

LA SEPARACION DE SALUD Y TRABAJO

El fin del Ministerio de la Protección Social: otro “huevito” que se rompe.

Iván Jaramillo Pérez

ijaramil@cablenet.co

El Ministerio de la Protección Social pasará a la historia como una “bonita idea” o mejor una “excelente idea” pero que no funcionó. Desde su tumba Juan Luis Londoño seguramente estará preguntándose ¿qué paso? y lo más seguro es que estará intentando regresar y dar alguna explicación o argumentar una buena defensa. Así era él.

Como no va a ser por lo menos “hermosa” la idea de hacer un Sistema de Protección Social que garantice la tranquilidad integral y universal a toda la población ante todos los riesgos de desempleo, salud, pensiones, enfermedades de alto, cesantías, riesgos profesionales, protección laboral, formación para el trabajo, pero dado que el concepto de seguridad social clásica se le quedó corto la teoría de la “Protección Social “ ha pretendido ir más allá y también incorporar bajo su tutela al Régimen Subsidiado de salud para todos, incluyendo los riesgos económicos de las enfermedades de alto costo, así como la pensión mínima para todos los cotizantes, la promoción social para niños, madres y ancianos , las cajas de compensación, ayudas económicas a los ancianos indigentes, garantía de alimentación para los niños en las escuelas , salud pública colectiva en fin...y sin negar que en todos estos campos se dieron avances en materia de número de actividades sin embargo “algo paso” con los resultados pues los Colombianos en su “estado de opinión” han evaluado en las postrimerías del de Gobierno Uribe diciendo que los dos primeros problemas del país son precisamente el desempleo y la salud, es decir las dos grandes responsabilidades que en principio tendría este MPS producto de la fusión de los antiguos ministerios de salud y trabajo. Incluso no es raro que el desempleo como problema haya desbancado del primer lugar a la inseguridad y la violencia del orden de prioridades de los Colombianos pero si es por demás curioso el que la salud, cuya importancia en antiguos ranking ocupaba un modesto quinto o sexto lugar, de golpe hubiera pasado al segundo lugar.

Que le paso a la salud.

Aparte de sus múltiples problemas, a la salud le ha pasado lo que le ocurre a los Alcaldes cuando llegan a un municipio sin agua: en primer lugar la población le exige acueducto para todos, cuando pone tubos a todas las casas, le dicen que el agua está muy sucia y contaminada, entonces le pone filtros al agua y cuando al fin es de buena calidad, entonces se quejan porque el precio la tarifa está muy alta o los técnicos dicen que no es sostenible. Lo cual significa que en administración pública la cobertura universal de los servicios es necesaria más no suficiente, la calidad es un plus exigido por el usuario, pero aun así, es insuficiente y finalmente la eficiencia económica y sobre todo la sostenibilidad financiera también es un complemento indispensable para que la obra este completa. Por eso no es raro que hoy los problemas de acceso efectivo a los servicios de salud sean más importantes que la universalidad del derecho formal (casi todo el mundo tiene seguro), que los indicadores bajos de salud pública sigan en abierta contradicción con los indicadores altos del aseguramiento, y

que el acceso al No-Pos se convierta en algo más controvertido y deseado que el POS mismo; finalmente que la tutela para unos pocos sea más importante que el carnet para todos.

Pero el problema estructural del sistema de salud parece estar definitivamente en el modelo de mercado impuesto bajo los principios de la competencia regulada, la cual dio quizás todo lo bueno que podía ofrecer: contribuyendo a ampliar la cobertura en el régimen contributivo y mejorando el acceso a condiciones más confortables de hotelería y quizás de atención al cliente (de hecho la medicina prepagadas perdió terreno) ; de otra parte es meritorio incorporar a más de la mitad de la población sin capacidad de pago o con menor capacidad, a un sistema de mercado en el aseguramiento subsidiado, en donde el pobre tiene al menos parcialmente la opción de escoger y adquiere mejor conciencia del derecho a los servicios de salud, sustituyendo la visión asistencialista del Estado que primaba, cuando solo había hospitales públicos ante los cuales mendigar. Igualmente es destacable que la introducción del mercado en salud haya arrastrado hacia el sector varios puntos del PIB público y privado y sustituido en gran medida los gastos de bolsillo de los usuarios, aunque estos son aspectos sobre cuyas magnitudes los autores aún no se ponen de acuerdo.

Lo grave y nefasto de mezclar “mercado y salud” es que los actores: desde la dirección, el aseguramiento y la oferta (DT-EPS-IPS) han perdido de vista los incentivos para buscar salud y a cambio buscan rentabilidad o en el mejor de los casos “sostenibilidad”. De otra parte los usuarios están confundiendo el derecho a la salud con el derecho a demandar prestaciones cada vez más sofisticadas y muchas veces innecesarias. Hoy más que nunca se ve que la ley 100 no es una ley de “salud” sino de administración competitiva y rentable de “prestaciones”.

Al principio las EPS se habían conformado con que el “negocio” del aseguramiento en si no era muy lucrativo, pero las EPS crearon o se insertaron en un grupo económico con una periferia de medicinas prepagadas, farmacias, laboratorios, clínicas, roperías, parqueaderos y servicios hoteleros que garantizaban la alta rentabilidad “grupal” que era lo que importaba ; pero en los últimos cinco años descubrieron el lucrativo “negocio” del “no-pos” que consiste en estimular en los pacientes la idea que los servicios y medicamentos no contenidos en el POS, por lo general más costosos, son los buenos y los necesarios y hasta hay que demandarlos con “tutelas”; de esta forma la EPS usa tratamientos que le permiten ahorrarse el costo tipificado en el POS y contenido en la UPC y de paso cobrar al Estado finalmente el plus de los tratamientos y medicamentos del “no-pos” inducido. Es un doble negocio con incentivo perverso. Lo catastrófico de la “Emergencia Social” fue el intento de criminalizar a los médicos sindicándoles de explotar el “no-pos” para cubrir y salvar el “negocio” de los que sí saben cómo funciona.

Al nuevo Ministerio de Salud , que quizás quede en manos de la muy loable y experta Beatriz Londoño, le toca entonces una tarea tan titánica como la que se propuso Juan Luis Londoño en su momento, pero ahora se trataría de reencausar el Ministerio de Salud hacia la búsqueda de “Salud” y si no fuera posible revertir el incentivo del mercado (avalado por el artículo 48 de la CP) al menos se podría tratar de hacer partícipes a los médicos de sus beneficios para premiarlos a cambio de que encuentren las medidas preventivas y/o los tratamiento más eficaces y menos costosos que produzcan salud y hagan sostenible el sistema, o bien, limitar la competencia a las entidades sin ánimo de lucro y/o a las públicas.

¿Y qué paso con el Min trabajo?

No se necesita ser un experto en el tema para saber que el Ministerio del Trabajo y menos aun cuando se fusionó en el Ministerio de la Protección Social, nunca fue el Ministerio de “Generación del Empleo”, excepto cuando los Ministros antiguamente abogaban por más burocracia y con sarcasmo a algunos Ministros se les atribuyó el fomento de los semáforos por los cuatro empleos periféricos que generaban. El Ministerio del trabajo siempre fue una oficina de quejas y reclamos de los trabajadores asalariados y las empleadas domésticas con funciones que mejor las hubiera cumplido una bien organizada Superintendencia del Trabajo. Otra función bien podría haber sido ser el fomento de los sindicatos y las relaciones justas entre empleados y empleadores pero la reciente historia de la persecución y muerte de sindicalistas no le dan muchos méritos a esta posible función.

Pero lo más grave es que con el antiguo Ministerio del Trabajo o con la activa colaboración del reciente Ministerio de la Protección Social, en el país se ha venido dando un proceso eufemísticamente denominado de “flexibilización laboral” que consiste en terminar con el asalariado permanente y convertirlo en trabajador ocasional, en muchos casos sin relación laboral directa con un empleador y a cambio, contratado mediante unos intermediarios : tales como son las empresas o cooperativas de trabajo asociado y las agencias de trabajadores temporales. Se trata finalmente de unos procesos de des-salarización o des-laborización tal como se les ha llamado; procesos estos que abaratan costos y facilitan la administración del desempleo “friccional”. En estos procesos de “tercerización” por lo general las prestaciones sociales y la Seguridad Social del Trabajador quedan entre paréntesis, con todos los costos a su cargo, o en condiciones desmejoradas. Estas políticas se justificaron en su momento de auge neoliberal en el afán de “generar más empleo” pero en el periodo de su puesta en práctica ha ocurrido exactamente lo contrario. En parte quizás porque la política era una cortina de humo para cubrir despidos por ajustes en las nóminas, y porque además, al Gobierno de Uribe se le ocurrió la “brillante idea” de incentivar tributariamente la sustitución del trabajo por el capital, en otras palabras, la fuerza laboral por la tecnología importada. Y para ayudar, el gobierno le echó leña al fuego a la disputa con los países vecinos castigando aún más las ventas de la industria nacional quien en forma “flexible” fácilmente tradujo los resultados del conflicto en más desempleo.

El resultado ha sido un escenario grotesco, quizás no previsto por los analistas, de crecimiento económico sin generación de empleo, contradiciendo todas las teorías del desarrollo según las cuales “cuando hay más comida en la mesa los nobles, se genera trabajo en las cocinas y las migajas que caen y las sobras que quedan alimentan el hambre de la plebe”, doctrina por cierto aplicada al pie de la letra en el célebre capítulo del Agro Ingreso Seguro.

Hay que tener en cuenta que el desempleo es de dos clases: El ocasional llamado técnicamente “friccional” y el “permanente”. El primero se genera cuando el trabajador está cambiando de empleo o cuando la recesión económica arroja parte de la fuerza de trabajo competente, calificada o semicalificado, al paro provisional, mientras se reactiva. Este es el desempleo que generalmente registran las variaciones estadísticas y los indicadores de tasas de participación y de ocupación. Estos desempleados son quizás los 2.500.000 que reportan las encuestas.

Pero además de lo anterior hay un desempleo permanente que está representado por los desplazados del campo a la ciudad y que son cerca de 4 millones; los cuales por cultura, idiosincrasia, limitaciones psicosociales, incapacidad técnica o ruptura del tejido social están en el “rebusque” pero no están en capacidad de buscar empleo urbano formal y si lo encuentran no se adaptan a él. En consecuencia no pueden ser absorbidos por el llamado mercado laboral formal. A estos “nuevos pobres” se suman los “pobres históricos”, o pobres extremos que siempre han vivido en las ciudades o en el campo y tienen una pobreza heredada. De ellos forman parte de los 5 o 7 millones de personas más pobres y vulnerables que en un 70% habitan las ciudades y que poseen tal nivel de marginación psicosocial y tal falta de capacidad, que si compiten por los puestos lo hacen en condiciones desventajosas y en muchos casos ni siquiera buscan empleo, ni están en condiciones de conseguirlo o de adaptarse a un empleo formal si lo consiguen. Incluso en ocasiones no son capaces de competir en primera fila por los subsidios del estado y por su participación en los programas de capacitación por ejemplo del SENA o en otros programas asistenciales. Simplemente son los candidatos naturales a la búsqueda de la subsistencia por vía de la informalidad y el “rebusque”, son los candidatos a seguir “el otro sendero”, distinto a la inserción en la economía de mercado y del mercado laboral ordinario.

Para estos dos grupos poblacionales de desempleados permanentes: desplazados y pobres extremos, en los últimos años se viene diseñando una nueva política llamada de “generación de ingresos” que busca llegar a estos grupos mediante rutas especiales, fomentando emprendimientos de microempresas, trabajos por cuenta propia, microcréditos y eventualmente proyectos asociativos, en ocasiones con apoyo de los organismos asesores y financieros : “bancos de los pobres” , creados por los gobiernos municipales y departamentales, la cooperación internacional o la empresa privada dentro de sus programas de responsabilidad social empresarial.

Es en este contexto que deberá operar el nuevo Ministerio del trabajo , seguramente a cargo de Mauricio Santamaría, el cual quizás tendrá inicialmente dos viceministerios : un Viceministerio de relaciones laborales para quienes ya están enganchados que son 18 millones incluyendo los que se pueden o se quieren formalizar; otro Viceministerio para buscarle empleo a los 2.500.000 que están en paro forzoso pero que pueden aspirar a un empleo formal , quizás por el mecanismo especial del “primer empleo” y en general con la ingeniosa idea de otorgar incentivos a los empresarios pagando los parafiscales con descuentos sobre el IVA.

Pero será necesario además crear un tercer Viceministerio para coordinar y potenciar los diversos programas de “generación de ingresos” para los 10 millones de pobres históricos y nuevos pobres desplazados, para que estas políticas abran un camino: primero con proyectos de supervivencia, fomentando el emprendimiento y el fortalecimiento de negocios familiares ya existentes y luego la asociatividad para crecer y para insertarse en mercados justos e incluyentes que garanticen su sostenibilidad. Inicialmente quizás muchas “negocios familiares” o de microempresarios sean informales en gran medida, pero poco a poco mediante una ruta asesorada podrían mejorar su calidad y acceder a la formalización con apoyo de mecanismos institucionales, de la cooperación internacional y la cooperación del sector privado.

El resumen al nuevo Ministerio de salud le toca acabar con el negocio de la salud para generar salud y al nuevo Ministerio del trabajo generar negocios para acabar con el desempleo.