

# **DESARROLLO SOCIAL Y SALUD**

***Víctor Mario Estrada Ospina***

**C**on la puesta en marcha del proceso de apertura económica y política en Colombia, se ha iniciado un viraje en cuanto al modelo de desarrollo se refiere. En realidad estamos ante un modelo económico de corte neoliberal, que intenta aún más debilitar el Estado social o las funciones sociales del Estado. La llamada apertura económica se ha venido convirtiendo progresivamente en sinónimo de privatización, apoyándose en dos supuestos mitos:

1. Que el Estado colombiano ha sido un Estado esencialmente intervencionista desde el punto de vista del desarrollo económico y social.
2. Que el Estado como todas las instituciones, entre ellas las instituciones sociales, son ineficientes y carentes de gestión social.

Lo anterior puede ser relativamente cierto, pero en todo caso los defensores del antiestatismo, han convertido estas verdades a medias en nuevos dogmas, erigiéndolos a la categoría de mitos, para declararse partidarios de un modelo económico productivista que magnifica el mercado como principio ordenador, integrador y regulador de la sociedad. En términos sintéticos podríamos afirmar que son los cerrados partidarios de un modelo económico que aboga por el capitalismo salvaje, debilita al Estado en su función social y sacraliza un ordenamiento económico sin rostro humano; dejando a la deriva a los sectores más pobres de la sociedad expuestos a un creciente deterioro de la calidad de la vida.

Es por esta razón, que se impone la necesidad de una seria reflexión por parte de los académicos, como de los profesionales en ejercicio, principalmente, de los profesionales de las ciencias sociales, ya que estamos ante un nuevo modelo económico que no es endógenamente equitativo. Situados frente a esta perspectiva, me propongo examinar en primer lugar, cuál ha sido el papel que el Estado ha jugado en la formación de la Nación y particularmente, cuál ha sido el papel que el Estado colombiano ha jugado históricamente a partir de la Constitución de 1886 en la construcción del desarrollo social.

#### INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL

En la presente coyuntura ha venido tomando fuerza la idea de que el Estado colombiano ha sido históricamente intervencionista en el terreno económico y social, esta idea como lo afirmo anteriormente ha sido elevada a la categoría de mito, convirtiéndose en verdad indiscutible, con la finalidad de apuntalar un modelo económico cuya racionalidad está sustentada en un concepto empírico fundamental, el mercado. Este modelo, por otro lado, se desarrolla en el marco de una crisis que no sólo tiene una expresión económica sino también de valores de las formas de hacer política de representatividad y legitimidad; en fin, en términos generales se trata de una crisis de relación entre el Estado y la sociedad.<sup>1</sup> En el caso colombiano este proceso de apertura económica y política se inicia en medio de una profunda crisis del Estado y de la sociedad, donde directa o indirectamente las violencias parecen encontrarse en la base de la crisis del Estado, la que puede ser pensada como una crisis de autoridad política, de representatividad y de hegemonía;<sup>2</sup> para efectos del presente análisis es conveniente que destaquemos las manifestaciones de la llamada crisis de representatividad. En primer lugar, se traduce en la incapacidad del Estado para funcionar como principio de unidad y de cohesión de lo social. Esta

<sup>1</sup> Rosas P. Margarita; Cassaniga Susana. "Las políticas de ajuste instrumentos de desajuste", *Revista Acción Crítica*, No. 29, Celats-Alaets Lima, 1991.

<sup>2</sup> Vélez Ramírez Humberto, *Lo constitucional, lo real y lo imaginario del Estado*, Colección Edición Previa, Universidad del Valle, Cali 1992.

situación adquiere características más graves en una sociedad en la que, como la colombiana, la ideología de lo privado y la propia empresa privada han sufrido de autismo, quedando definidas por intereses personales, familiares y grupales sin sentido social, o con una función social paternalista y, por lo tanto, aislacionista y desintegradora. En segundo lugar, la crisis de representatividad también tiene que ver con la debilidad de las instancias de mediación entre el Estado y la sociedad civil.<sup>3</sup> Es por esta razón que la crisis del Estado actual no puede ser comprensible, sino en la medida en que se examine cuál es el papel que el Estado ha jugado en la formación de la nación, y concretamente, cuáles han sido las funciones que en relación con la promoción del desarrollo económico, político, social y cultural ha jugado a nivel de la sociedad. En forma esquemática la tesis es la siguiente: Un Estado cumple un papel hegemónico y estratégico en la formación y/o cualificación de una nación cuando logra cohesionar a sus distintas, complejas y contradictorias sociedades civiles en la construcción de un proyecto de desarrollo presidido por la búsqueda de metas y propósitos nacionales. Es eso lo que puede entenderse por contribución del Estado a la formación de la nación y de la unidad nacional.<sup>4</sup> Este problema se pretendió resolver en la Constitución Política de 1886, por la vía de la centralización política y la descentralización administrativa, constituyéndose ésta en la fórmula de transacción de las contradicciones entre la reconstrucción unitaria de la nación por la vía constitucional y la vigorosa presencia de las élites regionales. Queda claro entonces, que en un país sin infraestructura física; atomizado en un archipiélago de pequeños mercados, locales; huérfanos de fuentes y de mecanismos de acumulación de capital; y finalmente carente de una clase y de una ideología nacionales, se tuviese que pensar en la centralización constitucional del poder como como casi único “pegante” de la nación colombiana.<sup>5</sup> Pero ni el Estado, ni las élites establecidas en el poder lograron levantar un proyecto de desarrollo nacional que hiciera posible la cohesión de la Nación; por

<sup>3</sup> *Ibid*; p. 19.

<sup>4</sup> *Ibid*; p. 13.

<sup>5</sup> *Ibid*, p. 14.

el contrario, podría afirmarse que la contribución del Estado a la formación de la nación tuvo en la Constitución de 1886 limitaciones más profundas. En primer lugar, la centralización constitucional del poder se hizo desde “arriba”, por la vía autoritaria... Pero, no solamente la formación de la nación quedó inscrita bajo esa única y exclusiva dimensión de la organización política del país bajo la tutela de un Estado central, autoritariamente concebido y practicado, sino que, además éste renunció a la función de cohesión de la nación. Y lo hizo a favor de la única institución que, en la época, tenía un carácter nacional, como lo era Iglesia Católica... Fue así, entonces, como el problema de la formación de la nación, más que resuelto, quedó suprimido o, por lo menos, con una resolución postergada.<sup>6</sup> En este sentido es importante tomar en cuenta lo que señala Consuelo Corredor, cuando se refiere a lo que ha sido el proceso de modernización sin modernidad vivido en Colombia: la erosión del orden social tradicional, las profundas mutaciones socio-culturales, y el deterioro de la cohesión social y de la identidad nacional, han estado ocultas y por tanto su resolución ha sido postergada en forma permanente. Esta es la matriz del conflicto en que se debate en la actualidad la sociedad colombiana.<sup>7</sup> En la medida en que el Estado renuncia a la función importantísima de integrar y cohesionar la nación, no sólo se debilita la acción estatal, sino que progresivamente se convierte en un factor perturbador que obstaculiza el desarrollo de la nación y entraba el papel de mediación que debe darse entre el Estado y la sociedad civil. En forma muy temprana, el marco de intervención del Estado y sus modalidades fueron trazadas por las élites dominantes, poniendo la intervención a su servicio en una relación sin contraprestación: las élites subordinan y usufructúan el Estado, pero no le tributan lo suficiente y desconfían de su capacidad de gestión y regulación.

Se trazó así un tipo de intervención que no limita los intereses particulares en aras del interés general. Ello impidió que el Estado ganara una relativa autonomía para poder cumplir las funciones que le

<sup>6</sup> *Ibid*; pp.14-15.

<sup>7</sup> Corredor Martínez Consuelo, *Los límites de la modernización CINEP*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1992.

son propias y constituirse en el garante de los derechos colectivos. Ha sido un proceso de privatización del Estado, en el sentido de subordinar las instituciones y la acción estatal a intereses particulares, respetando siempre el inflexible marco socioeconómico y político. De tal forma se fue configurando un modelo liberal de desarrollo, que no se opone al intervencionismo estatal, pero que sí le traza su orientación y sus límites.

Las élites dominantes coparon los espacios políticos y económicos en nombre del principio liberal del respeto a la iniciativa privada, extremándolo al punto de oponerse a cualquier regulación y control estatal.<sup>8</sup> La anterior tesis queda plenamente confirmada, en los intentos realizados a finales del siglo pasado (1886) por la regeneración, el Estado pretendió someter, desde el centro político, a las élites regionales que, por una parte, conservaban casi intactas sus bases territoriales y sociales de poder y que, por la otra, carecían de intereses y, por lo tanto, de metas nacionales. Fue precisamente esto -darle bases nacionales, desde la acción del Estado, al capitalismo- lo que pretendió hacer Rafael Núñez.<sup>9</sup> Pero este intento se convirtió en un esfuerzo fallido, ya que en términos de políticas estatales no existían condiciones objetivas para una efectiva intervención del Estado en la economía... Nulas fueron, entonces las consecuencias económicas de la regeneración, proyecto éste con el que el país no pudo entrar ni en la modernización económica y, mucho menos en la modernidad de las instituciones y del pensamiento.<sup>10</sup>

Luego vendría el gobierno de Reyes (1904-1909) quien aunque "por principio" se oponía a la intervención del Estado en la economía, pues lo asumía como un pésimo administrador. Esto no obstante, en la primera década del siglo xx defendió con vehemencia y con consecuencias políticas que le fueron adversas, el intervencionismo de Estado. Pero, lo hizo bajo un supuesto ideológico muy preciso: La intervención debía ser circunstancial y no permanente solamente como fuerza de arranque para enfrentar la crisis; trascendida ésta había que

<sup>8</sup> *Ibid* p. 72.

<sup>9</sup> Vélez H, *Lo constitucional, lo real y lo imaginario del estado..... Op. cit;* p.30.

<sup>10</sup> *Ibid*, p.32.

retrotraer la acción del Estado a una situación de mínima intervención... Es por su concepción práctica del Estado por lo que Rafael Reyes puede ser considerado en Colombia como pionero de las concepciones y prácticas estatales inspiradas en el Neoliberalismo.<sup>11</sup>

El tercer gran intento de impulsar y consolidar un proceso de modernización económica en Colombia, como de promover el intervencionismo del Estado -el cual se erige como norma constitucional en 1936- lo constituye la llamada “Revolución en marcha”. Los intentos de López Pumarejo por reformar la Constitución en cuyos propósitos se destacan: la separación entre la iglesia y el Estado, el matrimonio civil, el divorcio vincular, la soberanía popular como fundamento de la sociedad, la libertad de religión y culto y la enseñanza laica y obligatoria, fracasarían por la oposición radical no sólo de la Iglesia, sino también de la mayoría de las élites económicas y políticas... Pero el discurso pro o anti-intervencionista de las élites económicas, no ha sido una cuestión de principios sino de conveniencia. El proyecto de modernización orientado por López Pumarejo, bien pronto fue torpedeado por las élites, sin distinción de color político, pues en materias económicas fundamentales actúan como partido único: No aceptan la política social como ingrediente importante del proceso de salarización y como estrategia de ampliación del mercado interno. Ven en ella una amenaza al ritmo de acumulación, como fue el caso hacia fines de 1937 cuando se proyecta una ley que hace obligatoria las cesantías, medida que en su opinión anuncia “un caos total en el país como ninguna disposición había logrado producir en toda la historia de la República”... La oposición de los industriales al gobierno de López Pumarejo se centró en la reforma tributaria y en la política social<sup>12</sup>, lo que llevaría a su declinación definitiva en su segundo gobierno. De ahí que en Colombia, en la década de los cuarentas, como en otros países de América Latina, “el intervencionismo deja de ser algo significativo, y se convierte por completo en un modo de gestión económica y social”,<sup>13</sup> siendo ésta la tendencia fundamental hasta nuestros días. Al limitado y contradictorio

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 33.

<sup>12</sup> Corredor C. *Los límites de la modernización, op.cit*; p.166.

<sup>13</sup> *Ibid*. p.168.

proceso de intervención del Estado en la economía, hay que agregar además la debilidad o la ausencia del Estado en la construcción del desarrollo social; lo que se refleja claramente en la existencia de una limitada legislación social y en la ausencia de prestación de Servicios sociales con cobertura nacional.

### ***La orientación del gasto social***

Hasta los años cuarentas las mayores magnitudes del gasto público se dirigían hacia los gastos de administración y funcionamiento y de inversión y fomento; los gastos sociales, en cambio, recibían valores notablemente inferiores.

Si bien durante la República Liberal (1930-1946) se avanzó en la legislación social, ésta tuvo un carácter fragmentario y significó diferencias importantes entre los tipos de trabajadores. Sólo hasta 1944 se expide el estatuto del trabajo (Decreto Ley 2350), el cual consigna un tratamiento acorde con la remuneración y la protección al trabajador: contratos escritos, jornada de 8 horas para el sector urbano y 9 para el rural, fijación de salarios mínimos, remuneración dominical, horas extras, jubilación y vacaciones. Pero por supuesto la cobertura era muy baja, pues se orientaba sólo a los trabajadores asalariados. La débil intervención del Estado en lo social es señalada en forma explícita en el enfoque “Bases de un programa de fomento para Colombia” (1950), en el cual se plantea como problema fundamental el bajo nivel de vida de la población y se reconoce que los beneficios del crecimiento logrados desde los años veinte se han dirigido hacia los propietarios del capital.

Bastante razón tiene Bernardo Tovar al concluir que la desigual intervención del Estado en favor de lo económico y en detrimento de lo social “debió coadyuvar, al lado de otros factores, a las condiciones sociales de un escenario propicio para la puesta en marcha del drama de la violencia... Esta debilidad del Estado lo predisponía, dada la confluencia de otras condiciones, para que fuese desbordado por los conflictos, los cuales en su resolución, tomaban el camino elemental de la violencia”.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> *Ibid*; p. 291.

Lo cierto es que la limitada acción estatal en la promoción y la construcción del desarrollo social, ha contribuido de manera decisiva a la profundización de los desequilibrios sociales y regionales, los cuales han generado los más diversos conflictos, quedando con ellos casi siempre en cuestión la legitimidad del Estado. La existencia de los desequilibrios sociales, el deterioro de la calidad de vida para algunos sectores de la sociedad y los aumentos en los niveles de pobreza, tiene que ver con el tratamiento que el Estado ha dado históricamente al gasto público social. En Colombia, si de algo ha carecido la política social es de la certidumbre, pues su tratamiento ha tenido más un carácter residual dado al contexto liberal del modelo de desarrollo, que combate las pretensiones estatales por inmiscuirse en las relaciones sociales. Esto se expresa claramente en el comportamiento histórico de los gastos orientados a objetivos sociales. Entre 1925 y 1950 se destaca no sólo la baja magnitud de los gastos sociales con relación a los gastos totales, sino también su relativa constancia en particular hasta 1946.

Así mismo, en el periodo 1950-1980 encontramos que los servicios del Estado (educación, salud, recreación, venta de servicios, y servicios financieros oficiales) durante esos 30 años ganan solamente dos puntos y medio en el PIB (Para 1950 representaban el 5.3% y para 1980 el 7.7%) frente a 8 puntos que ganan los rubros de consumo e inversión (para 1950 representan el 9.6% del PIB y para 1980 el 17.5%).

La década de los años ochentas ha significado, en el mejor de los casos, un estancamiento del gasto social... Mientras que, a lo largo de la década, el gasto público total con relación al PIB logra mantenerse alrededor del 24%, el gasto social pierde más de cinco puntos de participación en el gasto total. Tendencia similar ocurre con la participación del gasto social en el PIB que gana dos puntos entre 1980 y 1984, para perderlos en los cuatro años siguientes. Igual comportamiento registra el gasto social por habitante.<sup>15</sup> Ello tal vez puede explicarse por las medidas de ajuste tomadas para enfrentar la crisis en la llamada década perdida.

<sup>15</sup> *Ibid*; pp. 292-293.

En el periodo 1980-1988 todos los componentes del gasto social, educación, salud, seguridad social y vivienda, han perdido participación dentro de la distribución del gasto público, en favor de una mayor participación de los gastos dirigidos al sector económico, a la justicia, a la defensa y al medio ambiente. Estos últimos ganaron cinco puntos absorbiendo en 1988 el 70.6% del gasto público total... La reducción sensible que registra el gasto social a partir del año 1984, como se dijo, está asociada con el inicio del "ajuste" derivado de la crisis de la deuda y de la recesión económica. Ello pone en evidencia el manejo residual de la política social que es la llamada a asumir la socialización de los costos.

La incapacidad del Estado para adelantar una política redistributiva con fines de bienestar social, afecta entonces su credibilidad y representatividad, la calidad de vida de la población, así como la continuidad del crecimiento económico.<sup>16</sup>

La limitada intervención del Estado en la construcción del desarrollo social, constituye, sin lugar a dudas, un problema de fondo, con mayor razón, si tomamos en cuenta el debilitamiento del Estado social o las funciones sociales del Estado, que se pretende a la luz del nuevo modelo económico Neoliberal. La complejidad del problema nos obliga a asumir un compromiso con imaginación, partiendo de un eje central, toda sociedad requiere de un principio de unidad de lo social el cual, en teoría, puede provenir de lo privado, de lo público o de una adecuada combinación de esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil.

A este respecto, para el caso colombiano, tres cosas pueden fijarse con precisión. Primera; que ni lo privado ni lo estatal han logrado establecerse como principio sólido y orgánico de unidad de lo social. Segunda: que hay que replantear, no desmontar, la forma que históricamente ha asumido la intervención del Estado; lo que se requiere es un Estado que posibilite y no que entrase el desarrollo de la nación. Y tercera: que la empresa privada, si efectivamente quiere contribuir al desarrollo social de Colombia, se desprenda de sus concepciones y prácticas individualistas y grupalistas en unos casos y

<sup>16</sup> *Ibid*; pp. 294-295.

paternalistas en otros, para entrar, conjuntamente con el Estado, a darle perfil a lo social... Quizás haya que desmontar el intervencionismo a ultranza; quizás hay que reestructurar algunas de las empresas públicas por burocráticas, ineficientes y estatalistas, es decir, por estar alejadas de la nación y por existir casi exclusivamente para la reproducción de su cohorte de burócratas. Quizás haya que replantear con radicalidad los propósitos, las formas y las condiciones de la intervención. Por lo tanto, no se trata de recrear una amplia red de empresas estatales ni de continuar jugando “en abstracto” con la llamada economía mixta en la que, con frecuencia, parece no haber un principio rector. Creo que de lo que se trata es, más bien, de manejar con criterios explícitos y claros las relaciones entre el Estado y la sociedad.<sup>17</sup>

#### DESARROLLO Y SALUD: UNA RELACIÓN POR EXPLORAR

Múltiples han sido las interpretaciones que se han dado en torno a la relación entre desarrollo y salud, en principio digamos que estas relaciones son dinámicas, multivariadas y contradictorias.

Pero, sería necesario empezar por señalar que ni en Colombia, ni en América Latina, ha habido una adecuada articulación e integración entre el desarrollo económico y social, nos hemos movido básicamente dentro de dos grandes concepciones económicas: el desarrollismo y el monetarismo Neoliberal; a las políticas sociales estatales, se les ha asignado “el papel de tratar de corregir las consecuencias del crecimiento económico”, quedando éstas subordinadas en su conjunto, a los prioritarios objetivos de las políticas económicas, las cuales en lo fundamental, no han alterado la estructura económica y social, en términos de la concentración de la riqueza ni de la desigual distribución del ingreso. Desde esta dimensión el problema de la pobreza ha sido asumido a partir de políticas sociales residuales, en la medida en que ha predominado el enfoque desarrollista. Así, en la década del 50-60 muchos consideraban que el crecimiento era el principal medio para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida; aunque muchos países

<sup>17</sup> *Ibid*, p. 22.

lograron un crecimiento rápido, paradójicamente, ello no significó una mejora sustancial en las condiciones de calidad de vida de los pobres, los limitados, resultados obtenidos indujeron a un cambio de enfoque en los años 70s orientándose la acción hacia el suministro directo de servicios de salud, nutrición y educación, considerándose como un asunto de política pública.<sup>18</sup>

En la llamada década perdida lo predominante serán las medidas de ajuste, llevando a grandes restricciones en el desarrollo social. La agudización de la crisis económica y social que se refleja en niveles de crecimiento económico negativos, servirá de base para sustentar la necesidad de un nuevo modelo económico de desarrollo. Pero, estamos frente a un modelo en el que hay mayores precisiones en lo económico que en lo social y esto permite afirmar algo... el nuevo modelo de desarrollo, en lo cual está comprometida América Latina, es incompleto porque le falta incorporar estructuralmente, un gran compromiso con lo social. Esto es muy grave; América Latina no puede volver a repetir con este modelo lo que ya pasó con el modelo de industrialización: cuando estaba en su mejor momento con tasas de crecimiento muy grandes se incorporaron algunos sectores sociales y se consolidaron ciertos sectores de la clase media, pero apenas el modelo empezó a fallar los costos sociales fueron tremendos, no solamente se reversó todo lo que en cierto sentido se había ganado, sino que generaron nuevos problemas; tales como la situación compleja de los nuevos pobres.<sup>19</sup>

Estamos entonces, frente a un modelo inequitativo que prioriza lo económico sobre lo social, dejando el desarrollo social como un resultado de las fuerzas del mercado. El nuevo modelo que ha venido tomando fuerza en los últimos años, se sustenta en un discurso ambiguo, contradictorio, heterogéneo y profundamente ideológico que se conoce con el nombre de “Neo-liberalismo”.

<sup>18</sup> Véase Mejía Jesús; Estrada Víctor Mario, “Crisis, pobreza y desarrollo humano”, ponencia presentada en Octubre 26 de 1993, Río de Janeiro, Brasil.

<sup>19</sup> López Cecilia, “Compromiso político con la equidad”, en *La Política Social en los 90*, Facultad de Ciencias Humanas, Depto. de Trabajo Social, Universidad Nacional, INDEPAZ, Santafé de Bogotá, 1994.

La apertura del comercio, la liberación del mercado financiero, la privatización, la descentralización y la reducción de la intervención del Estado, se han convertido en principios rectores de la política económica de la mayor parte de los gobiernos del mundo.<sup>20</sup> En América Latina esta política ha venido privilegiando el proceso de apertura económica y política a nivel de los distintos gobiernos; el desarrollo social y concretamente las políticas sociales han quedado en un segundo plano, reducidas muchas veces a un nivel sectorial, asistencial y remedial, pero siempre definida por una marcada tendencia de debilitamiento en la responsabilidad social del Estado. Sin embargo, las instituciones regionales y multilaterales siguen insistiendo en la necesidad de relacionar e integrar la dimensión económica y social, llegándose incluso a afirmar en una reciente reunión celebrada en Bolivia, que el modelo de América Latina no solamente es incompleto por no tener una estructura social definida, sino que además está amenazado por esa razón. Pero contradictoriamente, informes como el del “Desarrollo humano”, suponen al hombre como una pieza de un juego de producción eficiente pero definitivamente no como objetivo de desarrollo.<sup>21</sup> Al respecto podrían formularse muchas preguntas, por ejemplo: ¿qué tipo de política resulta de este esquema, bastante pragmático, bajo el cual funciona la política social en estos países? ¿Cuáles son los instrumentos económicos que están de moda, que son parte de todo este modelo Neoliberal? Primero, los mercados. Entonces se extienden los mercados y se dice que tienen que asignar los bienes sociales en salud, en educación, en vivienda. Otro instrumento que se usa es la reducción del tamaño del Estado, hay que acabar con esos entes burocráticos ineficientes controlados por los sindicatos;<sup>22</sup> la alternativa es que el Estado le traslade al sector privado la función de lo social, bajo el supuesto de que el sector privado es más eficiente. En el caso colombiano, como lo había planteado anteriormente, no es

<sup>20</sup> Neoliberales y pobres, *El debate continental por la justicia*, CINEP Bogotá, Crt México, Sia Caracas, Cras México, Santa Fe de Bogotá, 1993.

<sup>21</sup> López C, “Compromiso político con la equidad,” en *La política social en los 90*, *op. cit.*; p. 26.

<sup>22</sup> *Ibid.*; p. 28.

nada nuevo, ya que el Estado ha sido históricamente privatizado por las élites limitando su acción y definiendo su intervención; de lo que se trata ahora es de debilitar definitivamente la función social del Estado. Cabría una pregunta más, a la luz del modelo actual: ¿Cuál es la función del Estado en lo social? Garantizar que el mercado funcione, pero lo peor es que al Estado le queda recoger las víctimas de la competencia; es decir, un “Estado camillero”, que va detras del mercado recogiendo a los que no pudo atender en salud, en educación etc. La conclusión es que toda esta política social que se está tratando de implementar es una política para unos países ricos que tienen algunos pobres pero no para unos países pobres que tienen algunos ricos.<sup>23</sup> Es por esta razón, que no debemos quedarnos enunciando simplemente políticas sectoriales, es necesario pensar en enfoques integrales que armonicen el desarrollo económico, el desarrollo social y un enfoque para la salud en la sociedad. Una política para la promoción de la salud y la vida, tiene que articularse necesariamente a una estrategia de desarrollo social, de lo contrario corremos el riesgo de quedarnos impulsando acciones marginales o, en el peor de los casos asignándole al sector salud funciones que no puede cumplir. Variadas han sido las interpretaciones que se le ha dado a la salud; en algunas circunstancias decían “la buena salud es fundamental para el desarrollo” y aún continuamos en el subdesarrollo. En otras se dice, a la inversa: “sin desarrollo socioeconómico no hay salud”. Después se hizo énfasis en que la salud era el completo bienestar físico, mental y social al margen de las realidades concretas de nuestros países. Otros hablan en abstracto de que salud es la satisfacción de las necesidades,<sup>24</sup> y finalmente una corriente actual considera que salud es sinónimo de bienestar. De estas concepciones la que más peso ha tenido, ha sido la concepción desarrollista de la salud-enfermedad, que sostiene que a mayor desarrollo menores problemas de salud. Es evidente que este tipo de cambio no se ha dado en Latinoamérica, ya que por ejemplo, el incremento en el PBN no ha significado un mejoramiento del bienestar general.

<sup>23</sup> *Ibid*; p. 29.

<sup>24</sup> Tobón Fernando, Salud y bienestar, en *La política social en los 90, op. cit*; p.235.

Aún en los países capitalistas en los cuales ha habido un mejoramiento considerable en los ingresos, en la educación, la vivienda, etc., se sigue dando una problemática importante relacionada con las condiciones colectivas de salud, ya que, por una parte se mantienen diferencias considerables de morbi-mortalidad en la sociedad y, por otra, ha surgido una nueva patología que descarta la concepción “desarrollista” de la enfermedad, que postulaba que a mayor desarrollo menores problemas de salud, sin tener en cuenta las condiciones bajo las cuales se da este desarrollo.<sup>25</sup>

Con mucha frecuencia se plantea el interrogante de si efectivamente el sector salud es un factor cuyos resultados contribuyen al desarrollo o si solamente las condiciones que genera el desarrollo son capaces de propiciar y lograr la salud. El asunto reviste importancia en virtud de que de la respuesta que demos a esta cuestión podría depender nuestra postura en relación con la salud y determinaría la naturaleza de las actividades que en este campo correspondería tomar.

La realidad es que las relaciones entre desarrollo y salud no son ni simples ni directas; al contrario, son complejas, multicausales y contradictorias.<sup>26</sup> Cuando estas relaciones se plantean en términos lineales, se cometen profundas equivocaciones, porque en la realidad, el crecimiento económico no engendra obligatoriamente el desarrollo social del hombre; al contrario, el crecimiento económico sólo puede engendrar incidencias sociales negativas caracterizadas, por ejemplo, por el agravamiento de la desigualdades sociales, por la degradación de la naturaleza y del medio ambiente social, por la divergencia entre las necesidades económicas y las necesidades sociales y por el aumento de los riesgos biológicos y de la morbilidad... El desarrollo social, como la salud de la población, no puede ser el resultado automático y simple del desarrollo económico porque ella es un proceso social multifactorial ligado a toda la vida social y a la naturaleza del hombre, así podemos

<sup>25</sup> Véase Estrada Víctor Mario, “Las políticas de Salud en Colombia: ¿Políticas para la Salud o políticas en contra de la enfermedad?” *Revista Universidad del Valle*, No.3 Noviembre 1992, Cali.

<sup>26</sup> San Martín Hernán, Pastor Vicente, *Economía de la salud interamericana* McGRAW-HILL, Madrid España, 1989, p. 445.

encontrar países con tasas de crecimiento altas pero con bajos niveles de salud para las masas laborales o países de desarrollo bajo y condiciones de salud buenas (China, Cuba Sri-lanka).<sup>27</sup> El problema fundamental ha sido y seguirá siendo la concepción que se tenga del desarrollo, y el cómo se plantea la relación entre el desarrollo económico y el desarrollo social y entre éste y un enfoque para la salud. El problema es que las actuales ideas están viciadas por un error de pensamiento que se comete constantemente: en lugar de concebir el “desarrollo” como algo que concierne también al hombre, se asimila el desarrollo sólo a los objetos, a los sistemas, a las estructuras. El desarrollo debe estar, ante todo, orientado hacia el hombre y para todos los hombres, y no solamente hacia un progreso cuantitativo y cualitativo de naturaleza material medible por el PNB.<sup>28</sup> Es por esta razón, que cuando pensamos en el “desarrollo social” ,este debe referirse más al desarrollo de la persona humana, a su capacidad de interrelación social, que al desarrollo de servicios sociales y de beneficios sociales y de objetos y cosas que no constituyen necesariamente el desarrollo de la personalidad humana... Es necesario hacer entrar en la noción de desarrollo social algunos ingredientes nuevos, tales como: la satisfacción de las “necesidades más necesarias” de todos: la justicia distributiva social; un cierto grado de autonomía del individuo; la participación de todos en el proceso del desarrollo social, la protección del medio social y de la naturaleza, es decir, la protección de los equilibrios ecológicos que permiten la vida sobre la tierra, y, sobre todo, la paz para todos, no la guerra.<sup>29</sup> En síntesis el desarrollo no podemos seguirlo pensando en términos unidimensionales y lineal (económico-técnico), ya que el desarrollo deberá tener como objetivo final el desarrollo socio-cultural y no solamente la perspectiva de un desarrollo económico.

Es cierto que el hambre y la enfermedad son realidades que demandan y requieren diseñar estrategias que permitan ofrecer servicios de asistencia; pero no se puede seguir perpetuando a mediano y largo plazo un enfoque que sacralice la enfermedad, sobre la promoción y

<sup>27</sup> *Ibid*, p. 448.

<sup>28</sup> *Ibid*, p. 449.

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 449.

prevención de la salud y la vida. En este sentido se impone como necesidad imperiosa adelantar reformas progresivas que intenten reducir los problemas principales en salud como son:

- Ausencia de un enfoque preventivo y promocional de la salud y la vida.
- Las limitadas coberturas en salud a nivel de la población.
- Las desigualdades sociales frente a la salud.
- La dependencia de la población -resultado de una medicalización de los problemas sociales- frente a los actuales servicios de salud.

A estas situaciones negativas se podría hacer frente con estrategias bien precisas como lo son: la cobertura total con servicios de salud de base; sistemas de salud orientados más a la prevención que a la curación y descentralizados, con participación de la comunidad; un proceso permanente de educación para la salud a través de todas las edades de la vida para lograr cierta autonomía del individuo y de la población frente a la salud y la enfermedad.

Por tanto son varios los factores que permiten el verdadero desarrollo económico-social y son muchos los que ligan la salud de la población al desarrollo. Decir que salud y desarrollo económico están ligados directamente es un simplismo que puede ser falso; esta relación es compleja y puede seguir caminos favorables o desfavorables a la salud de la población: ¿por qué? Porque el desarrollo económico productivista-capitalista no es igualitario y crea desigualdades en la población. Lo importante es: ¿cuál es el destino de los beneficios del desarrollo? ¿Cuál es la relación del desarrollo con la ecología humana y de ésta con la salud de la comunidad?<sup>40</sup>

De las respuestas que demos a estos importantes interrogantes, dependerá en gran medida, el que se puedan construir estrategias de acción social orientadas en una perspectiva holística, es decir, una visión integradora y totalizadora de los problemas inherentes al desarrollo a escala humana.

<sup>40</sup> *Ibid*; p. 155.