

La equidad. en la mira:

La salud pública en Ecuador durante las últimas décadas



La equidad. en la mira:

La salud pública en Ecuador durante las últimas décadas

La realización de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo técnico y financiero de los proyectos de la representación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) en Ecuador, y gracias al respaldo institucional del Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Consejo Nacional de la Salud (CONASA).

Las opiniones expresadas, recomendaciones formuladas, denominaciones empleadas y datos presentados en esta publicación son responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente los criterios o las políticas de la OPS/OMS o sus Estados miembro, ni del MSP y el CONASA.

Comité editorial:

Plutarco Naranjo
Margarita Velasco Abad
Miguel Machuca
Edmundo Granda
Fernando Sacoto
Elizabeth Montes

Compilación:

Margarita Velasco Abad

Edición y corrección de estilo:

Álvaro Campuzano Arteta

Diseño gráfico:

Lápiz y Papel

Diseño de portada:

Liliana Gutiérrez, Lápiz y Papel

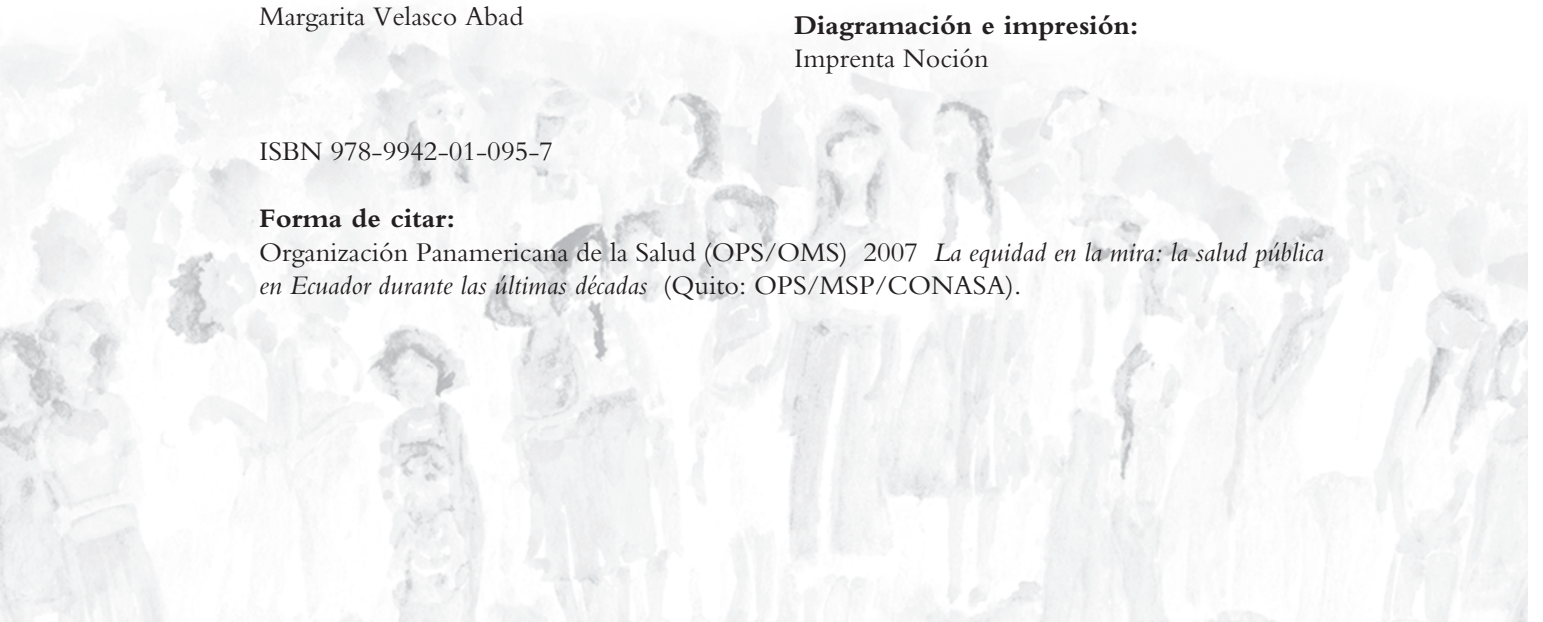
Diagramación e impresión:

Imprenta Noción

ISBN 978-9942-01-095-7

Forma de citar:

Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) 2007 *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas* (Quito: OPS/MSP/CONASA).





Índice

 Presentación	I
<i>Caroline Chang</i> Ministra de Salud Pública	
 Prólogo	III
<i>Jorge Luis Prosperi</i> Representante de OPS/OMS sede Ecuador	
 Introducción	IV
<i>Consejo editorial</i>	

PARTE I



NEOLIBERALISMO Y GLOBALIZACIÓN: LOS ASEDIOS A LA SALUD PÚBLICA

 Transformaciones en el rol del Estado como proveedor de bienestar	3
<i>Fernando Bustamante</i>	
 La salud pública en América Latina	13
<i>Margarita Velasco</i>	










PARTE II

CONDICIONES CONTEMPORÁNEAS DE LA SALUD EN ECUADOR




SOCIEDAD, POLÍTICA Y SALUD


 Tendencias sociopolíticas del Ecuador contemporáneo	31
<i>Santiago Ortiz</i>	
 Cambios en las condiciones de vida de la población ecuatoriana	41
<i>Margarita Velasco</i>	

CAUSAS PRINCIPALES DE ENFERMEDAD Y MUERTE


 Mortalidad materna 57 <i>César Hermida</i>
 Situación alimentaria y nutricional 61 <i>Plutarco Naranjo</i>
 Obesidad 74 <i>Rodrigo Yépez</i>
 VIH / SIDA 87 <i>Alberto Narváez Olalla y Eulalia Narváez Grijalva</i>
 Tuberculosis 97 <i>Miriam Benavides</i>
 Malaria 104 <i>Marcelo Aguilar</i>
 Dengue 111 <i>Lenin Vélez</i>
 Cáncer 122 <i>José Yépez Maldonado</i>
 Violencia social 134 <i>Dimitri Barreto Vaquero</i>


EL ENTORNO EN QUE VIVE LA GENTE

 Los riesgos naturales <i>Marcelo Aguilar, Xavier Coello, Othón Cevallos y Patricia Coral</i> 145
 La salud ambiental 158 <i>Ana Quan</i>
 Los plaguicidas 166 <i>Guido Terán Mogro</i>

 El ambiente de trabajo y la salud de los trabajadores 177 <i>Óscar Betancourt y Bolívar Vera</i>


CAMBIOS EN LA VIDA DE GRUPOS HUMANOS PRIORITARIOS


 La salud de las niñas, niños y adolescentes 195 <i>Juan Vásconez</i>


 La salud y los derechos sexuales y reproductivos 203 <i>Lily Rodríguez</i>


PARTE III


LA RESPUESTA DEL ESTADO


 Las políticas de salud y el sueño de la reforma 213 <i>Ramiro Echeverría</i>

 Los recursos humanos en salud 222 <i>Cristina Merino</i>



 Las acciones y políticas nutricionales 238 <i>Marcelo Moreano Barragán</i>

 La política de medicamentos 249 <i>Luis Sarrazin Dávila</i>
--

 El Programa Ampliado de Inmunizaciones 256 <i>Nancy Vásconez, Guadalupe Pozo e Irene Leal</i>
--





 La gestión del conocimiento y la tecnología en el campo de la Salud 271 <i>Mario Paredes Suárez, Ramiro López Pulles y Guillermo Fuenmayor Flor</i>
--

 El proceso de construcción del Sistema Nacional de Salud 284 <i>César Hermida Bustos</i>

 La promoción de la salud en el Ecuador 294 <i>Carmen Laspina</i>	294
 Aseguramiento universal en salud: instrumento de la reforma sectorial 301 <i>Nilhda Villacrés</i> <i>Marco Guerrero</i>	301




PARTE IV



LOS MODELOS DE ATENCIÓN DE LA SALUD

 Los modelos de atención de la salud en Ecuador 317 <i>Fernando Sacoto. Fundación Ecuatoriana para la Salud y del Desarrollo (FESALUD)</i>	317
 La seguridad social y la reforma de salud 368 <i>Edison Aguilar Santacruz</i>	368
 El seguro social campesino 378 <i>Pedro Isaac Barreiro</i>	378
 Los servicios de salud de la Policía Nacional del Ecuador 386 <i>Fernando Salazar</i>	386

PARTE V



NUEVOS PLANTEAMIENTOS SOBRE SALUD PÚBLICA

 Salud y globalización 393 <i>Edmundo Granda</i>	393
 Apuntes sobre bioética en América Latina 407 <i>Fernando Lolas Stepke</i>	407
 Otras opciones en la atención de la salud: lo tradicional y lo alternativo 414 <i>Fernando Ortega Pérez</i>	414






-  Interculturalidad y salud: la experiencia de Cotacachi 424
Luz Marina Vega
-  Las tecnologías de la información y la gestión del conocimiento en salud 428
Arturo Carpio y Patricio Yépez









PARTE VI

BALANCE Y DESAFÍOS

-  Las desigualdades en Ecuador y sus efectos en la salud 441
David Acurio
-  Objetivos de Desarrollo del Milenio en Ecuador 448
Pablo Salazar

LISTA DE RECUADROS

-  Los micronutrientes y el combate de la desnutrición 70
Rodrigo Fierro Benitez
-  La Corporación KIMIRINA y sus aliados, las poblaciones clave,
en la prevención del VIH/SIDA 96
Amyra Herdoiza
-  La reforma desde la perspectiva del ministro de Salud (1998 – 2000) 277
Edgar Rodas Andrade
-  El CONASA 290
Entrevistas a Jorge Albán y Marco Guerrero
-  Los organismos internacionales y su apoyo a la reforma de salud 299
Diego Victoria

 Municipio saludable 350 <i>Paco Moncayo Gallegos</i>	350
 La provincia saludable: un nuevo desafío 352 <i>Ramiro González</i>	352
 Cotacachi, una experiencia de descentralización en salud 353 <i>Auki Tituaña</i>	353
 Control comunitario de tuberculosis en la Amazonía ecuatoriana 363 <i>Fernando Sacoto</i>	363
 Nanegalito: una experiencia de atención primaria 365 <i>Entrevista a Jorge Cueva</i>	365
 El Hospital de Machachi: ¿cómo cambiar lo público? 366 <i>Entrevista a Carlos Velasco</i>	366
 ¿Cómo lograr un país equitativo? 446 <i>León Roldós Aguilera</i>	446
 ÍNDICE ALFABÉTICO DE AUTORES 453	453

Parte I

Neoliberalismo y globalización: *los asedios a la salud pública*



Transformaciones en el rol del Estado como proveedor de bienestar

Fernando Bustamante*

Como tendencia global, las políticas sociales y de salud de las últimas décadas se desenvuelven en el contexto de un conjunto de cambios profundos y trascendentes en la economía, en los procesos productivos, en las formas de trabajar y en los paradigmas que orientan la acción del Estado. Hasta fines de los años setenta del siglo pasado, se consideraba que el proceso de desarrollo debía pasar por la vía de la construcción del llamado Estado del Bienestar, y que debía basarse en una progresiva extensión de la cobertura estatal de las necesidades básicas de la población y, tendencialmente, en el pleno empleo. Sin embargo, a partir de la década de 1980, adquirió creciente hegemonía una concepción del desarrollo que consideraba necesario reducir el rol protector del Estado, intensificar la competencia mercantil, reducir la estabilidad laboral (a nombre de la flexibilidad laboral), potenciar el ahorro de las clases más prósperas, y limitar la regulación estatal. El llamado modelo neo-liberal apostaba a que en la medida en que se redujera el peso del Estado, el crecimiento económico aumentaría, al acrecentar los incentivos para la inversión y reducir los costos de las empresas.

Estas tendencias han sido dominantes en los países europeos y en aquellos que construyeron de manera temprana y relativamente completa los mencionados Estados del Bienestar. Sin embargo, puede hacerse la hipótesis que estas mismas tendencias afectan todo esfuerzo por proteger o construir sistemas similares en países como los de América Latina, dotados de particulares

condiciones. Por lo demás, en algunos de los países latinoamericanos más desarrollados, se ha intentado configurar modelos de protección social análogos (y muchas veces inspirados en los de tipo clásicamente europeo). Aunque los casos de la región latinoamericana contienen, sin duda, rasgos que les son privativos, también forman parte de procesos globales, respecto a los cuales la experiencia mundial constituye parte y condición constitutiva. En lo que sigue se presentará el desarrollo de estas condiciones que parecen afectar por igual todo esfuerzo de construcción de sistemas de protección social en América Latina o cualquier otro rincón del mundo.

Entre las apuestas que caracterizan al modelo actualmente dominante de prestación de servicios sociales, se halla la de que al aumentar la inversión privada, también aumentaría el empleo, y con ello la capacidad de las personas (especialmente de los trabajadores) para cuidar de sí mismas. Sin embargo la evidencia disponible indica que tales esperanzas no se han cumplido (Navarro, 2000). Por el contrario, la flexibilización laboral y el desmontaje de los mecanismos de redistribución de la riqueza económica propias del antiguo Estado del Bienestar, han fracasado en disminuir significativamente el desempleo, y han aumentado la desigualdad social, la concentración del ingreso y la pobreza. Asimismo, tampoco hay evidencias de que estas políticas hayan logrado aumentar la productividad, el crecimiento o la eficiencia de las economías. En realidad, los datos disponibles señalan que el aumento de la precariedad del trabajo sólo ha tenido como

* Profesor-investigador, Área de sociología y ciencias políticas – Universidad San Francisco de Quito

efecto positivo reducir o controlar la inflación, pero al costo de incrementar significativamente el bienestar y el consumo del 20% más rico de la población (Navarro, 2000).

Los efectos de las políticas señaladas han socavado el acceso de la población trabajadora y desempleada a muchos servicios básicos, o han determinado que este acceso sea cada vez más precario, en peores condiciones, o en condiciones de costo y de calidad cada vez más insostenibles. Estos efectos han sido globales, han ocurrido dondequiera que se haya aplicado el nuevo modelo post-Estado del Bienestar, pero se han hecho sentir con especial fuerza en los países menos desarrollados, donde se ha presenciado una explosión de la informalidad, del precarismo y del desempleo abierto. Por otra parte, el “nuevo trato” regresivo ha determinado que aumente la tasa de crecimiento económico necesario para generar cada unidad adicional de empleo, y esto ha forzado a una brutal explotación de los recursos humanos y de la naturaleza a fin de alcanzar las cada vez más altas tasas de avance (tasas indispensables para mantener la situación de empleo dentro de márgenes manejables). En muchos casos, sólo la emigración ha logrado proporcionar una válvula de escape a una situación laboral cada vez menos capaz de proporcionar a las personas un nivel de vida y de protección mínimamente aceptables.

Estos cambios en la forma de concebir el proceso de desarrollo han implicado también un cambio en las ideas dominantes sobre la relación que debe existir entre Estado y ciudadanos. En la concepción prevaleciente hasta aproximadamente 1980, se consideraba que el Estado era un agente de una especie de contrato social solidario. Las instituciones públicas eran vistas como representantes de una garantía recíproca que los ciudadanos se daban entre sí. De alguna forma, esto podría ser visto como una especie de “contrato social colectivo”. A cambio de la lealtad a la ley y de una participación en las instituciones comunes,

la persona recibía una garantía de que un núcleo básico intangible de necesidades y derechos sería protegido y resguardado. De alguna manera se había difundido –y las políticas y legislaciones crecientemente reflejaban esto–, la idea de que los derechos básicos de la persona humana debían incluir no sólo los derechos humanos básicos, civiles y políticos, sino también los llamados “derechos humanos de tercera generación”, que incluyen todos aquellos bienes y servicios que podían hacer posible, de manera efectiva, el acceso y el disfrute de los primeros. La tendencia actual, en cambio, tiende a tornar relativa la obligación del Estado o a aligerarla. Hoy en día, la presión por un “Estado mínimo” constituye una verdadera redefinición de los términos del “contrato social”, reduciendo la obligación estatal a la protección de la propiedad y seguridad personal, y enfatizando el ejercicio de los derechos “negativos”, o sea, aquellos que involucran una abstención o una no obstaculización estatal. En contraste, aquellos derechos que involucran una pro-actividad estatal son crecientemente puestos en duda y su exigibilidad tiende a ser abandonada.

El desmontaje del viejo sistema de relaciones entre capital y trabajo, y entre el Estado y los ciudadanos, ha estado vinculado y ha sido promovido por importantes cambios en la tecnología y en la organización del trabajo. En apretada síntesis, puede demostrarse que el clásico sistema “fordista”, basado en la producción en masa por una clase obrera organizada y agrupada en grandes fábricas, ha sido desplazado cada vez más por una serie de métodos descentralizados, informatizados, des-localizados y sostenidos en una extrema flexibilidad tecnológica, organizacional y legal. La ruptura de muchas barreras que obstaculizaban la libre circulación de mercancías, capital, tecnología y poder (notable excepción es el factor trabajo, aún sometido a fortísimas y cada vez más duras barreras proteccionistas), ha determinado un incremento de la asimetría entre capital y trabajo, especialmente porque ello aumenta las

flexibilidades que dan más libertad de maniobra al patrono, pero no necesariamente al trabajador (UNESCO, 1982). Esto se expresa claramente en la profunda decadencia de la organización sindical, en la fragmentación de espacios y ámbitos de organización de la población asalariada, y en la fragilidad de las alianzas políticas y sociales en las que se amparaba el trabajador (Offe, 1994). Cada vez más trabajadores enfrentan la negociación con el capital desamparados de toda protección estatal o de toda organización clasista.

Los cambios tecnológicos, por otra parte, han ahondado las divisiones dentro del propio mundo del trabajo. Con la explosión de la producción basada en el conocimiento experto y en la informática, una masa muy importante de trabajadores vio desvalorizadas sus competencias y descalificada su experticia acumulada. Unos pocos trabajadores pudieron vincularse con el mundo de la producción basada en el conocimiento, y ello ha producido una brecha de salarios cada vez más fuerte entre, de un lado, una masa mayoritaria inhabilitada, y de otro, un segmento limitado que se distancia enormemente de sus antiguos pares. La destrucción de las identidades obreras tradicionales ha sido acelerada por esta diferenciación interna de las clases trabajadoras, pero también por el desarrollo de otros focos de identidad. Muchos sentidos de pertenencia e identidad se apoyan en la tecnología informática de la red, que permite a las personas agruparse de manera des-localizada, es decir, con independencia de intereses vinculados al mundo del trabajo, de la oficina o de la comunidad local. Esto ha implicado, en definitiva, la profunda erosión de los modos de acción colectiva propios de las sociedades anteriores, donde barrio y sindicato ocupaban un lugar central en la formación de identidades asociadas a la acción colectiva. Muchas veces, en cambio, las nuevas identidades “en red” impiden la formación de amplios bloques multi-clasistas orientados a una negociación ciudadana con el capital o con el Estado. La

red ayuda y sostiene otras formas de acción colectiva basadas en factores de identificación inéditos, descentradas de las antiguas topografías de la sociabilidad, y ligadas a espacios, lugares y tiempos sincronizados.

Los procesos de destrucción del viejo “contrato social” del Estado del Bienestar, se han visto impulsados por una acelerada y masiva desregulación de los mercados financieros, y por la movilidad cada vez mayor de los capitales y de las mercancías. Todo lo cual no ha ido acompañado por una equivalente movilidad ni del conocimiento, ni, sobretodo, de la mano de obra y de las personas. Mientras el actual sistema da la más alta capacidad de flexibilidad a los factores productivos ligados al capital, restringe seriamente y “fija” territorialmente a aquellos dependientes del trabajo. Esto da lugar a una globalización “asimétrica” y sesgada en contra de los trabajadores y de las poblaciones pobres que no tienen la misma capacidad de buscar su mejor rentabilidad en los mercados mundiales. Asimismo, la mayor parte de los Estados han avanzado hacia la privatización de un conjunto de servicios públicos y de áreas de la economía que hasta 1980 se consideraban normalmente como parte del sector público, o al menos que debían estar bajo estrecha regulación gubernamental. El auge de la ideas individualistas y a favor del libre mercado propias de la economía ortodoxa, ha llevado a un consenso relativamente amplio respecto a la eficiencia de mecanismos de producción y redistribución de los bienes sociales que se basan en la autoayuda y en la libertad de los individuos. Desde esta perspectiva, se considera con frecuencia a toda forma de apoyo social, como una forma de injusticia o de asfixia de la libertad individual.

Este conjunto de ideas y prescripciones incluyen líneas directrices. Entre éstas se podría listar las siguientes: la privatización de los servicios públicos, de la seguridad social y de las empresas estatales; las políticas de austeridad destinadas a mantener a toda costa el equilibrio fiscal

y a priorizar el combate contra la inflación; la sumisión a las ventajas comparativas; un rol neutral del Estado en la promoción del desarrollo; la reducción y/o eliminación de subsidios a los servicios básicos o a las empresas; la fragmentación de los movimientos sociales y el fuerte debilitamiento del sindicalismo (UNESCO, 1982, Kohler, Wannoffel, 1993); la promoción de valores basados en el individualismo, en el consumismo hedonista y en la competencia. Este último rasgo del conjunto de ideas llamadas “neo-liberales” reintroduce, asimismo, de manera más o menos solapada, formas de “darwinismo” social que tuvieron su auge en la segunda mitad del siglo XIX (Hofstadter, 1992). De acuerdo con esta perspectiva, el éxito económico es la evidencia de la capacidad de adaptación y de la superioridad del sujeto exitoso. Por tanto, las políticas destinadas a apoyar o compensar las desventajas de los “perdedores” representan un costo inútil para el desarrollo y para la prosperidad general de la sociedad. Tal ayuda reduciría la capacidad de competir de los más idóneos y retrasaría el crecimiento, sin por ello cambiar la suerte de los “perdedores”, que, a su vez, lo serían debido a su intrínseca inferioridad. De esta forma, las penurias, enfermedades y carencias de los pobres, dejarían de ser una responsabilidad social, para convertirse en un mecanismo impersonal de selección que descartaría a los menos adaptados y menos aptos. Este mecanismo de selección permitiría prosperar y sobrevivir sólo a los más eficientes, dando pie, así, a un desarrollo económico y social más rápido y eficaz.

La importancia del sector público no sólo se ha reducido en el manejo de la economía y en la provisión de servicios. El Estado nacional se ha visto cuestionado como espacio de decisiones y como referente de la vida social y de la política por dos procesos simultáneos y convergentes. Para empezar, la aparición y fortalecimiento de espacios de decisión supra-nacionales y multilaterales, ha ido arrebatando cuotas de soberanía a muchos –sino la mayoría–

de los países. El debilitamiento de la soberanía nacional se asocia, no sólo al fortalecimiento de regímenes globales y de una institucionalidad supra-nacional, sino al hecho de que muchos de los problemas que hoy deben enfrentar los sistemas políticos son de una escala y localización que trascienden ampliamente la autoridad de los Estados. Un ejemplo claro lo proporcionan temas como el calentamiento global, las migraciones, el tráfico de estupefacientes, o las grandes epidemias globales. Por otra parte, la enorme concentración de poderes económicos, militares y políticos en un puñado de naciones, o el ascenso del unipolarismo estratégico posterior al fin de la Guerra Fría, han deteriorado severamente el valor de los recursos de poder de muchas naciones. En la época del balance bipolar o multipolar, las naciones débiles o menores podían siempre manejarse manipulando los conflictos entre grandes potencias, aumentando de esta manera sus márgenes de libertad estratégica. Tal opción es muy remota en las actuales circunstancias (Lyons, 1995).

En todo caso, sea por la mundialización de los problemas o por el unipolarismo, la mayor parte de los Estados nacionales se han visto cada vez más impedidos de controlar la capacidad de decisión necesaria para hacer frente a los problemas de sus países. Mientras que por otro lado, las poblaciones y electorados frente a los cuales son responsables los Estados les han seguido exigiendo la solución y satisfacción de sus demandas (Tulchin, 2002). Esta “tijera”, este entrampamiento entre capacidades más reducidas, por un lado, y demandas constantes o crecientes de la población, por otro, ha llevado a una enorme pérdida de legitimidad de los Estados frente a sus propios electorados. Para muchas personas, participar en la vida ciudadana y elegir a las autoridades se ha convertido en un ejercicio fútil. El ejercicio de votar pierde sentido en la medida en que no importa quién sea elegido: éste no podrá resolver los problemas porque éstos se escapan a la competencia real o a los recursos del Estado, o porque, alternativamente, no

habrá más remedio que llevar adelante políticas dictadas desde el exterior por agentes que no son responsables ante el electorado y que son, a su vez, portadores de una racionalidad sistémica global totalmente sustraída a la voluntad, vigilancia y exigibilidad por parte de los electores (Tortosa, 1998, Beck, 1998).

La pérdida de sentido y de legitimidad de lo “nacional” y de los sistemas políticos nacionales, ha motivado una creciente búsqueda de otros ámbitos ciudadanos y comunales que puedan permitir a los sujetos retomar el sentido de su existencia social, y hallar soluciones adecuadas y cercanas a las necesidades y aspiraciones de la población. Esto ha repercutido en la creciente importancia que se da a los gobiernos locales, a las autonomías provinciales y regionales, y a las formas de organización basadas en identidades (sean éstas territoriales o no). De esta forma, las personas vuelven sus ojos crecientemente hacia sus gobiernos municipales o locales en búsqueda de respuestas a sus aspiraciones, o intentan crear formas de organización particularistas que consideran más cercanas a su existencia y a sus mundos vitales que un Estado nacional que se ve, al mismo tiempo, como lejano, débil e incapaz.

De esta forma, el Estado se ve desafiado tanto desde el nivel supra-nacional como desde el nivel sub-nacional. El Estado ve acotadas, cuestionadas y limitadas sus capacidades de acción y respuesta, y, sobretodo, su legitimidad y autoridad tanto frente a actores globales como frente a la propia población que gobierna, pero que se halla cada vez más alienada de él.

Entre los factores transnacionales que más han influido en el debilitamiento de las capacidades autónomas de los Estados, y en especial de los del mundo en desarrollo, se encuentra el problema del excesivo endeudamiento. Los muy serios problemas que enfrentan los Estados para asegurar el servicio de la deuda, y, por consiguiente, para asegurar un adecuado flujo

de financiamiento para sus economías, han llevado a una generalizada dependencia respecto a los organismos del Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) y a otras instituciones financieras multilaterales, como, por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo o la Corporación Andina de Fomento. Todos estos organismos fueron diseñados, originalmente, con el propósito de ayudar a los países a mantener su solvencia de corto plazo y para asegurar su capacidad de responder a crisis de sus balanzas de pagos. Sin embargo, a lo largo de las décadas, los organismos financieros internacionales han ido ampliando progresivamente su papel más allá de una condición de meros prestamistas. Los organismos mencionados se han convertido en certificadores de “buena conducta financiera”, y han ido desarrollando una gama cada vez más invasora y compleja de condicionamientos para dar su ayuda. Estas condiciones se han tornado cada vez más complejas, y afectan a una amplia y creciente gama de políticas nacionales que son vistas como relevantes para la solvencia de los Estados y para su capacidad de mantener sus presupuestos equilibrados.

En efecto, el pensamiento dominante en los bancos multilaterales apunta a controlar los factores “estructurales” de los déficit que ellos están llamados a combatir y que impiden la correcta disciplina financiera de los Estados. Sin embargo, en la lista de estos factores “estructurales” puede incluirse una cadena de dimensiones cada vez más amplia que no sólo incluye aspectos financieros, fiscales o tributarios, sino también otros de tipo productivo, social, político, jurídico o incluso de seguridad. De esta forma, la banca multilateral ha ido ganado la capacidad de ejercer una creciente tutela sobre amplias áreas de política pública en los países que pretenden beneficiarse de su asistencia (Blustein, 2003). El problema es, tal vez, que la banca multilateral tiene un mandato extremadamente específico: mantener y restaurar el equilibrio de las finanzas públicas, evitar los déficit y asegurar

el flujo de préstamos y de inversiones necesarias para promover el crecimiento y credibilidad de las finanzas públicas y privadas. Estos objetivos son sin duda importantes, pero dado el peso de los organismos multilaterales, terminan por eclipsar, más allá de lo sostenible, otros propósitos que los Estados y sus votantes también tienen. La monolítica imposición de criterios unidimensionales de evaluación del desempeño de los gobiernos en materia financiera, termina conduciéndolos al sacrificio de todas las demás metas exigibles y de todos los demás objetivos apetecibles para la población y para los propios gobiernos. Y justamente, al maniar muchas agendas gubernamentales que deben ser postergadas en aras de las metas de equilibrio fiscal, las agencias financieras multilaterales debilitan la capacidad de los gobiernos para mantenerse como referentes de la demanda social colectiva. En buena parte, la búsqueda de nuevos referentes políticos e identitarios se nutre de esta desilusión ante la irrelevancia e impotencia del sector público tradicional para dar respuestas a otras inquietudes no incluidas en la agenda de los organismos financieros globales.

El panorama geopolítico ha sufrido también vastas transformaciones. Como ya se señaló, el fin de la Guerra Fría dio al traste con el bipolarismo estratégico que había primado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Esto trajo consigo transformaciones radicales en la estructura del poder internacional. Por un lado, la desaparición de la Unión Soviética y la fragmentación de muchos de los países del bloque socialista dejaron a Estados Unidos como la única súper potencia militar y política del mundo (Peñas, 1997). Pero el fin del sistema soviético no sólo determinó el predominio de Washington en la geopolítica mundial: determinó asimismo el completo derrumbe de la credibilidad de las opciones políticas basadas en el pensamiento marxista. Este colapso no sólo llevó al predominio incontrarrestable de Washington en la política mundial, sino

que determinó la hegemonía igualmente sin contrapeso del pensamiento económico liberal basado en la apología del capitalismo. No sólo surge una sola superpotencia, sino también lo que se ha llamado un “pensamiento único” (Varios Autores, 1998).

Este creciente monolitismo en el plano de las ideas económicas, ha ido acompañado de la cada vez más difundida creencia o supuesto de que la democracia liberal de corte occidental está en camino a convertirse en el único sistema político legítimo, el cual –se presume– terminará imperando en todo el orbe más temprano que tarde (Fukuyama, 1992). A pesar de este “triumfalismo democrático”, subsisten numerosos focos de autoritarismo y lo que es más serio aún, en muchos países de reciente democratización, el sistema parece crecientemente incapaz de afianzar su legitimidad y de ser percibido como efectivo para resolver los problemas de las personas. En regiones como América Latina, sectores mayoritarios de la población dicen haber perdido toda confianza en las autoridades elegidas y en las instituciones democráticas. Esto arroja crecientes dudas sobre la difundida opinión de que la humanidad ha llegado al “fin de la historia” y que ya no cabe ningún debate ideológico que pueda poner en duda la hegemonía y el ascenso del capitalismo y de la democracia liberal.

Matizando todavía más esta idea de que el mundo ha entrado en una etapa de predominio a largo plazo de los Estados Unidos, de la democracia liberal y del capitalismo irrestricto, existen tres factores que limitan la posibilidad de afirmar sin reparos lo anterior:

Primero. Aunque los Estados Unidos concentran un poder militar y político sin rival, su dominio no es tan claro en otros aspectos, como en el económico, tecnológico y comercial. En cierta forma, mientras en lo estratégico vivimos un unipolarismo, en otros aspectos se tiende más bien a la multiplicación de centros de poder y a la difusión en redes de las capacidades de dirigir

y controlar procesos. *Segundo.* A mediano plazo, parece claro que surgirán otras potencias no tradicionales que, por su enorme dinamismo, pueden llegar a convertirse en polos de poder competitivos con los Estados Unidos: tal es el caso de países como China, India y, en cierto sentido, la Unión Europea. *Tercero.* La dinámica misma del unipolarismo obliga a los Estados Unidos a una creciente sobre-extensión de sus recursos y a un intervencionismo generalizado, tendencia que sólo aumenta el número de sus enemigos y lleva a nuevos incrementos de la necesidad de intervenir. Esto puede terminar poniendo una creciente carga sobre sus recursos, y sobre la capacidad de su población y economía para resistir semejante sobre-extensión. La alternativa multilateral, aunque por ahora dejada de lado, requiere del fortalecimiento de los aliados, de su autonomía y de sus capacidades, lo cual, a la larga, también fomenta la aparición de poderes competitivos o potencialmente competitivos.

El derrumbe del socialismo como alternativa política, no sólo tiene relación con el fin de la Unión Soviética. Tiene también relación con cambios profundos en el sistema productivo y en la lógica de la reproducción económica. El periodo posterior a 1980 puede caracterizarse por el fin del llamado “modelo fordista”. El “fordismo” se basó en un sistema productivo de industrias de gran escala, con una mano de obra sindicalizada, fuertemente organizada, y con garantías de acceso a prestaciones, seguridad y beneficios generalmente contenidos en contratos colectivos muy formales. Las nuevas formas de producción, basadas en la informática y las comunicaciones globales casi instantáneas han hecho obsoleto el modelo “fordista” (Piore, Sabel, 1993): la producción ahora enfatiza las economías de flexibilidad e innovación por encima de las economías de escala que hicieron posible el modelo fordista. Como resultado de ello, la parte más dinámica de la economía ya no se basa en una mano de obra estabilizada y masiva. Esto ha hecho que la clase obrera tradicional pierda gran parte de sus efectivos,

y ha llevado a un enorme debilitamiento de la capacidad de los sindicatos para negociar y para constituirse en el principal eje identitario de sus asociados (Beck, 2000).

La decadencia de la clase obrera tradicional ha tenido como consecuencia un derrumbe de las identidades basadas en la clase social, así como de la acción colectiva basada en la conciencia de clase. Hasta hace aproximadamente veinticinco años, la línea de fractura central de muchos sistemas políticos pasaba precisamente por la identidad de clase. Buena parte de los sistemas de partidos políticos en los países desarrollados y en algunos de menor desarrollo reflejaban esta división y se polarizaban en función de la división o contradicción entre capital y trabajo. Hoy en día, en cambio, la política propiamente obrera casi ha desaparecido o ha perdido mucho de su importancia tradicional. En su lugar, han aparecido un cúmulo de demandas y de luchas basadas en otros focos de identidad que ya no tienen relación con la esfera de la producción (que proporciona cada vez menos referentes estables de asociación) sino con las esferas de los estilos de consumo, de la política cultural, de las pertenencias sociales o de las estructuras de poder interpersonal fuera del ámbito industrial (Habermas, 1994). De allí que hayan tomado un carácter mucho más central las demandas y el activismo político basados en las identidades de género, en las preferencias sexuales, en el nacionalismo y las raíces étnicas, en la religión o en mundos culturales particulares, o en empresas o causas morales que adquieren una inusitada centralidad en la definición de la postura y la localización de las personas en el mundo social. Estas pertenencias y esta política de las causas morales o de los estilos de vida desbordan fácilmente el ámbito nacional, en el cual las luchas de clase tendían a centrarse (a pesar del siempre idealizado internacionalismo obrero de los socialistas clásicos).

En las últimas décadas, las tendencias económicas y demográficas han tenido un comportamiento

muy asimétrico y heterogéneo en distintas partes del mundo. Por un lado, los países desarrollados, y en especial los europeos, han experimentado un estancamiento e incluso el inicio de una reducción de su población (ONU, 1999). En general, parece ser una tendencia universal que los más altos niveles de desarrollo vayan acompañados por una seria reducción de la fertilidad y de la fecundidad. Esto ha llevado a que las sociedades desarrolladas sean cada vez más “viejas”, lo cual se acentúa por los grandes avances en la esperanza de vida. De esta manera, muchas sociedades desarrolladas ya no pueden reemplazar con suficiente velocidad a una población económicamente activa cada vez más envejecida. Esto pone un creciente peso sobre los hombros de una proporción cada vez más reducida de trabajadores jóvenes. Entre los resultados de estas tendencias, se halla la creciente crisis de costos de los servicios de seguridad social y de atención a la salud (Mesa-Lago, 1993). Cada vez hay más personas que requieren atenciones y recursos de estos servicios, y éstos son cada vez más caros y sofisticados.

Una solución que se ha tomado, es la entrada masiva de inmigrantes provenientes de zonas donde la transición demográfica aún no ha avanzado demasiado. Las empobrecidas y jóvenes sociedades del mundo en desarrollo constituyen una proporción cada vez mayor de la fuerza laboral del primer mundo. Sin embargo, este proceso migratorio está lleno de injusticias e irracionalidades, y ha provocado el desarrollo de una xenofobia tan autodestructiva como irritante (Pajaras, 2000). Pero, incluso considerando los beneficios que las partes derivan de ella (Adams, 2003), la migración internacional tiene efectos de otro tipo: por ejemplo, culturales, religiosos, y referidos a la seguridad. Muchas naciones desarrolladas se ven atezadas por el temor de que su identidad nacional y sus formas de vida puedan verse amenazadas por la avalancha de trabajadores provenientes de zonas del mundo con costumbres y culturas muy diferentes. La crisis de identidad de los países receptores,

favorece que la política en torno al tema sea rehén de numerosos prejuicios que amenazan llevar a niveles de violencia, discriminación y resentimiento francamente desestabilizadores. En todo caso, más allá de la problemática de la migración, es claro que uno de los problemas que enfrentan muchas sociedades, tanto desarrolladas como subdesarrolladas, es la creciente dificultad para mantener sus servicios de salud y de protección social, en un contexto de disminución de los contribuyentes de los costos.

Los procesos de urbanización acelerada son también una fuente de tensión sobre las estructuras heredadas del Estado del Bienestar. Esta urbanización afecta sobretodo a los países del Sur, pero indirectamente repercute en los desarrollados, al ser uno de los factores asociados a las mismas presiones que incentivan la inmigración hacia sus propias ciudades. El éxodo del campo a la ciudad es un fenómeno que ya comienza en la primera mitad del siglo XX, y aunque a un ritmo algo más lento, desde 1980 se ha mantenido en muchos países, sobretodo en aquellos donde aún existe un gran reservorio de población rural. Estos países suelen ser los más pobres y cuentan con servicios públicos menos afianzados. Las dificultades de los gobiernos locales y nacionales para mantener la infraestructura, el empleo urbano y los servicios sociales a nivel urbano, junto con la enorme presión demográfica, ha dado lugar a enormes megalópolis, donde millones de personas viven en condiciones precarias y sin esperanzas de hallar protección y servicios básicos mínimamente adecuados (ONU, 1995). Esta presión también ha puesto en seria tensión a la cohesión social. Las grandes ciudades en muchas partes del mundo (incluso en los países desarrollados), a menudo no han logrado integrar adecuadamente a las masas recién llegadas y a sus descendientes. Esto no sólo ha tenido efectos en la calidad de vida y expectativas futuras de las masas urbanas recientes sino que ha desembocado en procesos de “anomia” social (o de ausencia de valores

compartidos). Esta tendencia ha fomentado la violencia, la inseguridad, la explosión de la delincuencia, y la informalidad que va desde la actividad económica fuera de marcos regulados, hasta la ilegalidad y la formación de verdaderas sociedades delincuenciales paralelas a la “oficial”. Hoy en día, el nivel de inseguridad urbana ha alcanzado niveles de peligrosidad inconcebibles hasta hace tan sólo tres décadas (Szapoznikov, 2000).

La provisión de servicios básicos por parte del Estado se ha visto, pues, sometida a una tensión y a una sobrecarga crecientes, tanto en el Norte como en el Sur. Todos estos fenómenos antes descritos han puesto en jaque la capacidad de respuesta de las autoridades estatales. Ante tal situación, se ha producido un intenso debate sobre el papel que deben jugar los sectores públicos en la oferta de estos servicios.

La tendencia en los últimos años ha sido la de proponer con creciente vigor la idea de que el Estado debe reducir su rol en la provisión de servicios básicos y contentarse con un rol regulador de actores privados encargados de hacerlo. Desde esta perspectiva se acepta, por cierto, que el Estado se haga cargo de la labor subsidiaria de proteger a aquellos que no pueden acceder a los mecanismos privados o de mercado en materia de salud, educación, vivienda, seguridad social, etc. Ante la prioridad absoluta que se da a la manutención de cuentas fiscales equilibradas y ante la presión para evitar o minimizar los déficit fiscales, los programas sociales y la inversión social del Estado se han visto seriamente menoscabados. El mismo efecto ha producido la importancia central que se le ha dado al servicio de la deuda externa, que, junto con la defensa y la seguridad, prácticamente se han convertido en la razón de ser de los Estados nacionales.

Por otra parte, se ha considerado más eficiente reducir los subsidios indirectos a la oferta de servicios, y se han promovido mecanismos que

permitan aumentar las transferencias directas a los usuarios de los mismos. Sin embargo, la experiencia demuestra que la privatización o la socialización de los servicios no aligera el rol del Estado, puesto que la mayor parte de los servicios sociales no se ofrecen privadamente en condiciones que hagan posible el desarrollo de mercados eficientes. Las asimetrías de información, las condiciones de monopolio absoluto o temporal, la capacidad asimétrica para formar coaliciones, y otros fenómenos del mundo real, demuestran que la retirada estatal, en el mejor de los casos, sólo puede terminar constituyendo un cambio en la forma de la intervención y del rol gubernamental, pero en ningún caso un abandono, liso y llano, de las funciones que tradicionalmente se ha esperado del sector público.

En suma, el debate contemporáneo ya no se centra tanto en si el Estado debe o no intervenir en la provisión de servicios sociales básicos, sino en cómo y en qué medida debe hacerlo. La búsqueda de la eficiencia y de la justicia tal vez requieran alejarse de los moldes y políticas propias del Estado del Bienestar clásico, las cuales parecen haberse hecho financiera, administrativa y políticamente insostenibles en las últimas décadas. Pero ello no implica que las autoridades públicas no deban diseñar otras políticas y mecanismos más imaginativos y eficaces para lograr poner los recursos y capacidades de las sociedades al servicio de las carencias de las poblaciones necesitadas y de las grandes masas que no pueden hallar cabida en los mercados privados (Vellinga, 1997).

En el último cuarto de siglo se ha demostrado que las viejas respuestas del sector público ya no son suficientes, pero de ello no ha podido deducirse que toda respuesta del sector público sea ineficiente o injusta. Tras la reciente experiencia histórica, tenemos conciencia de que ni los mercados, ni las respuestas comunitarias autogestionadas pueden —por distintas razones—, ser caminos del todo satisfactorios al problema

de garantizar los derechos básicos de acceso a bienes y servicios fundamentales para la mayoría de la población. Por tanto, queda vigente el desafío de diseñar y reinventar la acción pública en el plano de la salud y de los servicios sociales, tomando plenamente en cuenta los procesos ocurridos en las últimas décadas e incorporando el hecho de que los sujetos sociales son otros, que en muchos casos las demandas son diferentes y que, hoy más que nunca, la creciente conciencia de la identidad personal y social requieren enfoques mucho más discriminados, particulares y focalizados de las políticas públicas sociales. En suma, probablemente ha terminado la época de las grandes respuestas universalistas a las necesidades de la población y es tiempo de asumir que es preciso desarrollar políticas que tengan en cuenta la existencia de mundos vitales que entienden sus demandas y sus condiciones

de existencia de maneras muy particulares y que, por ello, reclaman el derecho a legitimar lo específico de sus requerimientos hacia la sociedad.

Por cierto que las reflexiones esbozadas en las páginas anteriores se apoyan fuertemente en la experiencia de los Estados del Bienestar más antiguos y desarrollados. Pero, en este texto se insinúa como hipótesis que, aparte de sus peculiaridades y especificidades, los sistemas equivalentes en América Latina enfrentan desafíos similares y que las tendencias globales afectan o están en vías de afectar de manera comparable a sus estructuras históricamente consolidadas. Por lo demás, harán falta muchos más estudios que los actualmente disponibles, para establecer hasta qué punto y de qué manera la problemática latinoamericana y la europea son similares y en qué puntos merecen un tratamiento diferente.

Bibliografía:

Adams, Richard 2003 *International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries* (Washington DC: Policy Research Working Papers No. 3179, The World Bank).

Beck, Ulrich 1998 “¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización” en *Estado y sociedad* (Barcelona: Paidós) No. 58.

Beck, Ulrich 2000 *Precariedad del trabajo en la era de la globalización* (Barcelona: Paidós).

Blustein, Paul 2003 *The Chastening: Inside the Crisis That Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF* (New York: Public Affairs).

Fukuyama, Francis 1992 *El fin de la historia y el último hombre* (Barcelona: Planeta).

Habermas, Jürgen 1994 *Identidades nacionales y post-nacionales* (Madrid: Tecnos).

Hofstadter, Richard 1992 *Social Darwinism in American Thought* (Boston: Beacon Press).

Kohler, Detlef y Manfred Wannoffel, (coordinadores) 1993 *Modelo liberal y sindicatos en América Latina* (México: Fundación Friederich Ebert).

Lyons, Gene 1995 *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention* (Baltimore: John Hopkins University Press).

Mesa-Lago, Carmelo 1993 *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización* (Quito: INCAE).

Navarro, Vicenc 2000 *Neo-liberalismo y Estado de Bienestar* (Barcelona: Editorial Ariel).

Offe, Klaus 1994 *Contradicciones del Estado del Bienestar* (Madrid: Alianza Editorial).

ONU 1995 *The Challenge of Urbanization: The World's Largest Cities* (New York: Department of Economic and Social Information and Policy Analysis, Population Division).

ONU 1999 *World Population Monitoring* (New York: Department of Economic and Social Affairs Population Division).

Pajaras, Miguel 2000 *Inmigración y ciudadanía en Europa: la inmigración y el asilo en los años 2000* (Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales).

Peñas, Francisco Javier 1997 *Ocidentalización: fin de la guerra fría y relaciones internacionales* (Madrid: Alianza Editorial).

Piore, Michael y Charles Sabel, 1993 *La segunda ruptura industrial* (Buenos Aires: Alianza Editorial).

Szapoznikov, Jorge (ed.) 2000 *Convivencia y seguridad: un reto para la gobernabilidad* (San Salvador: BID, Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana” - Universidad Alcalá de Henares).

Tortosa, José María 1998 *Estado y globalización* (Quito: ILDIS / Editorial Trama Social).

Tulchin, Joseph 2002 *Democratic Governance and Social Inequality* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).

UNESCO 1982 *Repercusiones sociales de la revolución científica y tecnológica. Simposio de la UNESCO* (Madrid: Tecnos/ UNESCO).

Varios Autores 1998 *Pensamiento Crítico vs. Pensamiento Único* (Madrid: Le Monde Diplomatique, Temas de debate).

Vellinga, Menno (coordinador) 1997 *El cambio del papel del Estado en América Latina* (México DF: Siglo XXI).