

Eficiencia y justicia en la empresa sanitaria

JESÚS CONILL SANCHO
Universidad de Valencia (España)
Jesus.Conill@uv.es

Resumen

El autor analiza las nociones de eficiencia/eficacia, justicia/equidad y eficiencia/justicia en la gestión de los recursos sanitarios. En este sentido, pone de manifiesto la necesidad de reconocer que la incorporación de la racionalidad económica en el campo sanitario constituye una preocupación de primer orden en el ámbito de la bioética.

Palabras claves: eficiencia, eficacia, equidad, justicia, medicina gestionada, bioética económica y empresarial.

Abstract

The author analyzes the notions of efficiency/effectiveness, justice/equality and efficiency/justice in the administration of sanitary resources. In this sense, he shows the necessity to recognize that the incorporation of economic rationality in the sanitary field constitutes a concern of the first order in the field of the bioethics.

Key words: efficiency, effectiveness, equality, justice, managed medicine, economic and business bioethics.

Doctor en Filosofía por la Universidad de Valencia (España). Profesor Titular en el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la misma universidad. Junto con Adela Cortina ha dirigido *10 palabras clave en ética de las profesiones* (2000) y *Educación en la ciudadanía* (2001), también ha coordinado el *Glosario para una sociedad intercultural* (2002). Es autor de numerosas publicaciones entre las que cabe destacar *El crepúsculo de la metafísica* (1988), *El enigma del animal fantástico* (1991), *El poder de la mentira. Nietzsche y la política de la transvaloración* (1997) y *Horizontes de economía ética* (2004).

1. Un problema en el contexto de la sociedad moderna

Una de las perspectivas que es necesario tratar en el debate sobre una posible «economía ética de las organizaciones e instituciones sanitarias» es el de las relaciones entre eficiencia y justicia¹. No en balde a este asunto dedicó una buena parte de sus discusiones el último Congreso Nacional de Bioética, organizado por la Asociación de Bioética Fundamental y Clínica, celebrado en Valencia a finales de 2005. Manuel de los Reyes, Presidente de dicha Asociación y copresidente junto con Adela Cortina del congreso, sugirió que sería conveniente empezar planteando el problema que se suscita por lo general en cuanto se empieza a hablar de «empresa», y mucho más cuando se trata de la «empresa sanitaria», y lo formuló a modo de interrogante: «¿son compatibles justicia y eficiencia?».

Para responder a esta cuestión, conviene de entrada percatarse de que el enfoque más adecuado para abordar estos asuntos es plantear la cuestión no como un dilema, sino —siguiendo el impulso que tanto le gusta a Diego Gracia— como un problema². El enfoque dilemático tiende a ser estático y cerrado, en cambio, el problemático deja abierta la reflexión y la exploración de posibilidades. El problematismo es la mejor forma de entender la situación intelectual en la que estamos instalados, como ya nos hizo ver continuamente Xavier Zubiri³. Lo importante desde un principio es comprender el problema de que se trata, por qué es problema, pues sólo así se podrán buscar soluciones y alternativas.

La tensión entre justicia y eficiencia constituye un problema generalizado en la sociedad moderna, que puede descubrirse no sólo en la empresa, sino en las otras áreas e instituciones sociales de la modernidad. No es menor el problematismo de tal tensión, si nos planteamos el asunto, por ejemplo, en relación con el mercado, el estado, el derecho y la opinión pública. Tanto las instituciones modernas como las concepciones de la sociedad y las ideologías político-económicas (liberales, socialistas...) reflejan esta tensión de diversas maneras, en especial a la hora de orientar la organización social a través de las formas concretas de coordinar la acción.

Uno de los desarrollos más importantes de las instituciones modernas ha sido el que han configurado los sistemas de seguridad y

¹ Vid. J. CONILL: *Horizontes de economía ética. Aristóteles, Adam Smith, Amartya Sen*. Tecnos, Madrid 2004, especialmente capítulo IV.

² Vid. D. GRACIA: *Como arqueros al blanco*. Triacastela, Madrid, 2004.

³ Vid. J. COROMINAS y J. A. VICENS: *Xavier Zubiri. La soledad sonora*. Taurus, Madrid 2006.

asistencia sanitaria, que han contribuido a perfeccionar la organización social —pública— de la salud. Precisamente es en este ámbito, en el de las organizaciones e instituciones de la salud, en el que vamos a plantear la cuestión de la justicia. Pero ¿tiene sentido plantear la cuestión de la justicia en relación con la asistencia sanitaria? ¿Es aplicable al ámbito de la economía de la salud?

En primer lugar, hay que recordar que desde cierta tradición liberal se ha negado el sentido de la «justicia social» y económica⁴. Por otra parte, durante cierto tiempo se produjo una —primero— beneficiosa, pero luego, más bien, peligrosa confusión de la noción de justicia con la de «utilidad pública», que acompañó ciertas versiones del «estado del bienestar»⁵. Fue el tiempo en que triunfó una comprensión economicista y bienestarista, también de la salud, en la que todo dependía de lo «económicamente útil». Esta actitud tiene el peligro de instaurar unilateralmente como criterio de racionalidad una determinada noción de eficiencia económica.

Pero hay que seguir preguntándose, primero, por el sentido de la eficiencia económica, e igualmente revisar su fácil asimilación con «la» racionalidad. Es decir, hay que determinar mejor en qué consiste la eficiencia económica y, desde luego, replantear mucho más ampliamente cuál es el estatuto de la racionalidad moderna, si puede venir definida exclusivamente (o incluso prioritariamente) por unos prefijados parámetros económicos.

Si queremos orientar mejor la acción humana en nuestras sociedades y sus instituciones, también de las sanitarias, hay que repensar los supuestos simplificadores que han inspirado la presunta eficiencia económica y adoptar otros puntos de vista, más allá de la utilidad, como aquellos que tienen en cuenta la libertad y la justicia. Sólo así se superará el peligro de una asimilación reductora de las racionalidades y se podrá abrir un proceso en que los enfoques económicos no se cierren sobre sí mismos (no se autonomicen), sino que contribuyan a poner en práctica una razón pública, capaz de ofrecernos un verdadero orden de prioridades sociales⁶.

⁴ Vid. F. A. HAYEK: *Derecho, legislación y libertad*, 2 vols. Unión editorial, Madrid 1985².

⁵ Vid. D. GRACIA: *Fundamentos de bioética*. Eudema, Madrid 1989.

⁶ Vid. A. CORTINA y D. GARCÍA MARZÁ (eds.): *Razón pública y éticas aplicadas. Los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista*. Tecnos, Madrid 2003; y J. CONILL: *Horizontes de economía ética. Aristóteles, Adam Smith, Amartya Sen*. Tecnos, Madrid 2004.

2. Repensar la noción de eficiencia

De entrada, no hay que confundir la eficiencia con la eficacia, que consiste en la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera. La eficiencia es algo más complejo, que tiene que ver con la capacidad de disponer de medios para conseguir un fin determinado. Lo que ocurre es que la noción de eficiencia que ha prevalecido ha sido la puramente económica. Pero, aunque se haya impuesto una noción económica de eficiencia, ésta también ha podido entenderse en un sentido más amplio, por ejemplo, cuando se habla de eficiencia social⁷. Por consiguiente, incluso la noción económica de eficiencia convendría redefinirla, por ejemplo, tras incorporar la cuestión de los costes de transacción y coordinación.

Indudablemente la eficiencia es uno de los conceptos esenciales de la economía, que puede encontrarse en los manuales de esta disciplina⁸. En este sentido, «eficiencia» significa que no hay despilfarro, que se utilizan los recursos lo más eficazmente posible para satisfacer las necesidades y los deseos de los individuos. En este contexto económico, el primer significado de eficiencia que encontramos es el de la «eficiencia productiva»: cuando no se puede producir una mayor cantidad de un bien sin producir una menor de otro, es decir, cuando se encuentra en la frontera de posibilidades de producción. Producir una mayor cantidad de un bien implica inevitablemente sacrificar otros bienes. Aun cuando no siempre se reconozca explícitamente, en realidad, aquí está operando ineludiblemente un proceso de elección, que puede ser más complejo de lo que habitualmente se piensa. Siguiendo con la exposición estandarizada de los economistas, las razones por las que una economía puede encontrarse por debajo de su frontera de posibilidades de producción son: o bien que no se han empleado los recursos (trabajadores, fábricas, tierra...), o bien una organización ineficiente.

Un segundo sentido de la eficiencia económica es la relativa a los mercados competitivos. ¿Son éstos incapaces de satisfacer las necesidades y los deseos económicos de los individuos o logran elevados niveles de vida? El concepto de eficiencia es clave para analizar los resultados de los mercados competitivos. El concepto de eficiencia en la asignación es decisivo. Una economía es eficiente si está organizada de tal manera que proporciona a los consumidores la mayor y más completa

⁷ Vid. S. GARCÍA ECHEVARRÍA: *Introducción a la economía de la empresa*. Díaz de Santos, Madrid, 1994.

⁸ Vid., por ejemplo, P. A. SAMUELSON y W. D. NORDHAUS: *Economía*. McGraw Hill, Madrid 1991 (13ª ed.).

combinación posible de mercancías, dados los recursos y la tecnología existentes. Se habla de eficiencia cuando no hay ninguna reorganización posible de la producción que mejore el bienestar de todas las personas. Es la que se ha denominado «eficiencia en el sentido de Pareto»: cuando no hay ninguna otra reorganización de la producción o del consumo que aumente la satisfacción de una persona sin reducir la de otra. Este sentido de la eficiencia en la asignación constituye el núcleo de la economía moderna del bienestar (y también de la teoría de la elección pública).

Con el término «economía del bienestar» los economistas se refieren al análisis normativo de los sistemas económicos, al estudio de lo que es correcto e incorrecto, deseable o no. La economía del bienestar trata de averiguar cuál es la mejor manera de organizar la actividad económica, la mejor manera de distribuir la renta y el mejor sistema de impuestos. En todos los casos el análisis debe basarse en juicios de valor formulados sobre la organización económica, la distribución de la renta y sobre la política impositiva. Ahora bien, tras todas estas cuestiones económicas se encuentran supuestos normativos y juicios de valor sobre lo que es bueno, correcto y justo.

Uno de los temas fundamentales de la economía del bienestar se refiere a la eficiencia de las economías perfectamente competitivas. En estos contextos se suele recordar la noción de «mano invisible» de Adam Smith, según la cual la búsqueda del propio provecho contribuye al bienestar público. En el lenguaje actual, esta idea se convierte en un teorema de la economía del bienestar: no hay mejor solución planificadora que el mercado competitivo (ninguna reorganización puede mejorar el bienestar de todo el mundo). Un sistema de mercado de equilibrio general perfectamente competitivo es eficiente desde el punto de vista de la asignación.

Pero hay que hacer —y se han hecho— muchas «matizaciones» a la noción de la mano invisible y su formulación como mercado competitivo⁹. Y se suelen destacar dos ámbitos fundamentales para reflexionar: los fallos del mercado y la inaceptable distribución de la renta (las graves situaciones de desigualdad), porque la competencia no garantiza una distribución socialmente aceptable de la renta. Pero hay que resaltar también el hecho de la competencia imperfecta, las denominadas «externalidades» y los monopolios. Todos estos problemas

⁹ Vid., a título de ejemplo, diversas interpretaciones de la «mano invisible» en E. ROTHSCHILD: *Economic Sentiments: Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment*. Harvard University Press, Cambridge and London 2001.

invitan a —requieren y justifican— las intervenciones del estado, lo cual exige un nuevo concepto más amplio y flexible de eficiencia.

La eficiencia consiste en la utilización de los recursos económicos que reporta el máximo nivel de satisfacción posible con los factores y las tecnologías dados. Este es el sentido básico de la eficiencia en la asignación, en el sentido de la llamada optimalidad de Pareto: «no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra».

Así pues, la eficiencia consiste básicamente en no despilfarrar, por tanto, en optimizar la relación entre los beneficios aportados por una intervención y los recursos utilizados. La eficiencia compara los resultados —en términos de eficacia, efectividad, utilidad o beneficio— con el coste de oportunidad social entre las alternativas disponibles¹⁰. En este último sentido, Pablo Simón emplea la noción de eficiencia también en el campo de la ética de la empresa y en relación con los modelos de acreditación de la calidad, y en último término aplicando el análisis «coste-beneficio» y el de «coste-oportunidad».

3. Eficiencia y equidad

Una cuestión pendiente —fundamental por su conexión con la justicia— es la relación entre la eficiencia y la equidad. Pues no hay más remedio que preguntarse: ¿eficiencia para qué y para quién? ¿Se puede aceptar sin más que la equidad sólo se logra a través de los impuestos (el sistema fiscal) y que la eficiencia se restringe a los mercados? ¿Es cierto que el sistema fiscal es más eficiente que la interferencia en los mercados? Este plexo de cuestiones provoca continuamente una serie de controversias sobre la conveniencia o no de las intervenciones (¿interferencias?) del estado.

Dando un paso más en la cuestión que nos ocupa hay que preguntarse si la justicia perjudica a la eficiencia, por tanto, si la justicia sólo puede lograrse a costa de la eficiencia. Dicho de otro modo: si la justicia es un bien ético, ¿merece la pena incurrir en algún costo para conseguirlo? Se trata de una cuestión que ya se planteó Arthur Okun entre los términos «igualdad» y «eficiencia»¹¹. Es cierto que puede haber unos costos económicos, incluso en términos de ineficiencia, debido a la

¹⁰ Vid. P. SIMÓN: «Glosario», en *Ética de las organizaciones sanitarias. Nuevos modelos de calidad*. Triacastela, Madrid 2005, 204.

¹¹ Vid. A. OKUN: *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*. Brookings Institution Press 1975.

redistribución (a la justicia redistributiva), pero también es cierto que la justicia y la eficiencia no siempre tienen que estar en conflicto¹².

Por otra parte, no debe olvidarse que el estado tiene importantes funciones económicas que cumplir, entre las que se encuentra precisamente el fomento de la eficiencia y la garantía de cierta equidad.

En primer lugar, la eficiencia consiste en corregir los fallos del mercado (como, por ejemplo, los monopolios y otras formas de competencia no sólo imperfecta, sino deformada, como la influencia en los precios de los bienes por parte de algunos de los competidores). Y, aunque no se suele aludir explícitamente a este aspecto en el ámbito económico, creo que es de suma importancia la función que puede ejercer el estado para lograr una eficiencia interinstitucional, por cuanto ésta puede considerarse una nueva versión (la correspondiente a las relaciones entre instituciones sociales) de la reducción de los costes de coordinación y transacción.

A esta innovadora función hay que añadir sus funciones en relación con dos asuntos que constituyen dos límites del pensamiento económico más restrictivo y que suponen una ampliación creciente de la mirada económica de la realidad: las llamadas «externalidades» y los «bienes públicos».

Existen externalidades cuando las empresas o los individuos imponen costos (o beneficios) a otros sin que éstos sean pagados (o paguen los costos). Por eso los estados intentan controlar las externalidades mediante algunas regulaciones (un ejemplo ya típico es el de la contaminación). De lo que se trata en el fondo es de controlar algunos de los efectos que difunde el mercado para contribuir a su eficiencia. Más difícil es fomentar la producción de bienes públicos, porque por tales se entienden las actividades económicas que no es eficiente dejar a la iniciativa privada. Los ejemplos típicos han sido la defensa nacional y el orden público, pero también se ha podido considerar la sanidad pública. De ahí la función de los impuestos, los ingresos del estado para pagar bienes públicos y financiar los programas de redistribución de la renta.

Por consiguiente, otra de las funciones económicas para la que también se requiere el estado es para que haya un cierto marco de equidad y de justicia, porque «incluso el sistema de mercado más eficiente puede generar una gran desigualdad»¹³ y, por tanto, mantener un estado de persistente injusticia social. De ahí que se hayan introducido mecanismos de impuestos progresivos, transferencias o pagos a personas

¹² Vid. P. A. SAMUELSON y W. D. NORDHAUS: *Economía*, op. cit., 941.

¹³ *Ibid.*, 54.

con deficiencias (incapacitados, desempleados, ancianos, etc.) y asimismo se hayan ido creando «sistemas de seguridad», que protegen a los más desfavorecidos por la lotería natural y la social. Lo importante es detectar si estos mecanismos de redistribución generan despilfarro social, a fin de corregir también los fallos del estado y buscar los medios más adecuados para lograr un buen nivel de eficiencia social.

4. Eficiencia y justicia

Ya hemos visto que la eficiencia y la justicia no están reñidas necesariamente, sino que todo depende de la noción de eficiencia que se esté manejando. Por eso, lo primero que se debe hacer es superar los supuestos simplificadores que han prefijado la noción prevalente de eficiencia como «optimalidad de Pareto», dado que —como se ha mostrado en múltiples ocasiones— este presunto «óptimo» (¿económico?) puede ser pésimo (socialmente).

Cabe preguntarse si la eficiencia no debería plantearse desde el punto de vista de las *libertades* individuales reales y no desde las utilidades¹⁴, si es que queremos hacerla compatible con la justicia. El nuevo enfoque nos situaría en el orden de las oportunidades vitales y nos obligaría examinar al mismo tiempo distintos objetivos (como la justicia y la eficiencia), a intentar hacerlos compatibles y a establecer cuáles son las prioridades sociales. Porque la influencia política en la búsqueda de ganancias económicas es un fenómeno muy real en el mundo en que vivimos. Para hacer frente a estas influencias hay que «desenmascarar» a los buscadores de beneficios en los mercados cautivos y abordar los argumentos a favor de la limitación de la competencia (en pro de beneficios sociales). Porque los «intereses creados» (los intereses de los ricos y poderosos, a los que ya aludía Adam Smith¹⁵) van en detrimento del «interés público», que ha de consistir en aumentar la libertad real de las personas y su competencia económica y social.

La necesidad de complementar eficiencia y justicia requiere instituir un marco limitativo del mecanismo de los mercados mediante otras actividades institucionales, porque el mecanismo del mercado no es eficiente, por ejemplo, cuando se trata de bienes públicos. Uno de los supuestos de la eficiencia del mecanismo del mercado es que todos los

¹⁴ Vid. A. SEN: *Desarrollo como libertad*. Planeta, Barcelona, 2000; y J. CONILL: *Horizontes de economía ética*, op. cit.

¹⁵ A. SMITH: *Teoría de los sentimientos morales*. Alianza, Madrid 1997; Ibid.: *La riqueza de las naciones*. FCE, México 1958 (reimp. 1982).

bienes pueden comprarse y venderse en el mercado. Sin embargo, algunos de los bienes que más contribuyen a las capacidades pueden ser difíciles de vender a una persona cada vez; es el caso de los bienes públicos, que son consumidos conjuntamente por todos. En este contexto, el propio Sen pone como ejemplo la asistencia sanitaria pública¹⁶.

En realidad, el mayor éxito económico, la prosperidad de ciertas formas de economía capitalista, se ha basado en principios morales de justicia, que han sabido armonizarse con las transacciones del mercado. Por eso, Amartya Sen aconseja que, para aprovechar las oportunidades que brinda el mecanismo de mercado, los países (también, incluso de manera especial, los que se encuentran en vías de desarrollo) presten atención al papel de valores como crear y mantener un clima de confianza, evitar la corrupción. E indudablemente, entre los grandes retos que ha de afrontar la forma hegemónica del capitalismo actual, se encuentran las desigualdades injustas y los bienes públicos.

Para solucionar estos problemas, seguramente se requieren nuevas instituciones político-económicas, que nos lleven más allá de la economía de mercado tal como está instituida. Pero mientras tanto todavía es posible acompañar el proceso de transformación de la economía de mercado desarrollando una ética de la justicia de alcance mundial, que sea sensible a estas preocupaciones. La compatibilidad del mecanismo del mercado con valores morales ha de afrontarse analizando al mismo tiempo la posibilidad de extender los mecanismos institucionales más allá de los límites del puro mecanismo del mercado, instituyendo algo así como una economía ética de mercado a la altura de las exigencias actuales de la justicia. Para lo cual no hay más remedio que mejorar las instituciones desde una perspectiva ética exigente (en eficiencia en pro de la justicia), superando el economicismo, el politicismo y el amiguismo, en definitiva, no dejarlas en manos de las formas cotidianas de corrupción.

Al igual que Aristóteles nos decía que «la riqueza no es, desde luego, el bien que estamos buscando, pues no es más que un instrumento para conseguir algún otro fin»¹⁷, algo parecido debemos decir con respecto a la eficiencia: la eficiencia no es el bien primordial, sino instrumento para conseguir otro fin —otro bien— superior: la justicia en la producción y organización del bien «salud».

¹⁶ A. SEN: *Desarrollo como libertad*, op. cit., 161.

¹⁷ ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco* I, 6.

5. Eficiencia y justicia en la gestión de los recursos sanitarios

Según declaraciones de algunos destacados economistas de la salud, como Guillem López Casasnovas¹⁸, la gestión sanitaria está excesivamente sometida a la confrontación política, dado que tenemos un sistema sanitario muy politizado, de tal manera que resulta muy difícil mejorar la coordinación y la cooperación entre las instituciones. Sufrimos una situación en la que se ha instaurado el politicismo también en este ámbito de la vida social.

En principio, para gestionar hay que discriminar, es decir, implica establecer diferencias. Por ejemplo, diferencias en las retribuciones, en la carrera profesional, en el presupuesto de los centros y de los profesionales, según fuera el rendimiento y la competitividad. Lo que es cierto es que la solución no está en aumentar sin más el cómputo dinerario, no es simplemente cuestión de «más dinero». Este planteamiento es falaz. Porque, además, la determinación de las cantidades para la financiación pública (estatal) del gasto sanitario responde a una decisión política.

¿Qué significa, entonces, gestionar con eficiencia? En primer lugar, la gestión sanitaria requiere «estabilidad»; que no sea un arma arrojadiza entre partidos políticos. Que los cambios de los gestores en las instituciones sanitarias, tras los normales cambios políticos, no sean fruto del «canibalismo» y no favorezcan sobre todo a los «advenedizos», a los «depredadores», a «medradores de poder a corto plazo», porque por este camino fácilmente se permiten, según López Casasnovas, «comportamientos prevaricantes bajo la hipótesis de perseguir el “bien colectivo”» y la «calidad asistencial».

Ante esta preocupante situación del mundo sanitario, denunciada por economistas de la salud, ¿cómo mejorar la gestión, para que sea eficiente y justa? Lo primero que habría que lograr es «impermeabilizar» la gestión de la «invasión política». Una tarea que parece constituir una misión imposible. Pero, ¿no podrían garantizarse, al menos, unas estructuras de gobierno de las instituciones sanitarias que fueran plurales? Por otra parte, convendría instituir un sistema integrador y coordinador de la asistencia sanitaria, que permitiría ahorrar duplicidades, filtrar la demanda y mejorar la cooperación entre los diversos niveles de la gestión. Este sistema evitaría asimismo los crecientes costes de intermediación, al superar la confrontación. Y algunos confían también en la «empresarialización» de la asistencia sanitaria frente a la opción de

¹⁸ G. LÓPEZ CASASNOVAS: «La política sanitaria», en *El Ciervo*.

aumentar el gasto sanitario público (estatal), financiado sólo a través de los impuestos y el sistema fiscal.

6. Necesidad de una bioética económica y empresarial

A mi juicio, tras estas consideraciones de ciertos economistas de la salud, habría que seguir reflexionando, al menos, sobre los dos aspectos siguientes: 1) de qué tipo de empresa se habla cuando se quiere introducir la racionalidad empresarial en el ámbito sanitario; y 2) cuáles son realmente las posibles vías para hacer compatibles la eficiencia y la justicia en la gestión de los recursos sanitarios, es decir, repensar qué mecanismos y/o instituciones pueden ser agentes eficientes en sanidad: si sólo se puede lograr con la empresarialización a través de la denominada «medicina gestionada» (aunque, entonces, todavía hay que ver cuál es el modelo de empresa que se está proponiendo en concreto) o si es posible hacer eficiente algún sistema sanitario público (estatal, mixto) de salud¹⁹.

Un gran paso ha sido reconocer que la incorporación de la racionalidad económica en el campo sanitario constituye una preocupación bioética de primer orden, puesto que el principio de justicia forma parte de la bioética en su aspecto económico-social. Ahora bien, lo importante en este ámbito es resaltar que se trata de una cuestión de justicia y no meramente de un presunto cálculo de utilidad. Si «eficiencia» significa no despilfarrar los recursos, es también una preocupación de la justicia sanitaria que no haya despilfarro, por tanto, hacer lo posible para aprovechar adecuadamente los recursos escasos.

Los mecanismos y/o instituciones que se han ocupado de atender a la demanda sanitaria en el mundo contemporáneo han sido el mercado y el estado. Por su parte, el mercado de la sanidad (de la salud y de la enfermedad) tiene ciertas peculiaridades que no deberían pasar desapercibidas: 1) es «rígido» (sólo los profesionales autorizados pueden ejercer en este campo), 2) es «opaco» (no es fácil obtener información fidedigna sobre los resultados de los tratamientos de médicos y hospitales); 3) se tiende al denominado «azar moral» (cuando los consumidores tienden a demandar más servicios de los necesarios, porque creen haber pagado por ellos, lo cual encarece las pólizas, dado que el asegurador ya incluye en éstas ese virtual exceso de los costos); y 4) la información es incompleta (incluso está distorsionada), tanto por parte de la demanda como de la oferta.

¹⁹ Vid. J. CONILL: *Horizontes de economía ética*, op. cit., capítulo IV.

Los demandantes tienen información muy limitada sobre la calidad de los productos que compran; la valoración de la calidad clínica de los servicios sanitarios suele ser muy subjetiva, porque los consumidores son incapaces de valorarla adecuadamente, con lo que es poco probable que los demandantes expulsen del mercado a los oferentes de mala calidad²⁰.

Por parte de la oferta de los servicios sanitarios, hay que revisar (incluso poner en cuestión) el supuesto habitual de que los oferentes de servicios maximizan los beneficios, puesto que los incentivos económicos no son siempre ni mucho menos lo decisivo, por ejemplo, debido a la ética profesional, ya sea de los médicos, o bien de otros colectivos profesionales de la salud.

A las dificultades que provienen de las peculiaridades del mercado de la salud hay que añadir las no siempre beneficiosas consecuencias de las innovaciones organizacionales en el ámbito sanitario, por ejemplo, hay que tener muy en cuenta las nuevas situaciones profesionales, en las que los médicos se han convertido en agentes dobles o triples, por cuanto tienen que responder a varias fidelidades (la de los pacientes, la de los gestores y la de sus propios intereses). Los profesionales sanitarios, además de «sanadores» que han de atenerse a las exigencias clínicas, son también «gestores», que han de regirse por principios éticos de justicia y equidad en el uso de los recursos²¹.

La «medicina gestionada» tiene sus dificultades y sus límites, a pesar de haber tenido el mérito de introducir el espíritu de empresa en la sanidad y la exigencia de eficiencia en la organización de los servicios sanitarios. Pues tiene el peligro de convertir la medicina en una mera «mercancía» (por ejemplo, en algunos momentos se prefería hablar de «clientes» para aludir a los pacientes, a los enfermos) y, por consiguiente, de destruir la relación tradicional de confianza entre el médico y el paciente. En esta nueva situación de los profesionales de la salud, parece que la exigencia de eficiencia (propia del gestor) va en contra de la beneficencia (la búsqueda del bien del paciente) y de la autonomía (el respeto a la voluntad del enfermo).

²⁰ Vid. J. REY DEL CASTILLO: *Descentralización de los servicios sanitarios*. Escuela Andaluza de Salud Pública, Granada 1998; J. M. GONZÁLEZ PÁRAMO: «Economía y sanidad: eficiencia, equidad y reformas organizativas», en G. López-Casasnovas (ed.): *El interfaz público-privado en Sanidad*. Masson, Barcelona 2003, 65-74.

²¹ Vid. D. GRACIA: «Ética, salud y servicios sanitarios», en M^a del Mar García (ed.): *Ética y salud*. Escuela Andaluza de Salud Pública, Granada 1998, 11-24; y J. CONILL: *Horizontes de economía ética*, op. cit., 257 y ss.

Debido a que el mercado no es siempre eficiente, los fallos del mercado han intentado remediarse recurriendo a la intervención de estado; y los fallos del estado han reconducido a confiar en el espíritu de empresa y sus peculiares formas de gestión. Pero no todo consiste en reducir el gasto; la mera reducción de los gastos sanitarios (el presunto ahorro) también puede ir en contra de la eficiencia sanitaria. Por eso, sea por medio de la institución que sea (mercado, estado o la mezcla de ambos dinamismos), lo decisivo es controlar los medios para lograr la eficiencia y preguntarse: ¿eficiencia para qué y para quién? Sólo entonces estaremos en el horizonte de la justicia.

La justicia exige eficiencia, es decir, no despilfarrar, pero bajo las exigencias de justicia la eficiencia no es ciega, no se autonomiza economicistamente, ni resulta descarnada, sino que tiene un sentido auténtico, el que requiere la justicia. Desde esta perspectiva cabe seguir buscando las diversas formas posibles de medicina gestionada y no reducirse exclusivamente a una de sus posibles formas, porque existen diversas formas de conjugar la racionalidad económica y la racionalidad ética de la justicia, así como existen diversas formas de empresa y de gestión. ¿Por qué no puede haber una gestión pública eficiente? ¿Por qué no ha de ser posible una gestión empresarial ética?

También en el campo de la sanidad estamos en una época en la que ha de primar el equilibrio institucional, y no la anacrónica ideologización de lo público (estatal) y lo privado, que imposibilita avanzar (ya sea por un lado o por otro) en la construcción de nuevas formas de una sociedad justa²².

Lo importante es no olvidar las exigencias de la justicia y la calidad en los servicios sanitarios, no dejarse embaucar por los eufemismos de moda, sino atender a la verdadera resolución de los problemas cotidianos. No hay que dejarse engañar ni por la idolatría del estado, ni por los «mitos de la gestión». ¿No sería posible recurrir a un nuevo sentido eficiente de «servicio público», también en el ámbito de la sanidad?

Por lo menos, llama la atención que en los últimos tiempos especialistas de la gestión vengán abogando por un modelo de gestión del gobierno de las organizaciones, que denominan de «control normativo», que se alimenta de —y se sostiene en— valores y creencias morales, sólidas y consistentes, como podría ser el convertir la justicia en el horizonte fundamental de la eficiencia.

²² Vid. J. CONILL: «Ideologías políticas», en A. Cortina (dir.): *10 palabras clave en Filosofía política*. Verbo Divino, Estella 1998, 213-258.

Ahora bien, ni siquiera en este modelo hay nada que pueda sustituir a la dedicación humana de los profesionales. «Una organización sin compromiso humano es como una persona sin alma: esqueleto, carne y sangre pueden ser capaces de consumir y excretar, pero ahí no hay fuerza vital. El gobierno necesita desesperadamente fuerza vital»²³. Lo decisivo, si se pretende introducir y llevar adelante la vía empresarial de la gestión, es proponer un modelo de empresa, que sea realmente capaz de armonizarse con las exigencias propias y específicas de una «organización de profesionales» como los de la salud²⁴.

Esta consideración de Henry Mintzberg va dirigida especialmente a los servicios profesionales del mundo de la sanidad y de la enseñanza, precisamente aquellos que «nunca pueden ser mejores que la gente que los presta», por eso las buenas prácticas profesionales, también las que deben estar orientadas por el principio de justicia y la eficiencia en las organizaciones e instituciones sanitarias, nunca pueden supeditarse totalmente ni a los controles burocráticos del gobierno, ni a las fuertes presiones de la competencia del mercado.

Por consiguiente, hay que evitar el politicismo y el economicismo en los servicios de sanidad, por tanto, no habrá que recurrir a las presuntas soluciones que confían en seguir aplicando la «potitiquina» y la «economicina»²⁵, si es que de verdad se pretende que las organizaciones e instituciones sanitarias sean cada vez más justas y eficientes.

Sumario: 1. Un problema en el contexto de la sociedad moderna. 2. Repensar la noción de eficiencia. 3. Eficiencia y equidad. 4. Eficiencia y justicia. 5. Eficiencia y justicia en la gestión de los recursos sanitarios. 6. Necesidad de una bioética económica y empresarial.

²³ H. MINTZBERG: «Gestionar el gobierno, gobernar la gestión», en *Harvard Business Review*, mayo-junio, 1996, 1-10.

²⁴ Vid. J. CONILL: *Horizontes de economía ética*, op. cit., 262 y ss.

²⁵ Vid. A. CORTINA: *El quehacer ético*. Santillana/Aula XXI, Madrid 1996.