): “Sobre las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI: tesis, hipótesis y desafíos”, publicado en: Estado y sociedad, las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI, compilada por la misma y publicado por CEUDEBA.

reguladora del Estado a través de la intervención pública como elemento de construcción de la legitimidad y de la cohesión social.

En ese sentido, la intervención del Estado en el ámbito social fue una de las condiciones que posibilitaron la existencia de la forma capitalista de organizar la producción.

La segunda consideración es de carácter coyuntural y se refiere a la propia crisis de la acción del Estado en el ámbito social, acoplada a la hegemonía de la salida neoliberal, lo que implicó establecer políticas de ajuste estructural que introdujeran cambios de orientación en la conducción de las instituciones de protección social y en particular, en las de seguridad social.

Es en la década de los setenta cuando empieza una crítica al Estado de bienestar social, vinculada al bajo crecimiento de la economía europea y a una mayor presencia del pensamiento neoliberal. Esa crítica que ataca principalmente la acción del Estado en el campo social, redefine el debate que venía siendo conducido por sectores de izquierda o por otros grupos sociales, en relación con el carácter reproductor de las relaciones capitalistas del Estado de bienestar, y tuvo como consecuencia un cambio de orientación en la conducción de las instituciones de seguridad social.

La presencia del pensamiento neoliberal en la conducción de las orientaciones de salida a la crisis ha llevado a un cambio significativo o a una transición: de una percepción de bienestar, donde dominaba el sistema europeo, a una propia de la sociedad estadounidense. Eso ha implicado una tendencia mayor de participación del sector privado en la gestión y administración de los seguros sociales, en el abandono de la idea de la pretensión universalista de los sistemas de salud, que fue ésta uno de los ejes definidores del Estado de bienestar social después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la visión inglesa domina sobre la visión "bismarkeana" de aseguramiento, y se piensa más en la construcción de sistemas universalistas financiados con recursos del tesoro nacional. La otra tendencia, introducida por las orientaciones neoliberales, es la de garantizar un piso básico, dándole un carácter más asistencial o compensatorio, que puede ser entendida como una salida que no está basada en el reconocimiento de un derecho que avizoraba, dentro del pensamiento de Marshall, generar un estándar de igualdad entre todos.

El concepto de Marshall sobre ciudadanía representó una construcción intelectual muy importante de los años cincuenta. Representó una salida o una alternativa social y política al pensamiento revolucionario socialista-comunista, propio de la social democracia, en el que se percibía que la sociedad desigual podría continuar siempre desde que todos gozasen de un patrón de igualdad, que sería garantizado por la condición de ciudadano, ya sea en la dimensión civil, política o social. Es decir, todos los ciudadanos deberían tener un mínimo para

vivir dignamente en términos de salud, educación, vivienda, además de tener garantizada la participación política y social.

También observamos en la década de los setenta otra dinámica muy importante, y esta fue, en cierta medida, el éxito del discurso neoliberal. No se puede negar que ese discurso se fue fortaleciendo en el transcurso de las décadas de los setenta, los ochenta y los noventa. Incluso en algunos países, en los que se continuaba defendiendo la acción social del Estado como elemento de justicia social, fue llamado como retrógrado, populista, descalificado por su visión ideológica que, según los neoliberales, ya no tenía base ninguna en la realidad, que no tenía ningún sentido. Estaba superado.

Yo creo que hubo una capacidad muy grande por parte de ese discurso neoliberal de asumir las críticas que, desde otros sectores, venían siendo hechas al Estado de bienestar social. Eso, porque en nuestros países la construcción de las instituciones de seguridad social como parte de las políticas de promoción de la ciudadanía, no llegaron a ser tan completas y eficaces como en los países europeos, debido a varias razones. Podemos discutir si estas razones fueron de carácter económico, o si se explican por el propio carácter político de nuestra sociedad, en la cual la democracia siempre fue una cuestión muy compleja para muchos de nuestros países, y por ello la fuerte presencia del Estado, muchas veces asegurando el desarrollo del capitalismo, al lado de una sociedad civil organizada de forma corporativa y muchas veces débil.

Al mismo tiempo, este pensamiento neoliberal fue capaz de construir en el ámbito ideológico y político las condiciones para la puesta en práctica de sus propuestas de política social.

El eje de la crítica neoliberal al Estado de bienestar social se apoyó en el reconocimiento de una cierta ineficiencia y escasa eficacia de las instituciones de bienestar, en las que identifican un exceso de politización de las decisiones y vinculan ese aumento de la politización al incremento de los costos y del burocratismo de las intervenciones. Y, en muchos casos, decían que esas intervenciones eran de alcances muy limitados en términos de enfrentar la desigualdad social.

En consecuencia, se abrió todo un debate muy importante sobre el alcance de las instituciones del Estado de bienestar social para responder a la cuestión de la desigualdad social. En ese momento, Europa ya estaba enfrentando el problema del desempleo y también de la alta inmigración, y nuestros países tenían también serios problemas de desigualdad social.

La cuestión planteada en el transcurso del debate fue: en sociedades con una desigualdad muy grande, generada por el propio proceso económico, ¿cuál es el alcance de las instituciones para enfrentar o dar respuesta a la situación de desigualdad? Si se analiza la situación en términos comparativos, vamos tener

una sociedad europea más igualitaria que las nuestras, inclusive más que la de Estados Unidos de América. Por tanto, uno de los temas discutidos fue el referente al alcance de las instituciones de seguridad social en sociedades muy desiguales, considerando la experiencia europea.

Las propuestas que surgen de la visión neoliberal están fundamentadas en una mayor separación entre lo público y lo privado. Postulan que el ámbito privado es de reproducción social, generador de riqueza, impulsor de la economía y que se debería reservar al Estado solamente la tarea del cuidado de aquellos que no entran en la competencia del mercado.

Esa propuesta se formuló como una respuesta a la crítica en relación con la gran intervención del Estado en varios ámbitos, no solamente en el social, sino también en el económico a través de las empresas públicas estatales, y asentada en la argumentación de que el Estado, al intervenir de esa manera, estaba impidiendo el desarrollo del sector privado, reconocido como el sector que impulsa el desarrollo, tanto tecnológico, como económico.

En consecuencia, lo que plantea la salida neoliberal es la separación entre lo público y lo privado postulando como tarea de lo público, en el ámbito de la salud, solamente la de cuidar de la población que no entra en la competencia del mercado, o sea, de los pobres. La propuesta es la de universalidad restringida, basada en la valoración del individuo y de su acción racional, considerando que estos individuos están dispuestos a compartir el riesgo, asegurando los gastos en el futuro, de acuerdo con su capacidad de pago.

Por tanto, ahí se retoma la idea de riesgo que orientó la propuesta bismarkeana, sólo que ahora, en vez de asumir los riesgos como colectivos, éstos se individualizan y el aseguramiento pasa a ser voluntario y no obligatorio, basado en la solidaridad financiera. El establecimiento del aseguramiento individualizado supone la existencia de consumidores que accionan racionalmente, capaces, por sus conocimientos, de tomar decisiones racionales, consideradas las mejores para sí mismos.

El entorno económico en el que esas propuestas van a ser puestas en práctica es un contexto ambiguo y de restricción económica, de control de costos, pero también de aumento de la pobreza y de las incertidumbres y vulnerabilidades sociales y económicas. Lo paradójico es que, al mismo tiempo que centra en el individuo toda la responsabilidad por su futuro, también es un contexto que está generando pobreza y aumentando las incertidumbres en cuanto al futuro de esos mismos individuos en su inserción en el mercado de trabajo.

La tercera consideración es el bajo impacto de las reformas. Las políticas sociales propuestas no han sido eficientes ni eficaces. Además, la misma crítica que fue hecha al Estado de bienestar social, después de un cierto tiempo también empezó a hacerse a las reformas de primera generación: que éstas no habían sido

eficientes ni eficaces para compensar los efectos del ajuste, que no obstante fueron elaboradas sabiendo que el ajuste iba a provocar el aumento de la pobreza, y que tampoco fueron capaces de mejorar los niveles y condiciones de funcionamiento de las instituciones de seguridad social. Además, se argumentó que el ajuste no fue capaz de impulsar el desarrollo económico previsto para recompensar un período de sacrificio, y que luego de éste vendría la bonanza del crecimiento con la que iba a haber dinero de sobra para resolver los problemas sociales que las propias reformas habían generado. Se inició, entonces, todo un período de críticas a las reformas en el sentido de que el nuevo modelo de desarrollo, que surge de las políticas de ajuste estructural, tiene como una de las características predominantes la de no incorporar una red de protección social capaz de remplazar a la que anteriormente proveía el Estado.

Algunos autores argumentarán que durante el período del Estado de bienestar social fue posible, por lo menos en algunos países, promover un capitalismo más justo, que buscaba conciliar democracia y acumulación, planteando algunas soluciones para minimizar el conflicto capital-trabajo a través de una red de protección social que constituía una base para el propio desarrollo. Sin embargo, en el nuevo contexto dominado por la ideología neoliberal, a partir de la cual se orienta y reorganiza el nuevo modelo de desarrollo que surge de las políticas de ajuste estructural de forma paradójica desmantela lo que existía, sin ser capaz de proponer una nueva red de protección social.

En ese período, como se reconoció por algunos analistas, hubo un aumento en los recursos financieros para ser aplicados en estrategias orientadas a reducir la pobreza y la inequidad; en general, provenían de los organismos multilaterales de cooperación técnica y financiera, y estaban vinculados a los préstamos. Sin embargo, ni esos recursos ni las reformas fueron capaces de superar la segmentación, la fragmentación y la inequidad al interior de los sistemas de salud y han tenido bajo impacto sobre las inequidades existentes entre los diversos segmentos de la población frente al sistema de protección social.

Creo que esta última observación es muy importante porque, si regresamos al debate de los años setenta, una de las grandes críticas que se hacía al esquema anterior de desarrollo de las instituciones era justamente la segmentación, la fragmentación y la desigualdad en la distribución de los recursos entre los Ministerios de Salud Pública o las instituciones de seguridad social y entre los grupos sociales, y que los Ministerios de Salud representaban la hermana pobre entre las instituciones de protección social.

Muchas de las reformas en nuestros países se justificaron y se hicieron en nombre de la integración y la articulación entre salud pública y atención médica, para romper con las fragmentaciones, duplicaciones y desigualdades. Todo indica que surgieron otras fragmentaciones y desigualdades en vez de enfrentar el problema. Por tanto, lo que tenemos que preguntar es si la segmentación, por sí

sola, es mala o es el contexto en el cual la fragmentación se desarrolla lo que permite la inequidad, porque a veces discutimos los problemas sin buscar lo que los está provocando, y que es una cierta desigualdad que viene estructuralmente de nuestra sociedad.

La cuarta consideración que voy a hacer es la referente al futuro. Nos adentramos en el siglo XXI sin concretar una política de protección social capaz de garantizar una sociedad igualitaria y solidaria. Hoy existe un reconocimiento sobre que el modelo neoliberal está en revisión y que se están revalorizando y redefiniendo las políticas sociales y el papel del Estado. La década de los ochenta y, principalmente la década de los noventa, se caracterizaron por la resistencia europea y, también en diversas regiones de América, por el desmonte del Estado de bienestar social. En el ámbito político, la defensa del Estado de bienestar social pasó a ser un elemento importante para los procesos electorales. Se puede afirmar que los sistemas de seguridad social no desaparecieron. Hubo cambios en los países europeos, pero eso no ha significado, necesariamente, ni una desaparición ni una ruptura de los marcos ideológicos que orientaron su quehacer institucional.

La resistencia al desmonte que presentaron las instituciones de seguridad social puede ser un indicativo político importante acerca de los compromisos del Estado con los trabajadores que sirvieron de base para la construcción de las instituciones de seguridad social. En nuestros países, por ejemplo, la reforma de la seguridad social se acompañó de la crítica a los sindicatos y, particularmente, al corporativismo, entendido éste como una forma particular de intermediación en las relaciones entre Estado y la clase trabajadora. En los países donde los sindicatos están fuertemente organizados las reformas han sido mucho más lentas lo que, en cierta medida, puede indicar que los compromisos del Estado con los trabajadores continúan ahí, aunque en proceso de redefinición.

A su vez, hay una revisión del propio Banco Mundial en relación con muchas de sus orientaciones. Esa revisión es ambigua y difícil de entenderla, mas es real. No solamente el Banco hace correcciones a sus primeras orientaciones de reforma, sino que hace tres o cuatro meses empezó a hacer una serie de declaraciones públicas indicando que muchas de las críticas que fueron presentadas en los años ochenta y noventa a sus propuestas de reforma no estaban equivocadas. Hay tensiones y conflictos dentro del propio Banco en relación con la definición de orientación de las políticas y sobre que el área social no está necesariamente de acuerdo con el área económica pero, de todas maneras, continúa muy fuerte la adhesión de segmentos de nuestras sociedades a las orientaciones del Banco Mundial en términos de privatización y apertura de la economía. Aunque el Banco o algunos de sus sectores ya están aceptando algunas críticas, a muchos sectores de nuestros países que se adhieren a esas orientaciones todavía no les ha llegado la crítica, por lo que esta agenda se continúa promoviendo.

Por otro lado, existen dificultades para la implantación de los mercados de aseguramiento en nuestros países. Acontece que tenemos economías muy frágiles. Es decir, en países donde no hay un mercado financiero, una bolsa de valores, generar un aseguramiento, cuyo funcionamiento está en el sector privado, implicaría una capacidad de compra. Y en economías empobrecidas, con población empobrecida, ¿quién va a comprar? Entonces, lo que se tiene que hacer es casi un aseguramiento masivo. Y ahí volvemos al esquema colectivo, subsidiado por el Estado.

La quinta consideración que quiero hacer son los desafíos. Creo que deberíamos detenernos un poco y preguntarnos si estamos frente a una nueva cuestión social que pone en riesgo los principios que orientaron la constitución de los Estados de bienestar social. ¿Cómo volver a la sociedad de pleno empleo? Es decir, ¿cómo, en nuestra sociedad marcada por el desempleo, que ya no es una situación que parezca ser temporal, por la flexibilidad del trabajo, de contratos de seis meses, dos meses, tres meses, cómo resolver esta situación e idear políticas capaces de gestionar esa nueva cuestión social? Creo que ese es un problema muy importante.

Algunos autores consideran que en el caso europeo, por ejemplo, las cuestiones sociales que estaban presentes en el origen del Estado de bienestar social no son las mismas de ahora. Entonces, para analizar esa nueva cuestión social, vamos a presentar algunos elementos particulares en nuestro contexto. Primero, el tema de la globalización. Las economías siempre estuvieron vinculadas. La propia llegada, tanto de los españoles, como de los portugueses hacia América fue en búsqueda de mercado, de productos. Ese intercambio de las economías siempre estuvo presente, de tal forma que nuestras economías coloniales producían para las economías centrales y, en cierta medida, fueron motor para la llamada Revolución Industrial. Ahora, ¿qué es esa globalización? Es otra forma de intercambio, de interrelación de las economías. Es una redefinición de esa forma de mercados con otras características.

La otra cuestión son las propias condiciones políticas e ideológicas en las que vivimos. La crisis de la Unión Soviética, el fin del sistema socialista-comunista, de alguna forma marcó mucho los años ochenta en la búsqueda de nuevas soluciones ideológicas alternativas de construcción de desarrollo económico. En algún momento se decía que era el fin de la historia, el final de las ideologías y el final de la lucha de clases. Sin embargo, la propia persistencia de la pobreza y de la desigualdad repuso de nuevo la cuestión ideológica con mucha fuerza. Pero, de todas formas, ésta está en proceso de reconstrucción y, en cierta medida, pienso que hace parte del proceso el surgimiento, incluso, de una agenda más social de cambio en el sector salud.

La dinámica del desarrollo actual trajo consigo el aumento de la desocupación, de la pobreza y la aparición de nuevas formas de pobreza, informalidad y flexibilización de los contratos laborales, dificultando el acceso a la

red de protección social, aunado a la tendencia de nuevas formas de acumulación, incluso en ámbitos que hasta entonces fueron considerados como propios del Estado, como la administración y la oferta de servicios sociales. Lo transitorio parece ahora ser permanente.

El gran desafío es saber si de hecho esa situación es transitoria o no. Y es frente a esta situación en donde hay que buscar respuestas.

¿Cuáles son las cuestiones pendientes?

a) La inclusión. Es importante idear políticas que permitan acceso a los excluidos.

b) La cuestión del trabajo y el desempleo, la desocupación y el subempleo como cuestión social. En ese contexto, ¿cuál es el papel de la política social?, ¿cómo puede contribuir para disminuir ese problema?

c) La participación. ¿Cómo incorporar efectiva y no retóricamente la participación de los sujetos sociales? No estamos diciendo sobre la participación para la limpieza de los centros de salud o para que las mujeres preparen comida en campañas de vacunación. Estamos hablando de una participación en la cual la población actúa en el proceso de generar políticas sociales, democráticas, pensando en sujetos de derecho más que en poblaciones beneficiarias.

d) Pactos fiscales para garantizar recursos públicos, según las posibilidades económicas y los acuerdos políticos. El ámbito político es fundamental. Todos los acuerdos tienen que estar siendo negociados con los actores y, en términos amplios, para que puedan ser puestos en práctica.

e) La operación de las políticas sociales, que englobe formulación, gestión, gerencia y evaluación de programas sociales. ¿Es posible generar procesos innovadores eficientes y eficaces en términos sociales? ¿Es posible desarrollar políticas sociales transparentes a partir de la evaluación y el control social de las intervenciones públicas? Esas son cuestiones que están en la agenda del sector desde Alma-Ata. La participación, la necesidad de democratizar las instituciones, dar mayor transparencia al proceso de decisión. Esa misma percepción, las reformas implementadas o sugeridas por el Banco Mundial también venían con ese mismo discurso de participación, de transparencia, pero, sin embargo, la propia definición de esas políticas fue hecha en espacios cerrados, con baja participación, con baja transparencia.

Por tanto, estamos siempre en esa tensión, en esa contradicción de proponer cosas pero no hacer lo que proponemos. La cuestión es: cómo salir de la retórica y ponerla en práctica.

¿Cómo generar políticas sociales que favorezcan la inclusión de todos los grupos sociales?

Creo que ese es el tema que vamos a estar trabajando aquí y pienso que las experiencias de los países son importantísimas en este proceso, porque las agendas de nuestros países están muy imbricadas unas con las otras, y se mezclan. La agenda de los años noventa se incorpora con una agenda más moderna que vuelve a recuperar temas de salud pública. Entonces, pienso que un proceso no está separado de otro y son temas que están ahí en la mesa de discusión de todos nuestros países.

Debemos aprender de los países que ya pasaron por determinadas etapas, problemas y dificultades. Por ejemplo, esa idea de convertir un Ministerio de Salud en entidad reguladora y entidad fiscalizadora. No se puede pensar en una entidad reguladora sin el poder. El poder es la capacidad que uno tiene de cambiar la acción de otros. Si yo no tengo ese poder de interferir en la acción del otro, yo sólo doy recomendaciones y muero ahí. Pienso, por lo tanto, que esa es una cuestión muy importante y debe ser discutida cuando estemos dando a los Ministerios de Salud ese papel tan importante de regulador, incluso de promotor de políticas que favorezcan la inclusión de los grupos sociales.

Al mismo tiempo, tenemos que tener en consideración que en varios de nuestros países los Ministerios de Salud siempre fueron la entidad más frágil, debido a que quienes estaban con el dinero y la fuerza y el poder hegemónico eran las instituciones de seguridad social, pues a través de ellas se daba la medicina curativa, y era en ellas donde estaban la mayor parte de los recursos. Es decir, esta cuestión del fortalecimiento de la salud pública, de las intervenciones de promoción y prevención, es una vieja demanda del sector salud, y que regresa a la agenda. Entonces, ésta no es una propuesta de ahora. Es una propuesta que está siendo discutida desde los años sesenta, cuando se inició la política de reforzar a los Ministerios de Salud.

La propuesta que la Organización Panamericana de la Salud está discutiendo en la Región es la de buscar estrategias de extensión de protección social en salud en función de su capacidad para eliminar la exclusión en salud.

La extensión de la protección social en salud se está pensando como el conjunto de intervenciones públicas destinadas a eliminar la exclusión en salud y reducir las inequidades en el acceso a los servicios, bienes y

oportunidades en salud, así como a disminuir el impacto negativo, tanto económico como social, de sucesos adversos personales, como las enfermedades o el desempleo, o generales, como los desastres naturales.

En esa definición hay un planteamiento de cómo relacionar el área de la salud con la económica, pues necesariamente hay una preocupación en entender lo que es esa exclusión. No tratar la exclusión como fue tratada en las políticas focalizadoras, que individualizaban las familias o en grupos muy restringidos, sino tratando de entender cuáles son los procesos y factores que llevan a esa exclusión, para pensar políticas que también operen sobre esos elementos que generan la exclusión. Si la exclusión no permite que determinados sectores tengan acceso a determinados bienes y oportunidades en salud, para que esos bienes lleguen a esos sectores hay que pensar cuáles son los procesos que están obstaculizando ese tipo de acción, para poder poner en práctica las políticas.

Hay ahí también una reconsideración de cómo trabajar con las dinámicas sociales, no en el sentido de generar políticas que promuevan la reproducción de esas dinámicas, sino que generen elementos que puedan revertir esas tendencias.

Muchas gracias.