

CEGSS

**Centro de Estudios para la Equidad y
Gobernanza en los Sistemas de Salud**

La gobernanza de los sistemas de salud: enfoques e implicaciones éticas

Walter Flores, PhD

Abril 2010

Diferencia entre gobernanza y gobernabilidad

- Gobernanza y Gobernabilidad conceptos interdependientes
- Gobernabilidad: Capacidad de un sistema sociopolítico para reforzarse a si mismo
- Gobernanza: proceso de tomas de decisiones estratégicas donde confluyen actores estratégicos (autoridades gubernamentales, agentes económicos privados, ciudadanos) mediados por las reglas del juego (formales y no formales)
- Influencia mutua: la gobernanza influye en la capacidad de gobernabilidad en una sociedad (fortaleciendo instituciones claves) y al mismo tiempo, la gobernabilidad influyen en las características de los procesos de gobernanza (respeto a las reglas del juego, exclusión de algunos actores, etc)

¿Qué es gobernanza?

- Uno de los varios conceptos que están de moda
- Va mas allá de ser concepto de moda: tiene muchos elementos útiles para el análisis, desarrollo e implementación de políticas publicas
- El concepto no es homogéneo y esta asociado a diferentes ideologías (formas de comprender la realidad social)

Tres corrientes principales

- A) “Buena gobernanza”: mecanismo para implementar reformas institucionales (usualmente asociado a reformas neoliberales recetadas a los países).
- B) Gobernanza presentada como proceso técnico (despolitizado) ligado a la gestión institucional (new public management).
- C) Gobernanza como construcción política, relacionada al poder y que debe servir para alcanzar la equidad y justicia social (Mukhopadhyay 2003; Prats 2003)

- Recientemente ha venido creciendo la crítica al enfoque de “buena gobernanza” por:
- Su aplicación mecanicista: no toma en cuenta complejidades de procesos sociopolíticos.
- En algunas instancias se convierte en enfoque etnocentrista: Lo que hacen los países occidentales con economías liberales es mejor que el resto de países y debe ser emulado)
- Para diferenciarse de ese enfoque, varios autores y algunas agencias internacionales utilizan el concepto de “Gobernanza Democrática” en el cual la equidad, justicia social, participación ciudadana, respeto a los derechos humanos son centrales

Analisis de Gobernanza: 3 elementos claves

- a) los actores estratégicos y los recursos de poder que poseen
- b) las reglas del juego
- c) las asimetrías de poder entre los actores sociales.

Actores estratégicos recursos de poder

- Actores estratégicos: individuos o grupos con recursos de poder para influir en el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.
- Recursos de poder como resultado de:
 - Ejercicio de cargos públicos o autoridad (ejército, el cuerpo legislativo, ministerios y secretarías).
 - Control de las funciones públicas (control de la política económica-financiera, del sistema judicial, de los gobiernos provinciales o municipales);
 - Control de los factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología); del control de la información (medios masivos de comunicación);
 - Autoridad moral (religiones o prácticas culturales que reconocen
 - experiencia/sabiduría a los adultos mayores)

Manifestaciones de los recursos de poder

- Puede ser implícito o explícito
- Se manifiesta en todo tipo de contexto: en grandes decisiones, en decisiones menores, a nivel central o periférico. Algunas ejemplos:
 - Los tomadores de decisiones en los gobiernos centrales
 - Las élites empresariales, influyendo tanto en los partidos políticos como en la política pública en general.
 - Recursos de poder en contextos de alta precariedad económica y social: El poseer un ingreso económico mínimo o un nivel de instrucción básico puede convertirse en un recurso de poder que no tienen aquellos actores sociales que viven en el mismo territorio o condiciones similares de pobreza, pero sin la oportunidad de empleo estable ni acceso a educación.

Las reglas del juego

- Se refiere a reglamentos, leyes y otros procedimientos que regulan la forma en que se lleva a cabo el debate, se alcanzan acuerdos y se dirimen conflictos, en los espacios de decisión. Las reglas del juego incluyen procedimientos formales y no formales.
- Procedimiento formal: lo que indican los reglamentos o leyes, ej: reglamento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, reglamentos y leyes internas del Congreso de la Republica.
- Procedimientos no formales: clientelismo político, control de la información publica, financiar campañas políticas de personas/partidos políticos para influir en la agenda de discusión, entre otros.

Asimetrías de poder entre actores sociales

- Los actores sociales utilizan constantemente los recursos de poder para influir en los procesos de toma de decisión.
- En una situación ideal, en la cual se ejercen principios democráticos, todos los actores sociales que debaten y deciden alrededor de políticas públicas deberían de contar con recursos equivalentes para hacer valer sus intereses y posiciones.
- En la práctica, los procesos de toma de decisión se caracterizan por diferentes niveles de asimetría de poder entre los actores sociales

La gobernanza aplicado a los sistemas de salud

- OMS 1998: “La participación de actores a los cuales les concierne la definición e implementación de políticas, programas y prácticas que promueven sistemas de salud equitativos y sostenibles”
- Definición de la OMS es limitada: no hace referencia a las reglas del juego (formales e informales) ni a las relaciones de poder.
- Definición que toma en cuenta los 3 elementos claves discutidos anteriormente: **“Los procesos para la toma de decisiones que afectan de forma directa o indirecta al sistema de salud. En estos procesos interactúan actores estratégicos y organizaciones que aplican las reglas de juego y otros procedimientos -formales e informales-. Los actores estratégicos utilizan recursos de poder para influir en la de toma de decisiones.”** (Flores 2010)

Las relaciones de poder en los procesos de toma de decisión

- El “poder” es central para explicar los procesos que influyen en los aspectos y temas que finalmente son decididos y que afectarán al sistema de salud.
- Aun cuando es deseable que las decisiones siempre sean satisfactorias y de beneficio para todos los interesados, este no es siempre el caso. En la mayoría de escenarios donde se toman decisiones, habrá ganadores y perdedores.
- Algunas decisiones específicas -como la compra de tecnología e insumos médicos, o la reasignación de presupuestos públicos a territorios geográficos- generarán mayor oposición o conflictividad que otras.
- Entender la forma en que el “poder” y las relaciones de poder afectan a los procesos de toma de decisión, es esencial

Las relaciones de poder en los procesos de toma de decisión

- Las relaciones de poder no son mecánicas, la correlación de fuerzas puede cambiar rápidamente e incluir como actor estratégico -con recursos de poder- a aquellos que usualmente no lo son.
- Aplicado a las decisiones en los sistemas de salud:
- ¿Por qué algunos países de la región han adoptado diferentes esquemas de reformas a sus sistemas de salud, por ejemplo, la privatización y el subcontrato de servicios a entes privados, mientras que otros han optado por expandir y fortalecer la red pública de servicios?
- ¿De qué forma llegaron representantes de la ciudadanía a ser actores estratégicos en los sistemas de salud, como es el caso de los consejos municipales de salud en Brasil, y cuáles son los beneficios de la participación de estos actores en comparación con otros sistemas cuyas decisiones siguen siendo dominadas por actores tradicionales (autoridades centrales de los ministerios de salud, asociaciones gremiales y la industria médica)?

Principios éticos asociados al análisis de la gobernanza en los sistemas de salud

- Los sistemas de salud de los países de América Latina y el Caribe - incluyendo Guatemala están fundamentados en los principios de equidad e igualdad de oportunidades, solidaridad y participación social. La mayoría de países también reconocen el derecho a la salud a nivel de sus constituciones políticas.
- La gobernanza del sistema de salud (la toma de decisiones estratégicas) debe ser regida por los principios equidad, igualdad, solidaridad y participación.
- Estos principios también se convierten en objetivos sociales de las políticas públicas y los sistemas de salud: Mayor equidad en el acceso y financiamiento del sistema de salud, igualdad de oportunidades y responsabilidades (ante la ley) para contribuir financieramente al sistema, y la participación social en las políticas públicas de salud, incluyendo en la asignación de recursos públicos.

Principios éticos asociados al análisis de la gobernanza en los sistemas de salud

- ¿Por qué a pesar de el marco legal existente y los principios éticos de equidad, solidaridad, etc., se deciden e implementan acciones que contradicen el propio marco legal y los principios éticos?
- Algunos ejemplos

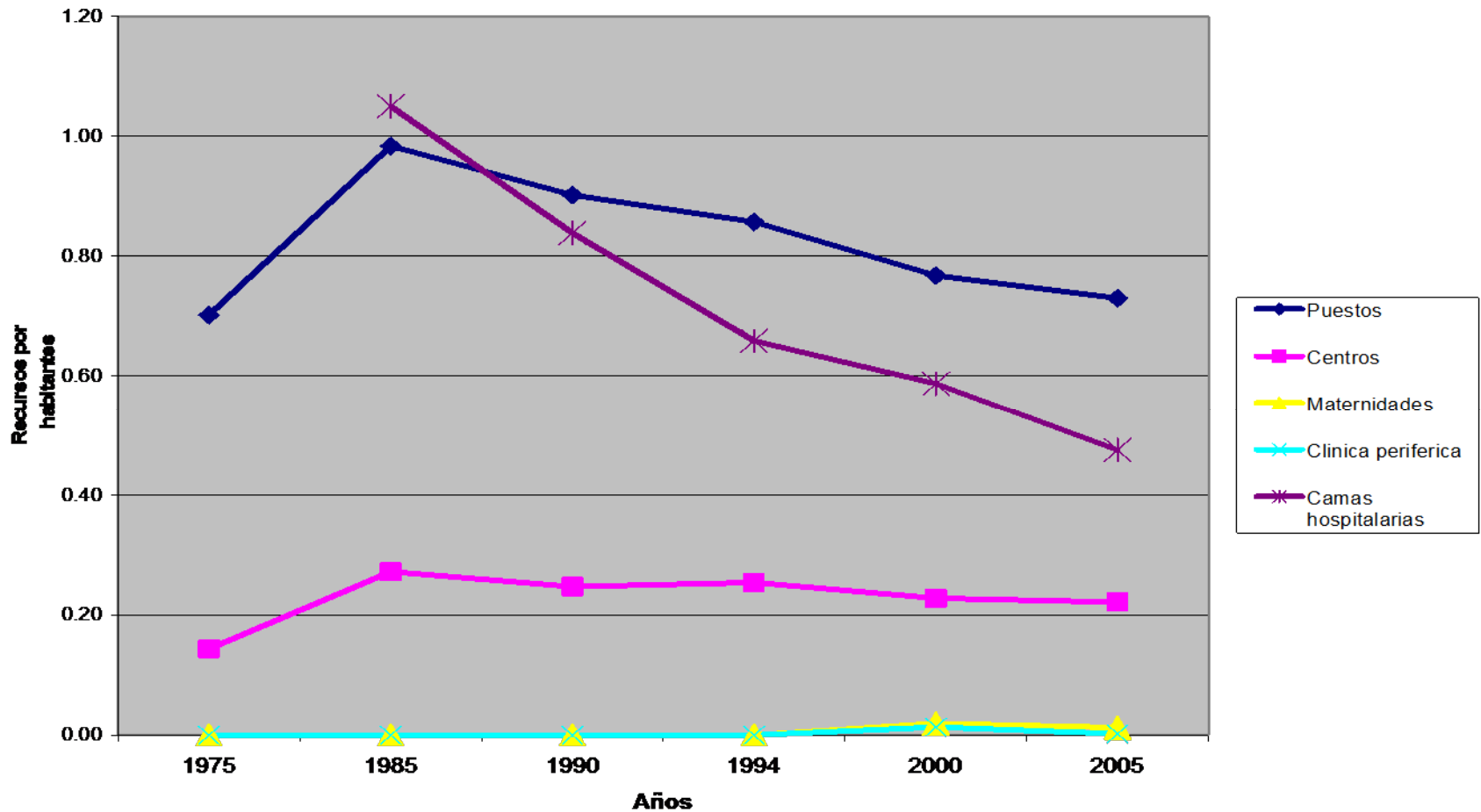
Participación porcentual del MSPAS en el gasto total en salud (en millones de Quetzales). Periodo 1995-2005

AÑO	GASTO TOTAL	GASTO MINISTERIO DE SALUD	% PARTICIPACIÓN
1995	1,901.1	542,3	28.5
1996	2,045.8	543	26.5
1997	2,431.3	719,3	29.5
1998	5,245.5	949,4	18.1
1999	6,401.2	1,205.0	18.8
2000	8,291.6	1,345.1	16.2
2001	8,966.2	1,554.3	17.3
2002	9,529.8	1,588.0	16.6
2003	10,645.5	1,831.8	17.2
2004	11,352.0	1,714.1	15.0
2005	12,558.6	1858.6	14.7

GASTO EN SALUD POR EL MSPAS EN RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO GENERAL EJECUTADO POR EL GOBIERNO CENTRAL

Año	Presupuesto ejecutado Gobierno	Presupuesto ejecutado MSPAS	Presupuesto MSPAS como % de presupuesto Gob. Central
1999	19,282.0	1,205.0	6.2
2000	19,802.2	1,345.1	6.8
2001	22,179.3	1,554.3	7.0
2002	23,512.3	1,588.0	6.8
2003	27,542.1	1,831.8	6.7
2004	27,0694.4	1,714.1	6.3
2005	29,924.4	1858.6	6.2

Infraestructura Publica de salud versus Población. Periodo 1975-2005 . Fuente: Flores, W (2008)



¿Qué ha estado sucediendo con las decisiones alrededor del sistema de salud?

- El que exista un marco legal y principios éticos no asegura que se aplican de forma automática en los procesos de toma de decisión.
- ¿Es falta de voluntad política?: explicación simplista y superficial
- Los procesos de gobernanza en las políticas públicas y en los sistemas de salud son complejos; Las reglas del juego, la capacidad fiscal del Estado, los intereses particulares de los actores y las organizaciones- públicas o privadas- juegan un papel determinante.
- Requiere profundizar el análisis para comprender los valores, motivaciones, incentivos y las prácticas de los actores sociales que participan en los procesos de toma de decisión y las oportunidades estratégicas que existen.

¿Por qué es relevante la gobernanza en los sistemas de salud?

- Sale del cajón tradicional de las instituciones prestadoras de servicios médicos y nos abrimos a analizar el valor que la sociedad y el Estado le dan a una vida saludable y la prioridad que la misma tiene dentro de las demandas sociales y las políticas públicas.
- Además de tomar en cuenta el rol de los actores tradicionales en la prestación de servicios médicos y en la conducción de las políticas de salud; se deba estudiar la influencia de los gobiernos locales, los grupos organizados de la sociedad civil -de base comunitaria, sindicatos, etc.-, las instancias académicas y los agentes económicos -la industria farmacéutica, de tecnología médica, etc.

¿Por qué es relevante analizar la gobernanza en los sistemas de salud?

- Contribuye a identificar los espacios estratégicos para la incidencia política, la participación social y el fortalecimiento de la ciudadanía en salud. Desde la óptica de la gobernanza, la participación social va más allá de colaborar en la implementación de programas y servicios médicos. La participación social es un proceso de construcción del dialogo en la definición e implementación de políticas públicas.
- Contribuye a comprender de mejor forma los conflictos de poder y de intereses entre los actores, así como el nivel de influencia que cada uno de ellos ejerce. Esta influencia se ve reflejada en las prioridades y políticas que se implementan desde los sistemas de salud.
- Requiere aplicar un pensamiento estratégico que permita identificar los factores preponderantes en contextos específicos. Esto puede traer beneficios importantes a los sistemas de salud: una mejor lectura estratégica de los elementos implicados - actores, políticas y recursos- permitirá identificar e implementar intervenciones que posean viabilidad técnica y viabilidad política.

¿Por qué es relevante analizar la gobernanza en los sistemas de salud?

- La gobernanza del sistema de salud se diferencia de la rectoría del sistema de salud.
- La rectoría se refiere principalmente a mecanismos formales de autoridad y regulación dentro de un sistema de salud, lo que muchas veces se circunscribe únicamente al interior del sistema, es decir a las entidades formales que lo conforman y a las personas que las representan.
- La experiencia de los países en la región nos dice que no es suficiente que exista un marco legal que identifique las actividades y roles de rectoría para las autoridades sanitarias. En muchos casos y a pesar de que existen esos marcos legales, la rectoría es débil.
- El análisis de la gobernanza del sistema de salud ayudaría a explicar las debilidades en la rectoría a través de la identificación de los actores estratégicos y de las reglas y procedimientos formales e informales que se establecen.

CONCLUSIONES

- La gobernanza se refiere a procesos de toma de decisiones estratégicas en los cuales confluyen las relaciones de poder y los intereses -públicos y particulares- de actores sociales y organizaciones.
- Situaciones de consenso y conflicto entre los actores sociales y las organizaciones son inherentes a dichos procesos.
- Un tema central es el análisis de las reglas formales y no formales que rigen los procesos de toma de decisión, y la forma en que se expresan los conflictos y llegan a resolverse -sea por consenso u otros mecanismos-.
- También es importante estudiar los recursos de poder que poseen los actores sociales que participan en procesos de toma de decisión y la capacidad de influencia que poseen

CONCLUSIONES

- Los procesos de toma de decisión en el sistema de salud, al igual que en el resto de políticas públicas, no suceden en el vacío sino dentro de un marco de principios éticos, motivaciones e incentivos que pueden ser explícitos o implícitos.
- Identificar y profundizar la comprensión de los aspectos arriba mencionados es esencial.
- Desde un enfoque de gobernanza democrática, se espera que el estudio de los procesos de gobernanza contribuya a que las toma de decisiones sea cada vez más congruentes con los principios de equidad, solidaridad, participación social y derecho a la salud.

CEGSS

¡GRACIAS!