

## **ESTADO Y SALUD EN COLOMBIA**

*Alvaro Cardona\**

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

Recientemente se ha comprendido que existe una importante relación que no puede soslayarse entre las condiciones de salud de los países y las características de su institución estatal.

Lo característico de resaltar esta importancia es que coloca en una dimensión política los esfuerzos por generar condiciones de salud correspondientes a las expectativas de cada comunidad.

Si el miramiento de la salud ha accedido a la dimensión política, en correspondencia con la interpretación de las características y las funciones del Estado Moderno, es apenas lógico que ese miramiento político pueda ser diferente según como sea interpretado el Estado.

Es preciso entonces que discutamos un poco algunas aproximaciones al Estado y tratemos de extraer algunas consecuencias que se derivarían de cada una de ellas para la lucha política por la salud.

\* M.D. Magister en Salud Pública. Profesor. Medellín, Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia

## A. CONCEPCION TRADICIONAL DEL ESTADO

En la tradición interpretativa del Estado hay una idea que siempre ha presidido su conceptualización: El Estado es el instrumento del cual se valen las clases dominantes para ejercer su poder sobre las clases dominadas.

Esta interpretación, surgida de la elaboración marxista sobre las clases sociales y los orígenes del Estado, si bien señala los resultados finales de unas relaciones específicas de producción y de la división social del trabajo, al ser asumida como la manera sencilla de encontrar en cada momento y de una manera pura la confrontación antagónica entre las clases, ha conducido a pensar el Estado como una cosa manejable al antojo de las clases en el poder.

Resulta inmerso en esta interpretación el concepto de que el Estado es una resultante directa de la base económica, un apéndice de ella, donde sin ninguna mediación las clases dominantes realizan el objetivo de la reproducción de las relaciones sociales que garantizan su permanencia como clases dominantes.

El Estado asumiría las formas y características que las clases dominantes quisieran darle para acomodarlo a sus conveniencias, manipulándolo al influjo de sus particulares deseos y asignándole funciones nacidas exclusivamente de la necesidad de mantener la subordinación de las clases dominadas.

Resultaría que el Estado se reduce al ejercicio de la dominación política, y más aún, que la dominación política estaría confinada al poder Estatal así concebido, dejándose de lado consideraciones acerca de los elementos de dominación política que se ejercen por fuera de las instituciones estatales formalmente constituídas.

Particular importancia tiene esta última limitación de este concepto, en cuanto que no permitiría comprender que en formaciones sociales donde el Estado no ha llegado a constituirse en un Estado nacional único, se dan relaciones de dominación política que permiten la reproducción de las relaciones de producción prevalentes de una manera perfectamente eficaz. No puede pensarse por tanto, que sólo por la vía de un Estado que abarque todos los ámbitos de la vida de un país puede mantenerse determinadas relaciones de producción. Resultaría igualmente inaceptable pensar que en la medida en que el Estado abarca mayor número de aspectos de la vida de los países, se perfeccionaría la posibilidad de que las clases dominantes mantuvieran las condiciones de dominación.

Conclusiones como éstas sólo podrían derivarse de conceptos que como lo anotamos entienden el Estado a la manera de un instrumento maleable a las intenciones de las clases en el poder.

De otro lado, no se podría comprender una serie de funciones del Estado como las de la seguridad social, entre ellas salud, pues no podrían ser siempre asimiladas a las políticas del Estado orientadas a garantizar las condiciones de dominación de las clases en el poder. Por el contrario, muchas veces son resultado de intensas presiones surgidas de los trabajadores y otros sectores que comparten con ellos características de subordinación.

## **B. CONCEPCION MODERNA DEL ESTADO**

Una diferente aproximación a la comprensión de la institución Estatal contendría una interpretación del Estado como expresión de una relación determinada entre las clases y sectores constitutivos de cada formación económico social. Resultaría el Estado constituido por las maneras específicas como se articulan la economía y la política; es decir, el Estado no sería un apéndice sin más de la economía, sino que en su constitución estarían presentes las relaciones de producción (economía) y la lucha de clases que se instaura sobre esas relaciones de producción.

Así el Estado no resultaría como un efecto lineal de las pretensiones de las clases dominantes de marcarle determinadas características al Estado para mantener unas relaciones de poder dadas, sino que su constitución final estaría dada por la concreción de una determinada correlación de fuerzas que se expresa en cada momento y que siempre tiende a modificar el peso específico que las distintas clases y sectores de clases tienen al interior del Estado.

Esta característica permite que el Estado pueda ser mirado en su configuración coyuntural y pueda establecerse en él características particulares de acuerdo con el sector de clase que ejerza la hegemonía dentro de las clases dominantes.

De otro lado, puede comprenderse que a pesar de que el Estado extienda su participación a cada vez más amplios aspectos de la vida de las sociedades, siempre quedarán espacios de desarrollo de la lucha de clases por fuera del Estado formal, donde también se estarán definiendo las condiciones para el sostenimiento de unas de-

terminadas relaciones de producción que sustenten la dominación de unas clases por otras.

Cabe entonces la posibilidad de que una mayor dinámica en la movilización de las clases dominadas ejerza efectos sobre la institución Estatal determinando comportamientos y asunción de funciones que no pueden catalogarse en el expediente de funciones dirigidas a hacer más rígida la relación de dominación. Por el contrario, resultarían como efecto de una mayor incidencia de las clases dominadas en la institución del Estado y cuyo resultado sería la satisfacción de pedidos hechos por las clases subordinadas, que de otra manera probablemente no hubieran sido resueltos. Podría analizarse así con mejores perspectivas las llamadas políticas sociales, análisis que como vimos anteriormente se encuentran absolutamente limitado cuando se concibe el Estado como el instrumento manejable por las clases dominantes.

De igual manera, puede comprenderse que las formas de movilización emprendidas por las clases dominadas, pueden introducir o hacer expresas contradicciones entre los sectores de clase que conforman el bloque en el poder y particularmente entre el sector de clase que hegemoniza el poder del Estado y los otros sectores de clase que hacen parte de las clases dominantes.

Con un abordaje como el anterior, se comprendería la posibilidad de que las clases subordinadas ejerzan influencia en funciones del Estado que por sus características especiales resultan supremamente sensibles a la comunidad y que por lo tanto el Estado no puede evadir fácilmente sin riesgo de sufrir deterioro en su imagen de legitimidad. Cabe pensar aquí en las políticas de Salud y otras políticas sociales.

## **EL ESTADO Y LA SALUD EN LOS PAISES DEL CENTRO Y EN LOS PAISES DE LA PERIFERIA.**

Si se mira los análisis que se hacen por los más destacados teóricos de la relación entre el Estado y la salud, uno puede encontrarse con que su abordaje a partir de una conceptualización "moderna" del Estado ha aportado importantes elementos de juicio para entender la conformación del sector salud en los países desarrollados, para comprender las motivaciones que han dado origen a una gran industria de la salud vinculada a los grandes monopolios, para saber por qué razones la medicina y las profesiones relacionadas con la salud tienen una orientación completamente terapéutica.

Están presentes en aquellos análisis las configuraciones actuales del Estado en esos países desarrollados, a los cuales se ha llegado después de una historia milenaria que deja sólo en el recuerdo histórico episodios como los de las luchas por la tierra y los componentes violentos vinculados a ese proceso de conformación de los Estados.

En esos países se ha llegado a la configuración de Estados nacionales únicos, a la organización de instituciones jurídicas de aplicación universal y a la generación de mecanismos de acumulación de riquezas fundamentados en la opresión y explotación de los países llamados subdesarrollados, de la periferia o explotados.

En ese contexto, las contradicciones interestatales, la lucha por el predominio de los mercados mundiales, la puja por sostener unas condiciones de intercambio desiguales a su favor y las exigencias por estar a tono con la carrera armamentista, engloban la lucha de las clases populares por acceder a una nueva relación de poderes.

Elementos como los anteriores, señalan la importancia de comprender la especificidad de los análisis hechos para aquel tipo de países y evitar la tentación de hacer extrapolaciones fáciles para hallar la relación entre el Estado y la Salud en otros países con características históricas y de configuración de sus Estados completamente diferente.

Vale la pena anotar que en este terreno son escasos los análisis que remiten a la especificidad de la relación Estado-Salud en los países subdesarrollados y entre ellos los de América Latina y que ésta es una vena investigativa actual de grandes perspectivas.

Puede abrirse una discusión sobre las relaciones Estado-Salud en los países latinoamericanos asumiendo como válida la polémica que en la década de los años sesenta se desarrollaba sobre si los Estados Latinoamericanos habían logrado una plena configuración Nacional o por el contrario ese proceso se encuentra todavía en una etapa de relativo atraso.

A pesar de que en ciertas circunstancias esta interesante discusión estuvo vinculada a la polémica sobre si nuestros países son capitalistas o semif feudales (discusión que hoy estaría completamente desfasada por la tozudez de los hechos) ella sin embargo asumía interrogantes que hoy tienen plena vigencia. Se inquiría por ejemplo si las Constituciones Nacionales abarcaban todo el territorio de los países y el con-

junto de las instituciones nacionales, es decir, se tienen Constituciones únicas y de aplicación universal o por el contrario hay regiones e instituciones donde la constitucionalidad de derecho no tiene vigencia y su lugar es ocupado por Constituciones de hecho.

Cabe interrogarse además sobre la presencia del Estado con sus diversas funciones en todo el territorio de los países para beneficio de todos los ciudadanos o si por el contrario existen amplias franjas de habitantes para los cuales el Estado es una entidad abstracta y ausente.

Hoy podemos señalar que en la gran mayoría de los países latinoamericanos, con las particularidades que de hecho se dan en cada uno de ellos, se han conformado Estados capitalistas afectados en su estructuración por los permanentes precapitalistas que en mayor o menor grado aún subsisten y que han dado lugar a que se institucionalicen prácticas tan conocidas como la que en Colombia y algunos otros países se designan con el nombre de "caciquismo". Condición que no es sino expresión de los vacíos que se mantienen en la integración de los países bajo la tutela de un Estado nacional único.

Una rápida visión de la historia de los países latinoamericanos permite cerciorarnos que los cambios políticos sucedidos después de la independencia del imperio Español han sido supremamente lentos y que hasta muchos años después de proclamada la independencia se mantuvieron vigentes muchas de las instituciones del Estado colonial español.

Puede constatarse además que el período post independencia estuvo surcado por múltiples guerras civiles y luchas diversas por el poder en cada uno de estos países, estando presente siempre en el centro de estas disputas la lucha por mantener el poder fundado en la gran propiedad terrateniente.

Puede señalarse que esta gran inestabilidad política, caracterizada por la violencia y la lucha por la tierra y que hace parte de la historia aún reciente de nuestros países, se proyecta hasta el presente para definir las características esenciales de los actuales Estados nacionales latinoamericanos.

En estas condiciones de inestabilidad política pueden explicarse tantos vacíos y dificultades inmersas en la gestión de nuestros Estados y que para las instituciones de salud asumen expresiones como la incoherencia en sus metas y políticas, la incompetencia de sus instancias directivas, el tráfico de influencias, el desgreño ad-

ministrativo, la defraudación constante de fondos, el bajo nivel técnico-científico de los servicios prestados, los bajos niveles de cobertura y en general las crisis de sus sistemas nacionales de salud. Todo esto al lado del tratamiento autoritario a las reclamaciones y aspiraciones de los trabajadores, expresión particularizada de la característica violenta como se han configurado estos Estados.

Vinculadas profundamente a las características internas de constitución de los Estados en cada uno de los países latinoamericanos, han tenido gran importancia en la definición de la relación Estado-Salud las relaciones mantenidas con las potencias desarrolladas. Ellas han definido los contornos de una política internacional de sometimiento y una estructura económica de explotación.

Este tipo de relación permite explicarse el surgimiento extraordinariamente rápido de sistemas nacionales de salud en cada uno de los países latinoamericanos. Pero permite además comprender la falta de correspondencia entre los avances formales de esas instituciones y los rezagos en la modificación de las condiciones de salud de sus pueblos, además de posibilitar explicarse otra serie de características de la relación Estado-Salud en los países latinoamericanos, como el énfasis en políticas curativas, el tipo de relaciones mantenidas con los trabajadores de la salud, la relación entre gastos en salud y presupuestos nacionales y aun el manejo dado a ciertos problemas de salud pública que como el paludismo, la fiebre amarilla y la leishmaniasis han estado mediatizados por fenómenos de inconformidad social frente a los cuales los Estados han definido políticas que denuncian las características que hemos visto están presentes en su constitución.

Finalizo haciendo notar que las características de la relación Estado-Salud en los países latinoamericanos es bien diferente de la existente; en los países desarrollados de Europa y América y que esta exploración es un buen objetivo de este Congreso y de futuras investigaciones.