

PROTECCIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS DE SALUD

Implementación de medidas de protección social y de políticas de salud equitativas: opciones políticas y factibilidad económica

Síntesis de las conferencias y discusiones del viernes 19 de septiembre de 1997

Presidente:	Señor Cleuber Carneiro Vicepresidente de la Asamblea Legislativa de Minas Gerais
Vicepresidente:	Señor François Beaulne Diputado de la Asamblea Nacional de Quebec
Conferencistas:	Señor Juan Antonio Casas Director de la División de Salud y Desarrollo Humano de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)
	Señor Carmelo Mesa-Lago Profesor Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburg
	Señora Marcia Rivera Secretaria Ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Secretaria:	Señora Nancy Ford Asamblea Nacional de Quebec

El Doctor Juan Antonio Casas es Director de la División de Salud y Desarrollo Humano de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Oriundo de Costa Rica, tiene una maestría en Medicina Social otorgada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Además, cursó estudios de Pediatría Social, Epidemiología y Atención Primaria de Salud. Ocupó entre otros cargos el de Médico en Jefe del Ministerio de Salud de Belice, Coordinador de Programa de la OPS en Belice, Encargado de Proyecto de UNICEF en Guatemala, Analista del Programa de Salud de la OPS en Washington y Representante de la Organización Mundial de la Salud en Guatemala y Panamá.

El señor Juan Antonio Casas se refirió fundamentalmente a temas de salud, de integración y de desarrollo humano.

En primer lugar, describió el papel de la Organización Panamericana de la Salud como agencia intergubernamental que establece los parámetros de las políticas y las directivas en materia de salud. Los programas y las orientaciones estratégicas adoptadas para la región de las Américas en el transcurso del cuatrienio 1995-1998 consagran los criterios fundamentales establecidos a comienzos de la presente década en los siguientes ámbitos: salud y desarrollo humano, desarrollo de los servicios de salud, promoción y protección de la salud, protección y desarrollo de la higiene en los diversos medios de vida y, por último, prevención y lucha contra las enfermedades.

Por otra parte, entre las principales tendencias políticas que inciden en el campo de la salud, destacó que la globalización de los mercados provocó importantes transformaciones en las condiciones políticas, económicas y sociales de las regiones, con la consiguiente aparición de nuevos desafíos a enfrentar.

El principal desafío que debe enfrentar el sector de la salud consiste en superar la falta de equidad, tanto en lo relativo a la higiene de los diversos medios de vida como al acceso a los servicios de salud. Si se desea que la salud desempeñe un papel fundamental en el proceso de desarrollo humano, es esencial tomar las siguientes medidas: mejorar la situación de la salud y garantizar el acceso universal a la atención básica; movilizar los recursos y el apoyo extrasectorial para responder a las necesidades de los grupos sociales más vulnerables; iniciar una reforma del sector de la salud a fin de alcanzar los objetivos de universalidad de la atención básica, de promoción de la salud y de incremento de la eficacia en la distribución de los recursos financieros; promover una toma de conciencia, por parte de los líderes políticos, acerca de la importancia de la salud en el desarrollo humano.

El señor Casas abordó también el tema de la necesidad de una cooperación entre el organismo que él representa y las diferentes Asambleas Legislativas, como asimismo los Parlamentos regionales, tales como el Parlamento Latinoamericano y el Parlamento Andino. Esto tendría como resultado un mejoramiento de la legislación en materia de salud, una modernización del proceso parlamentario, una toma de conciencia de la importancia de la salud como problemática política y una mayor cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la administración de los servicios de salud.

El señor Carmelo Mesa-Lago es Profesor Emérito de Economía y de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburg. Asimismo fue Profesor Invitado de las universidades de Oxford, Miami, La Habana y Madrid, entre otras, e Investigador Asociado del Instituto Max-Planck, de la Universidad Freien de Berlín, del Instituto Torcuato Di Tella y de la Universidad de Miami. Además, fue Consultor del Banco Mundial, la OIT, el BID, la CCDNU, la USAID, la OEA y la OPS. Por último, ha pronunciado conferencias en 32 países y escrito o dirigido la publicación de más de 40 libros y 150 artículos, traducidos a ocho lenguas y publicados en 26 países, relativos principalmente a seguridad social y salud en América Latina.

El señor Mesa-Lago destacó primeramente la importancia de elaborar políticas para eliminar la pobreza, como asimismo la necesidad de evaluar los costos de las reformas. El fenómeno de la globalización de la economía, plantea entre otros problemas el de la competencia, que podría tener un efecto negativo sobre la seguridad social si algunos países decidieran reducir las normas en esta materia con el objeto de disminuir las cargas sociales de las empresas. Por otra parte, debido al costo extremadamente alto de los regímenes de seguridad social en algunos países de América del Sur, el financiamiento del sistema se convierte en una carga en constante aumento. En realidad, la integración y la globalización de los mercados no generan automáticamente un crecimiento económico, como tampoco el crecimiento económico garantiza el progreso social.

Posteriormente, el señor Mesa-Lago abordó la problemática de la reforma de los sistemas de seguridad social, destacando que es imposible recurrir a un modelo único dada la gran diversidad de los mismos en América Latina. Actualmente, existe un modelo tradicional, el de la Oficina Internacional del Trabajo, y un nuevo modelo, el del Banco Mundial, centrado en tres ejes: un régimen básico obligatorio, público; un régimen jubilatorio, y un régimen complementario privado sobre una base voluntaria.

En lo referente al papel de las organizaciones internacionales en este sector neurálgico, es urgente que dichas organizaciones trabajen mancomunadamente, en lugar de competir entre ellas. Además, la participación de las personas afectadas por una reforma social es primordial para lograr un consenso. En cuanto a los parlamentarios, deben comprender cabalmente las prioridades a fin de aprobar programas adaptados a las necesidades de sus respectivos países, y que cubran las necesidades del conjunto de la población.

La señora Marcia Rivera es Secretaria Ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, una red con base en Buenos Aires y que agrupa a un centenar de institutos de investigación diseminados a través de América Latina y el Caribe. Cursó estudios de Economía, Sociología y Ciencias Políticas en la Universidad de Puerto Rico y en la Universidad de Londres. Ha realizado numerosas investigaciones y publicado sobre temas de desarrollo en América Latina y el Caribe. Es consultora en materia de elaboración de programas y de evaluación de proyectos sobre el desarrollo humano en numerosos organismos de las Naciones Unidas.

La señora Marcia Rivera presentó los desafíos que enfrenta la política social en América Latina, basándose en los resultados de una investigación sobre la evolución de las políticas económicas en los siguientes seis países: Guatemala, México, Perú, Chile, Bolivia y Ecuador.

Este estudio constata el fracaso, en el transcurso de los diez últimos años, de las políticas segmentadas que tienen una orientación exclusivamente social, y la necesidad de basar las políticas económicas y sociales en una visión integrada.

Entre las medidas adoptadas en la década del ochenta, la oradora menciona la política de ajuste estructural, cuyo objetivo inmediato era estabilizar las economías latinoamericanas en el corto plazo. Esta política ponía en funcionamiento una serie de mecanismos tales como la reforma presupuestaria anti-inflacionaria, una política de precios, una disminución del rol del Estado, inversiones privadas, la desregulación del mercado laboral, la liberalización de los sectores financieros y la búsqueda de una reactivación del crecimiento.

Gracias a esta política, casi todos los países han podido controlar la inflación y lograr una cierta estabilidad, pero en otros sectores el éxito no ha sido tan evidente. En efecto, se produjo una mayor desigualdad no sólo dentro de un país, sino entre los países de la región. A pesar del crecimiento económico, se observa en ciertos países un aumento del índice de desempleo y de la pobreza y, sobre todo, una creciente inseguridad a nivel individual.

En el transcurso de los últimos años se han adoptado una serie de políticas para paliar los aspectos negativos de dichos ajustes estructurales por medio de "cajas de equipamiento social", cuyo concepto básico consiste en un proceso descentralizado que favorece la participación de diferentes grupos sociales en la implementación de la política social. Paralelamente a estas cajas, se implementó una reforma de los sistemas de protección social y se introdujeron medidas tendientes a flexibilizar el mercado laboral en la mayoría de los países de la región, con resultados que merecen un examen más detallado.

Es interesante destacar que todos los estudios tienden a demostrar que la participación activa de organizaciones de ciudadanos en la elaboración de estos programas sociales se traduce en un mejor rendimiento. De allí la importancia de lo que se ha convenido en llamar las ONG. La señora Rivera subraya la necesidad de eliminar la desconfianza entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales, de establecer una nueva relación entre ellos y de crear un marco regulatorio que permita la existencia legal de dichas ONG.

Otro problema que se observa es el del desarrollo conjunto de los procesos de participación y de descentralización. En efecto, no podría hablarse sólo de participación con miras a la implementación de políticas elaboradas a nivel central. Es esencial que la participación y la descentralización se desarrollen en forma paralela. Ahora bien, para lograr estos objetivos, es necesario dar pruebas de creatividad y promover un clima propicio para la experimentación, principalmente fomentando la inversión en el capital social.

Dentro del proceso de descentralización, es necesario volver a reflexionar acerca de las funciones del Estado y redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Al propugnar una devolución del poder a la sociedad civil, se puede profundizar el proceso de democratización en la región. No debemos sentir temor, afirma la señora Rivera, de una sociedad civil fuerte y vigorosa, cuyas relaciones con el Estado incluyan mecanismos de control que funcionen en dos sentidos: una vigilancia de la sociedad civil por parte del Estado y, a la inversa, una vigilancia del Estado por parte de la sociedad civil. Únicamente una relación de esta naturaleza permitirá asumir los desafíos y, para esto, es imprescindible integrar la política económica y la política social. La educación puede ser utilizada como un eje para el cambio con miras al logro de una integración de dichas políticas.

SÍNTESIS DE LAS DISCUSIONES

En el transcurso de los debates posteriores a las ponencias presentadas por los conferencistas, numerosos participantes destacan el papel vital de los parlamentarios en todo lo referente a la problemática de la salud. Con el propósito de desempeñar mejor este papel, sería pues conveniente aumentar la capacidad de comunicación, contar con mayores posibilidades de compartir experiencias, poder analizar los fracasos tanto como los éxitos en materia de legislación, y crear un mecanismo para difundir la información.

Se menciona además que es necesario revisar el papel del Estado, pero también reglamentar los organismos no gubernamentales para evitar, entre otras cosas, el desdoblamiento de roles. No se debe tampoco perder de vista que la transparencia del Estado permite afianzar la democracia.

Se aborda el problema de la descentralización en dos sentidos: por una parte, parece urgente y necesario descentralizar los gastos sociales mientras que, por otra parte, se observa que la descentralización provoca a veces problemas de inequidad que necesitan mecanismos de corrección.

El tema de la globalización plantea inquietudes. La integración económica podría generar nuevos problemas, tales como una mayor migración de las poblaciones del interior hacia las ciudades, y deficiencias en materia de vivienda, educación y servicios de salud. Esta reflexión conduce a una toma de conciencia de la importancia de establecer un vínculo estrecho no sólo entre seguridad social y salud, sino también entre salud y educación.

Varios participantes destacaron asimismo la iniquidad en la seguridad social. Se sugiere que los Estados puedan recurrir a políticas de acción positiva a fin de restablecer el equilibrio.

Se menciona además que la riqueza de las naciones es un factor determinante en la salud y que la enfermedad es a menudo una consecuencia de la pobreza. A esta observación se suman el problema crucial del financiamiento de la salud y las consecuencias de la privatización de los regímenes de salud.