LAS REFORMAS DE SALUD COMO MARCO DEL DERECHO A LA SALUD EN LA REGIÓN

ANA SOJO
DDS

Exposición en Seminario La desigualdad socioeconómica y el derecho a la salud en América Latina y el Caribe desde una perspectiva internacional, organizado por la CEPAL con el auspicio del PNUD y del PMA, Santiago de Chile, 29 setiembre 2007.

Obligaciones del Estado de cara DIDH

De carácter inmediato

- respetar: no interferir ni obstaculizar su libre ejercicio
- proteger: impedir que terceros lo coarten

De cumplimiento progresivo

- promover: facilitar el efectivo goce por los titulares
- garantizar: asegurar el acceso de los titulares

El principio de igualdad y los derechos

La igualdad **como norma jurídica** no es un hecho, sino un valor; no es una aserción, sino una prescripción: la diversidad no debe ser factor de desigualdad, las diferencias deben respetarse y valorarse (Bobbio, Ferrajoli)

La asimetría de estatuto entre la **igualdad como norma y las diferencias como hecho** adquiere sentido como criterio **valorativo** que permite **reconocer e impugnar:**

- la divergencia que siempre puede existir entre normas y hechos
- la **inefectividad de la norma** respecto de cómo se tratan efectivamente las diferencias (Ferrajoli)

El sistema de derechos complementa el principio de igualdad porque conforma un núcleo universalista de pertenencia

Igualdad y diferencia: modelo axiológico subyacente

- Igualdad y la dignidad personas determina contenidos sustanciales de la ley
- los derechos fundamentales de libertad tienen límites y vínculos sustanciales negativos,
- mientras que los derechos sociales son derechos positivos, orientados a reducir las desigualdades
- Las garantías reducen la distancia estructural entre normatividad y efectividad (espíritu de Limburg y Maastricht sobre restricción de recursos+magnitud del esfuerzo realizado)

Equidad vs. desigualdad en salud

- Las inequidades en salud son aquellas diferencias que son innecesarias y evitables, y además injustas: para igual necesidad, igual acceso y calidad de la atención (Whitehead, 1990 y 1991)
- ¨La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solo la ausencia de afecciones o enfermedades¨ (Preámbulo de la Constitución de la OMS)

Derechos sociales: definiciones pendientes

- relaciones entre sujetos titulares de derechos
- alcances de los derechos
- obligaciones que emanan de los derechos
- sujetos deudores de estos derechos
- establecimiento prioridades
- instrumentos de garantía o de protección

(Courtis)

Régimen de bienestar* en un espacio cosmopolita: recursos y derechos, en una estructura de producción y protección de riesgos

ESTADO

Decisiones estatales vinculantes y fundadas autoridad.
Fallas, asimetrías de información y selección adversa son constitutivas mercados; criterios de solidaridad y diferenciación riesgos

Amenazas y riesgos globales: cálculo, protección, regulación y compensación (Beck)

Salto cualitativo de la interdependencia: implica nueva relación entre Estado nación y espacio cosmopolita

Generan parámetros agregados: constreñimientos estructurales

MERCADO

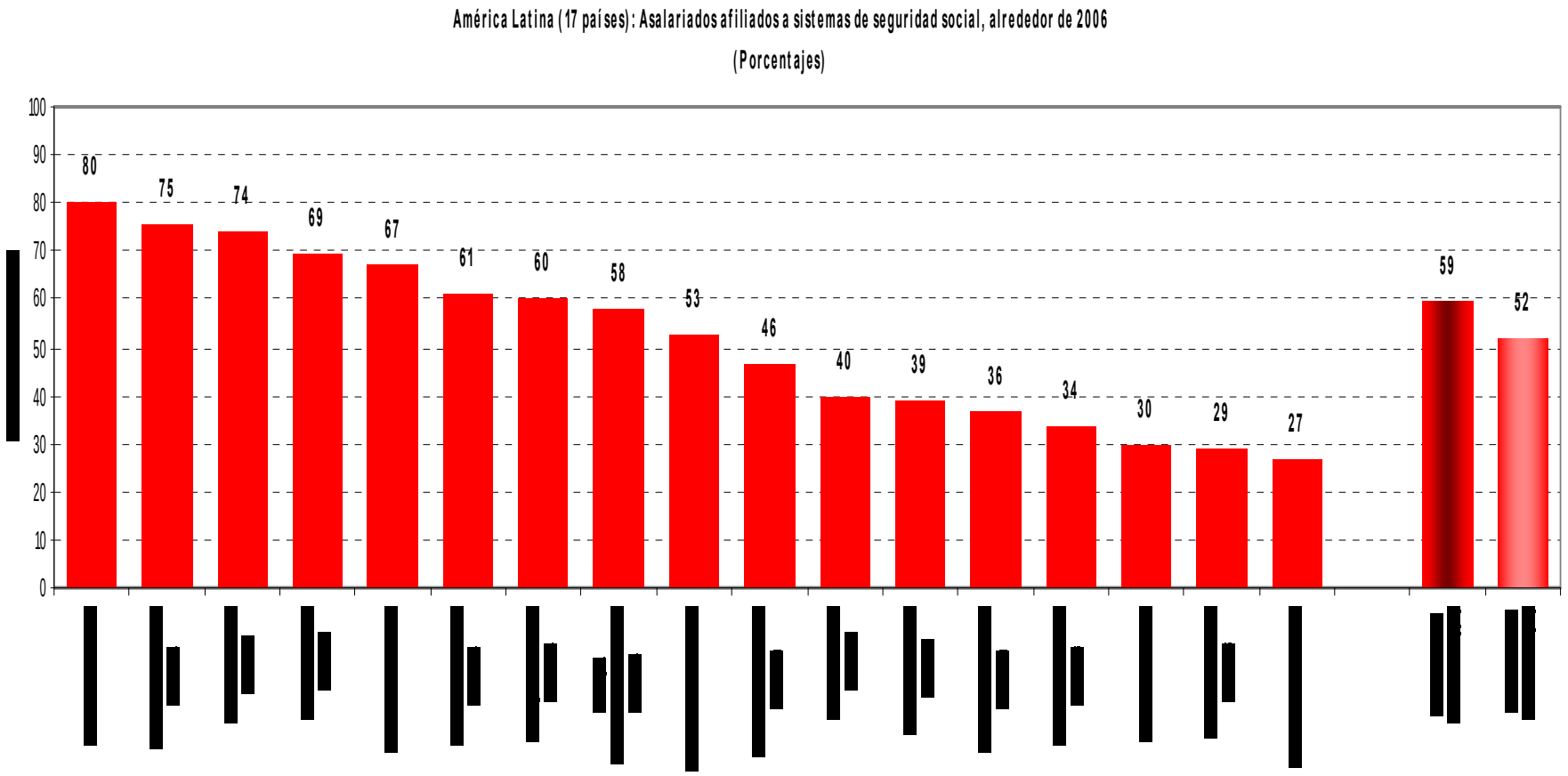
FAMILIA Y COMUNIDAD

* Según Esping-Andersen

Equidad, riesgos y desafíos para la protección social en salud

- amplitud social y profundidad del riesgo
- necesidad de aseguramiento ≠ demanda efectiva: relación precios - ingresos
- altos riesgos idiosincráticos de asalariados y en salud
- transición epidemiológica polarizada
- riesgo no debe significar catástrofe, sino su anticipación en el presente (Beck)

Restricciones de alcance: coberturas

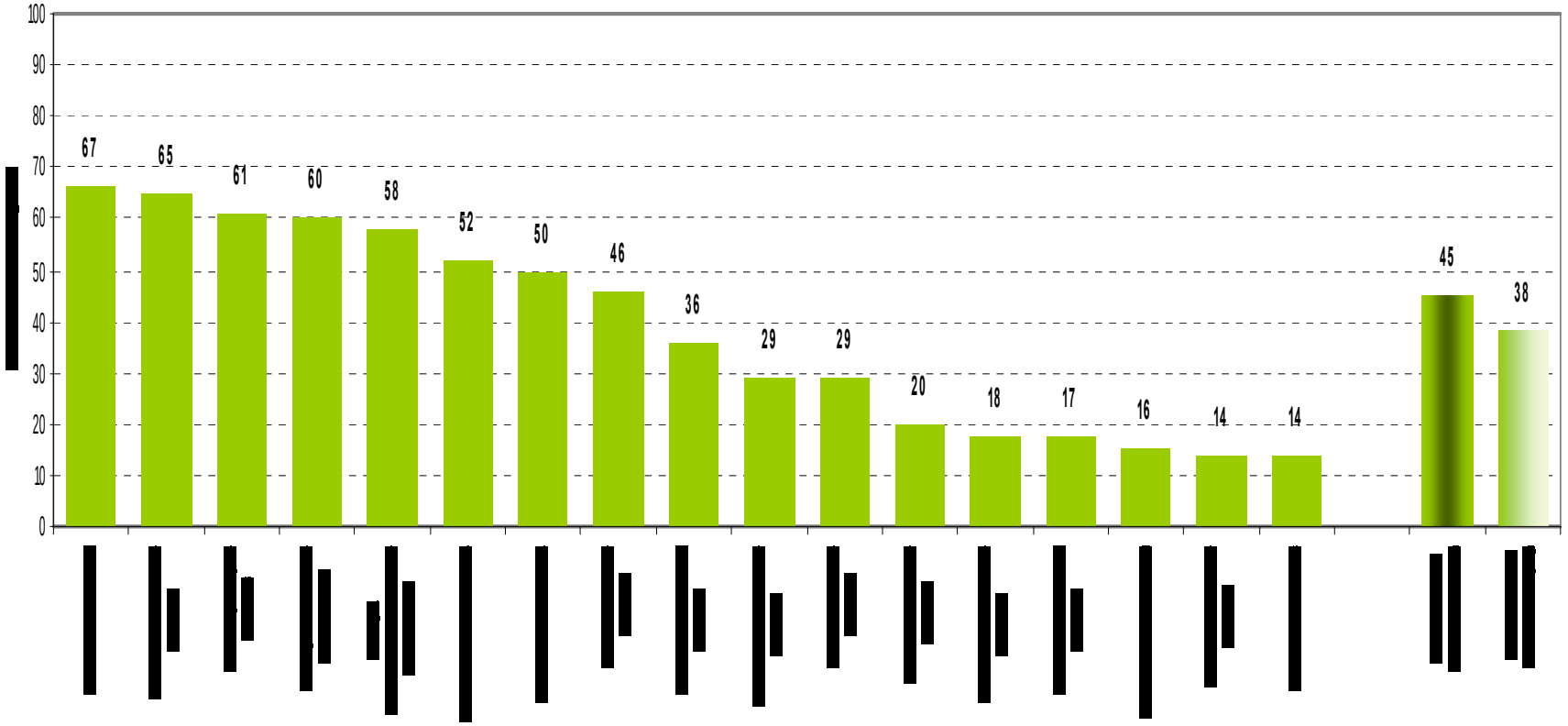


Fuente: CEPAL

Restricciones de alcance: coberturas

América Latina (17 países): Ocupados afiliados a sistemas de seguridad social, alrededor de 2006

(Porcentajes)



a/ Solo incluye asalariados.

Fuente: CEPAL

Cambios financiamiento y aseguramiento

Implantación principios solidaridad y universalidad

- Brasil y Colombia: nueva arquitectura sistemas
- Chile: reformas que atenúan dualidad del sistema; garantía de prestaciones

- Función aseguradora y prestadora en manos CSSS, Costa Rica

Enfasis competencia

- Argentina: libre elección obras sociales
- Colombia: en aseguramiento y provisión

Postergación reformas seguridad social tradicional

- México: ISSTE, IMSS
- países con seguros sociales poco desarrollados

énfasis atención primaria

seguro popular

Algunos problemas de las reformas

- Debilidades regulatorias
- Descreme del mercado
- Hipertrofia de la intermediación financiera y aseguradora; altos costos de transacción; debilidades de sistemas de pago prospectivo
- Subsidios cruzados al sector privado
- Turbulencias del financiamiento: ajustes fiscales y entrelazamiento con otros items sociales (pensiones)
- Endeble base jurídica de evaluación de desempeño; precios administrados más bien teóricos; ausencia de cambios en el servicio civil y en los estatutos profesionales; centralización del manejo de los recursos humanos
- Integración débil de niveles de atención y de sistemas de referencia
- Acuerdos políticos precarios entre actores contrapuestos: fragmentación de responsabilidades, normativas confusas

Derechos, regulación y gestión

- especificar obligaciones y relaciones recíprocas respecto del usuario promover la capacidad de elección,

- promover el poder del usuario para canalizar sus preferencias y disconformidades, y para articular estratégicamente su voz en prácticas organizativas e institucionales

- para proteger al usuario la regulación debe velar por la garantía de: cobertura efectiva; oportunidad de la atención; calidad del servicio; acceso a información veraz y oportuna; capacidad de libre elección; sanción de prácticas discriminatorias; seguridad en el consumo; reparación e indemnización.

El establecimiento de prioridades: su complejidad política vista a la luz del caso colombiano

- Incapacidad de cubrir a toda la población en todos los niveles de atención: sistema de transición 1993-2001
- Para diseño Ley 100 de 1993, costosos estudios sobre peso relativo de la carga enfermedad y priorización según el costo-eficiencia respecto a años de vida saludable
- Recomendaciones no pudieron ser aplicadas por consideraciones constitucionales y negociaciones políticas
- Ampliación de cobertura de los dos regímenes muy determinada por fallos judiciales

Políticas selectivas más alla de la pobreza: obligaciones que emanan de derechos

- políticas selectivas que trascienden la pobreza y con cobertura vertical de prestaciones más amplia
- pueden involucrar prestaciones de alto costo
- cuando las prestaciones son muy acotadas o cuando se articulan con financiamiento ad-hoc, escasas repercusiones de reestructuración sectorial
- garantías de oportunidad, acceso, protección financiera y calidad
- pueden tener repercusiones respecto de la lógica de la combinación público-privada: vs. selección adversa, transparencia prestaciones

Brasil: tensiones en un escenario de alto gasto social

- gasto social crecientemente financiado con impuestos indirectos, déficits previsionales financiados
- tensiones y desequilibrios entre gasto destinado a pensiones (garantía de un salario mínimo a adultos mayores rurales, a discapacitados e indigentes y a seguro de desempleo, gastos sectoriales en salud muy descentralizados y gasto en asistencia social)
- asistencia social con creciente presupuesto federal (70%), prefecturas registran y dan seguimiento (variables políticas). Debilitamiento contrapartidas y debilitamiento vínculo sectorial

Serra y Afonso, 2007

El establecimiento de garantías: germen del cumplimiento de los derechos

- estándares y umbrales de satisfacción
- formaliza cauces para hacer valer derechos
- cartas de derechos de los usuarios
- morfología de las garantías: diversas repercusiones institucionales y sectoriales, con la combinación público-privada
- experiencias más avanzadas establecen garantías de cobertura, protección financiera, oportunidad y acceso (GES, Chile), de calidad (GES, SPS México): alcances, obligaciones, sujetos deudores de estos derechos, instrumentos de garantía o de protección
- pensiones mínimas en sistemas de capitalización individual para que el futuro previsional de los individuos no esté solo supeditado a capacidad de ahorro individual

La garantía de prestaciones

- dependiente de rasgos de cada sistema de salud: cobertura de población y servicios, equidad o segmentación, combinación público-privada
- Guatemala, Bolivia: paquete atención primaria
- Chile: vs. dualidad sistema
- México: inserta dentro de la segmentación sistema salud

Seguro Popular de Salud México

- desde los ochenta, otros paquetes prestaciones
- hasta 2004, medidas path-oriented
- incluye garantías de financiamiento
- no se modifica la segmentación del aseguramiento, sino que se adicionan recursos propios

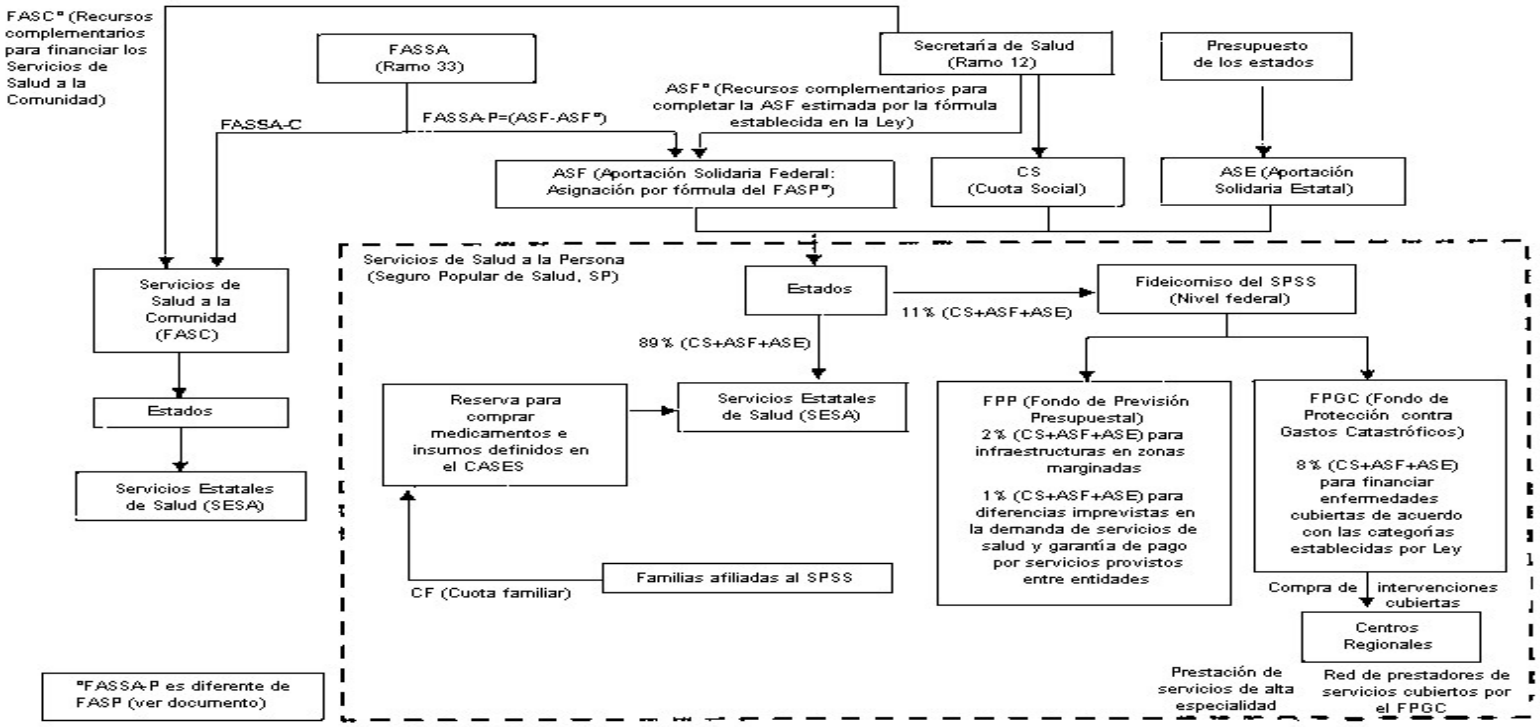
Instrumentos principales SPS

- catálogo de servicios con protocolos clínicos y funciones de producción
- lista medicamentos
- fondo servicios catastróficos
- nuevos mecanismos financiamiento
- cobertura no está reforzada por garantías adicionales

Un financiamiento complejo

Asignación de fondos a los diversos requerimientos de servicios de salud en el SPSS *(cont.)*

Gráfica 3.3 **Fuentes y usos del financiamiento en el SPSS**



Fuente: OCDE, 2005 Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud - México.

Modificaciones institucionales que implica

- fortalecimiento centros salud públicos
- modificación combinación público-privada: mayor participación prestadores privados
- nuevos mecanismos financiamiento
- retos: capacidad regulación calidad servicios y combinación público-privada; complejidad mecanismos financiamiento

Chile: tipo garantías y desafíos

- garantías de acceso, de calidad, oportunidad, protección financiera
- prestaciones avanzadas y de alto costo
- protocolos de atención
- reclamos relacionados con la garantía de acceso y la de oportunidad: requiere mejora en la gestión de procesos: alertas y detección de carencias; afiatar redes; ajustes: más atenciones en prematurez que las proyectadas
- “timing” de entrega de recursos a prestadores
- problemas de gestión y calidad

Garantías ≠ judicialización política social

- cuanto mayor la contribución de las políticas sociales, menor la "judicialización" del disfrute de los derechos, sean o no garantizados
- tensiones y conflictos entre demandas individuales de sujetos de derecho y los umbrales de prestaciones fijados por el Estado de acuerdo con progresividad y disponibilidad de recursos
- problemática dinámica "sustitutiva": juegos de suma cero; menor complejidad y parcialidad resoluciones (Abramovich y Courtis)
- paradojas respecto equidad: tutelas en Colombia