

La Gobernanza para la Salud en el Siglo XXI¹.

Estudio Conducido por la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud

Ignacio Pato Lorente¹

¹Analista Comunicación Política, IUSINNOVATION S.C. (España).

Resumen / Abstract

Resumen. La Oficina Regional de la OMS para Europa ha presentado en el mes de septiembre de 2011 los resultados de un estudio que explora el pensamiento actual y las prácticas innovadoras relacionadas con la gobernanza de la salud en el siglo XXI. El estudio también aporta recomendaciones sobre cómo los gobiernos pueden fortalecer la gobernabilidad para la salud a través de la colaboración. Zsuzsanna Jakab Directora Regional para Europa ha declarado que: "Llevamos a cabo este estudio para comprender mejor la naturaleza interdependiente de los complejos problemas que están cambiando nuestro panorama de la salud, tanto aquí en Europa como en el mundo, e identificar la manera de abordarlo eficazmente".

Abstract. The WHO Regional Office for Europe has made in the month of September 2011 the results of a study that explores current thinking and innovative practices related to health governance in the twenty-first century. The study also provides recommendations on how governments can strengthen health governance through collaboration. Zsuzsanna Jakab Regional Director for Europe said that "We conducted this study to better understand the interdependent nature of complex problems that are changing our view of health, both here in Europe and the world, and identify how to address effectively. "

¹La editorial de la sección e-gobernanza en salud ha considerado relevante presentar un extracto de este Informe de la Oficina Regional para Europea de la OMS sobre la "Gobernanza para la salud en el Siglo XXI" al estimar que representa un valioso estudio de prospectiva sobre la gobernanza aplicada en el contexto sanitario y que merecen destacarse sus conclusiones y recomendaciones.

a) La Gobernanza

El estudio define a la gobernanza de la salud como "las tentativas de los gobiernos u otros actores para dirigir comunidades, países o grupos de países en la búsqueda de la salud como parte integral del bienestar mediante la adopción de un enfoque conjunto del gobierno y la sociedad". Los conceptos de la acción intersectorial, las políticas de salud pública y la salud en todas las políticas se integran en estos dos enfoques de la salud y el bienestar.

La salud en el siglo XXI requiere de enfoques novedosos que encuentran su razón de ser no sólo en el propio sector sanitario, sino que integran diseños y acciones conjuntas tanto desde ámbitos gubernamentales como desde la propia ciudadanía, por una parte, e intersectoriales, por otro. Éste es el reto al que se enfrenta la salud con especial urgencia debido al valor que ha adquirido tanto a nivel real de solucionadora del problema más básico de la ciudadanía, como en el imaginario colectivo en las modernas sociedades heredadas de aquellas industriales que construyeron y perfeccionaron el modelo de sanidad tal y como se conocía hasta fechas relativamente cercanas.

En este siglo, la interconexión y la complejidad han roto las fronteras de los tradicionales compartimentos sectoriales. La salud no se enfrenta sola a estos cambios pero, en contrapartida, tampoco puede permanecer ajena a ellos. La salud afronta nuevos desafíos propios del siglo, tales como desastres naturales, transiciones epidemiológicas o demográficas, cambio climático, etc. y es reconocida como parte de un todo sistémico que incluye su posición como factor macroeconómico y político de primer orden en la era de las

Sociedades del Conocimiento. Éste es un rasgo muy de nuestro tiempo, la existencia de estos grandes desafíos (ya sean problemas y/o oportunidades) y su anclaje con soluciones que se encuentran interconectadas a respuestas multinivel. El enfoque ha de ser cada vez más amplio, ancho y profundo.

Para el sector, es primordial una gobernanza que se ha ido perfilando como el nuevo modelo de gestión

descentralizada y sinérgica en los estados del siglo XXI. La gobernanza es a su vez método de transversalidad y de consenso. El modelo de gobernanza trata de dar solución a los nuevos retos mediante la orien-

tación de una perspectiva centralizada de los Estados a una colaborativa. Como prueban diversas investigaciones, la gobernanza no supone un 'juego de suma cero' entre Estado y Sociedad, sino que capacita a ambos para ser más efectivos, máxime cuando ésta se encamina cada vez más decididamente hacia la difusión, la democratización y el establecimiento de unos valores compartidos.

Para una correcta gobernanza la salud debe formar parte de un conjunto sinérgico de acciones que incluyan sectores tradicionalmente considerados ajenos a ella, actores públicos y privados y al conjunto de la ciudadanía. Asimismo, son necesarias estructuras y mecanismos que hagan posible esta colaboración.

En la gobernanza sanitaria, la salud y el bienestar como elementos clave van de la mano unidas, y además son considerados parte esencial de una "economía vital" de nuestro siglo, cuadrando un círculo en el que el único gobierno posible, por efectividad y justicia, es aquél que no se encuentra centralizado en un punto,



Para una correcta gobernanza, la salud debe formar parte de un conjunto sinérgico de acciones que incluyan sectores tradicionalmente considerados ajenos a ella, actores públicos y privados y al conjunto de la ciudadanía



ni cuyas directrices se transmiten únicamente por vía unidireccional.

Se centra ésta en un sector para el que queda claro que la salud debe ser entendida como la manera de vivir de cada ciudadano, con efectos e implicaciones en cada ámbito del proceso vital. El paso de las sociedades industriales a las actuales del conocimiento hace que el manejo de estos ámbitos pueda recaer también en manos de los propios individuos, y no sólo eso, sino que ésta difusión de poder es a la vez causa y efecto de una ciudadanía que conoce sus derechos y se posiciona activamente gracias a las nuevas tecnologías dentro del entramado decisorio, elemento clave para la gobernanza en general, y para la de la salud en particular.

Elementos Clave: la Gobernanza y su contexto

- Los desafíos de la gobernanza afrontados por la salud no son exclusivos del sector
- Los cambios operan a través de la interdependencia, complejidad, coproducción y la transición europea de Sociedades Industriales a las del Conocimiento
- La resolución de los grandes problemas requiere la participación de amplios sectores de la sociedad y la gobernanza a varios niveles, con gran protagonismo de los actores locales y regionales
- Este nuevo contexto nos lleva a dinámicas de difusión, democratización y valores compartido.
- La salud es un factor macroeconómico y parte de modelos y estrategias de negocio, que se deben orientar a los valores compartidos, haciendo posible la competitividad con el perfil social.
- El papel del gobierno en la gobernanza sigue siendo básico e incluso expansivo en determinadas áreas.

b) La Gobernanza para la Salud y el Bienestar

El reto al que se enfrenta el mundo sanitario es doble: por un lado el propio proceso de gobernanza en su sistema interno y su reforzamiento, y por otro, la llamada "gobernanza para la salud" que incluye relaciones intersectoriales hacia un objetivo común. A medida que el valor salud progresa y se demuestra su papel en todos los ámbitos de la sociedad moderna, los actores implicados (gobiernos, empresas, comunidades y ciudadanos) reivindican su papel en el desarrollo de los acontecimientos. Pocos pueden dudar de que podemos afirmar que, tras la culminación del proceso de construcción de los estados del bienestar durante la segunda mitad del pasado siglo, la salud en el siglo XXI es:

- un derecho humano
- un componente esencial del bienestar
- un bien público a nivel global
- un elemento de justicia social y equidad

Como parte del valor otorgado a la salud y el bienestar en las nuevas sociedades (en cuyo medio ambiente, educación o transporte también podemos sentir su influencia), contamos con las experiencias puestas en marcha por diversos gobiernos en distintos niveles de gobernanza para conservar y mejorar dichos activos sanitarios, en muchas ocasiones sin intervención directa del propio sector de la salud. Estas políticas se desarrollan a niveles tanto locales, como nacionales o europeos y constituyen un magnífico ejemplo para justificar los logros de la gobernanza para la salud por un lado, y para marcar la ruta a transitar por aquellos Estados Miembro que aun no hayan dado pasos en dicho sentido. Pensemos en las políticas de salud laboral como parte esencial de un nuevo modelo

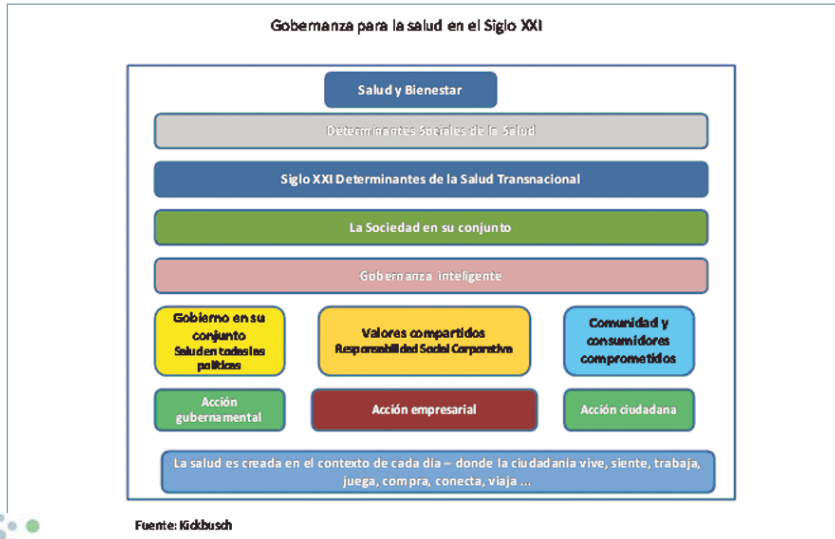


corporativo, enlazando ventajas competitivas con responsabilidad social, en el que la preocupación por la salud pasa a ser una inversión positiva redundante en el bien común del empleado y del empleador.

salud por dos vías. Por un lado, la gobernanza compartida para la salud implica una conciencia colectiva, y por otro las interacciones se hacen más intensas mediante una individualización de cada paciente o profesional del sector.

Por supuesto, esto es fruto de la presencia de las nuevas tecnologías, que a su vez requieren ciudadanos formados en ellas. Pero la gobernanza para la salud ha de trascender las fronteras de los expertos, el conocimiento se ha de diversificar, y de coproducir también. La experiencia ciudadana se valoriza de cara, por ejemplo, a la anticipación de retos mediante un común conocimiento científico y local. La gobernanza compartida de la salud puede ser vista así como un factor de cambio

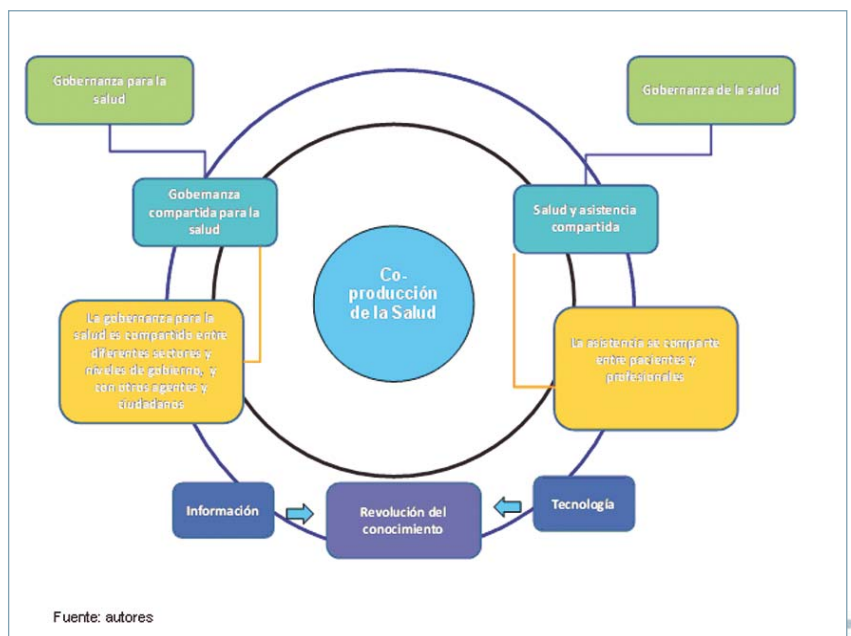
y a su vez una solución a los nuevos retos a los que nos enfrentamos en este nuevo contexto.



Cuadro 1

Fijémonos ahora en el espacio que para la sociedad tiene reservado, por mérito natural, el modelo de gobernanza. Es cada vez más obvio que las conductas individuales tienen su efecto en la salud, pero éstas se enmarcan en hábitats socioeconómicos y culturales, en sociedades en definitiva. El ejemplo del término "obesogénico" para designar a una sociedad que premia una dieta poco saludable y evita el ejercicio físico es una prueba de cómo el conjunto puede ser identificado mediante conductas individuales y es a su vez una detección generada a través de otros estudios complementarios (como el del tabaquismo). El papel de la sociedad es básico en la gobernanza para la salud y supone un rasgo característico de su democratización.

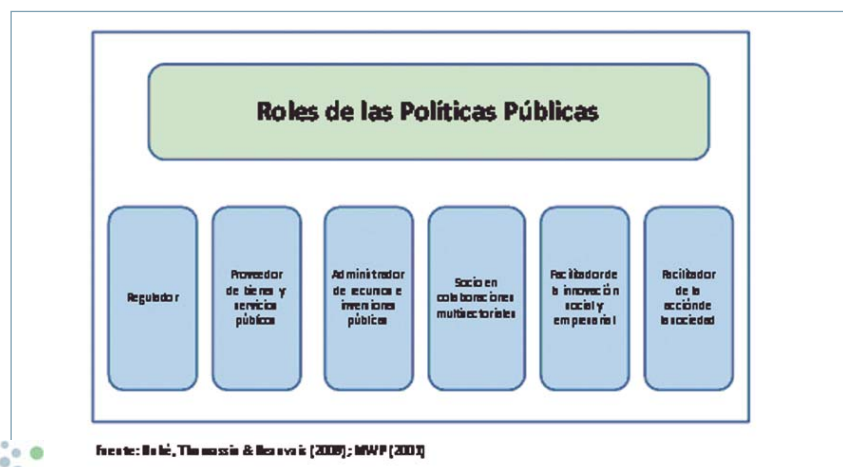
Con el nuevo siglo, la ciudadanía aumenta sus demandas a los profesionales ya que es coproductora de



Cuadro 2.

Así, el papel de la sociedad no es el único que cambia y tiende a una mayor presencia y actividad. Como hemos señalado, el Estado no se repliega, sino que re-

formula su rol, diversificando sus tareas:



Caudro 3.

La gobernanza para la salud puede ser vista como la culminación de las tres olas de expansión de la política sanitaria, primero desde la acción intersectorial, hacia políticas públicas en la materia y finalmente hasta el actual enfoque que incluye una actuación a todos los niveles, siempre en consonancia y combinación con el conjunto gubernamental y la sociedad en su totalidad. La salud se construye así de una manera eficaz y eficiente, no siempre con la participación exclusiva del propio sector, sino haciendo partícipe a todos cuantos influyen en ella, y al conjunto del gobierno, por un lado, y al de la sociedad, por otro. Esta es la base sobre la que se podrán materializar prosperidad, bienestar, equidad o sostenibilidad al traspasar la gobernanza, por su propia definición, las paredes del compartimento gubernamental, y ser a la vez lógicamente materia prima de primer orden de cara a la consecución de la transparencia en la gestión y una ágil rendición de cuentas.



La salud se construye de una manera eficaz u eficiente, no siempre con la participación exclusiva de todo el sector, sino haciendo partícipe a todos cuantos influyen en ella y al conjunto del gobierno, por un lado, y de la sociedad por el otro



Elementos clave: gobernanza para la salud y el bienestar

- La gobernanza para la salud y el bienestar es central en una buena gobernanza y se guía por el concepto de salud como derecho humano, bien público, componente del bienestar y elemento de justicia social
- La salud es una propiedad emergente de muchos sistemas sociales y como tal requiere acciones en varios frentes, con o sin participación del propio sector sanitario.
- Los acercamientos desde el gobierno y desde la sociedad encuentran justificación en un enfoque compartido y propician mejoras en integración y coordinación, así como la generación de una conciencia de responsabilidad compartida.
- La gobernanza para la salud se construye en base a experiencias del sector con acciones intersectoriales, políticas de salud pública y de sanidad dentro de cada política concreta.



c) Propuestas para una Óptima Gobernanza para la Salud

Una combinación de los enfoques tradicionales de gobernanza es más que recomendable, necesario para su correcto funcionamiento en el área que nos ocupa. La interacción entre los modelos jerárquico, de dispersión y participativo puede llegar a ser el doble de efectivo que la aplicación de uno solo de ellos, por suficiente que éste parezca. A continuación se exponen cinco propuestas para la optimización del rendimiento de la gobernanza para la salud, siempre en constante intercambio con enfoques desde el conjunto de los gobiernos y de la sociedad:

- **Gobernando a través de la colaboración:** la colaboración es un mandato que se articula a través de la comunicación, confianza, compromiso y comprensión, así como la elección de herramientas y mecanismos y la transparencia y rendición de cuentas.
- **Gobernando mediante el compromiso ciudadano:** requiere tanto de la coproducción como de la cooperación de receptores. Las decisiones políticas ya no pueden ser impuestas como mandatos inexorables. Se trata de concretizar el cada vez más amplio radio de acción de la sanidad. Para que los valores sean compartidos, es fundamental hacer equipo y reforzar a la ciudadanía en su poder. Además, la tecnología juega un papel básico gracias a la aplicación de la salud digital o en dispositivos móviles que reformulan todo un abanico de acciones en un mundo cada vez más digital.

- **Gobernando combinando regulación y persuasión:** la autorregulación, las alianzas o redes como contrapunto al modelo jerárquico encuentran claros ejemplos en la puesta en marcha de medidas supranacionales como la normativa anti-tabaco en la UE, yendo de lo global a lo local y siendo capaz de funcionar no sólo como norma sino como agente de cambio de costumbres y hábitos de vida.
- **Gobernando a través de agencias independientes:** estas agencias, comisiones o auditores externos y expertos son clave en lo que respecta a responsabilidad, ética profesional, controles de calidad o evaluación de riesgos. Su importancia crece a medida que el cambio tecnológico se acentúa y la prueba y el hecho concreto reafirma su posición como piedra angular de innovación.
- **Gobernando con políticas adaptativas, estructuras elásticas y prospectivas:** la complejidad de los modernos problemas exige flexibilidad, autoorganización y descentralización a la hora de afrontar sus soluciones. Es básico tener en cuenta que ciertas decisiones en un campo pueden influir en otro, a corto o largo plazo, así como mantener vitales estructuras que puedan ofrecer la posibilidad de introducir distintas soluciones locales para un mismo problema. La prospectiva juega un papel clave ante retos sanitarios a largo plazo.

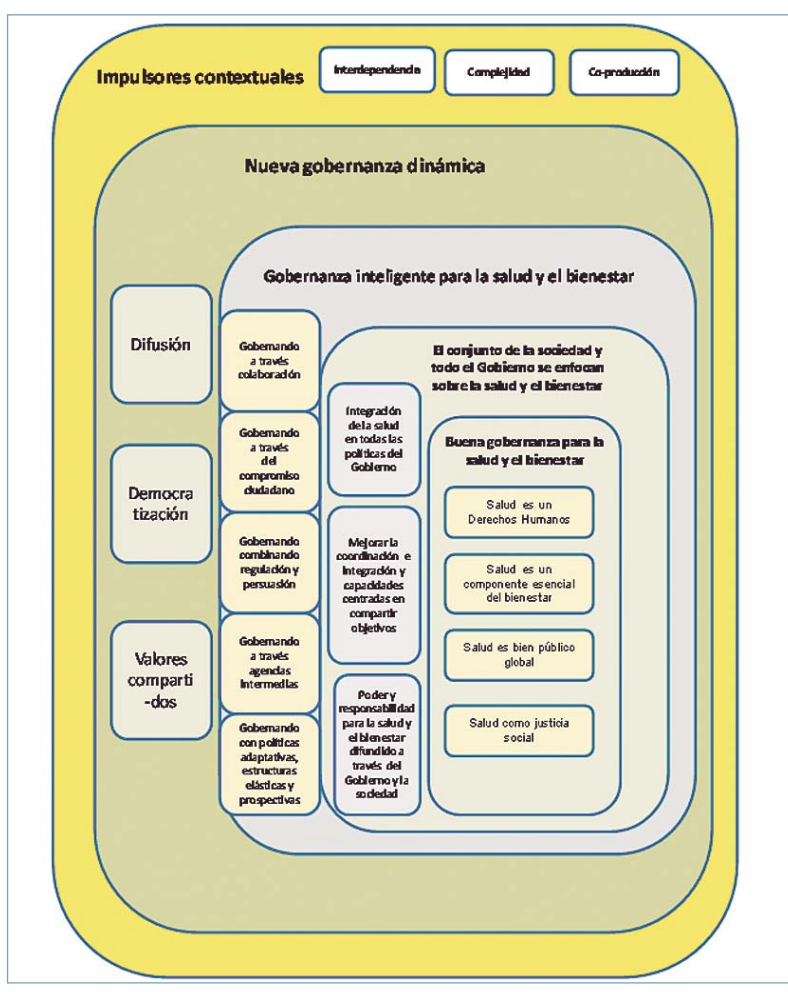
Estas medidas ya están siendo puestas en práctica en Europa y otras zonas del mundo a través de buenos modelos de gobernanza para salud y el bienestar con

pautas innovadoras y novedosas. Una buena gobernanza refleja caminos estratégicos para afrontar los desafíos sanitarios, elecciones en la formulación de políticas duras o blandas, el ángulo desde el cual aproximarse y qué socios, a qué niveles de gobierno y sociedad participarán y cuándo.

Aplicando el conocimiento los cinco métodos inteligentes de gobierno son los siguientes:

- Sinérgico: la comprensión del valor de la colaboración entre los sectores y partes interesadas en todos los niveles y la necesidad de enfoques del conjunto del gobierno y de toda la sociedad.
- Mixtos: el uso de una combinación de reglamentación y en forma de modelos persuasivos para la obtención de los fines;

- Adaptable: adaptarse rápidamente y anticipar las necesidades futuras a través de mejora de los pronósticos, y la promoción de múltiples intervenciones a pequeña escala a nivel local y comunitario;
- Respetuoso: motivando proactivamente a los ciudadanos para fomentar la participación, la rendición de cuentas y la mejora de los resultados;
- Transparente: presentar pruebas y la vigilancia de la ética y la rendición de cuentas a través de organismos independientes y órganos de expertos, tales como las agencias federales, las comisiones, los reguladores y los auditores.



Cuadro 4. Fuente: autores

e) Conclusiones y Recomendaciones Salud 2020

1. Posicionamiento de la salud. La salud y el bienestar han de ser objetivos básicos y claros para gobiernos y sociedades. El programa de salud europeo Salud 2020 debe jugar un papel clave como dinamizador de los actores en ese sentido.

2. Establecer nuevas pautas para políticas sanitarias. Salud 2020 puede apoyar y asesorar a los Estados Miembros a diseñar medidas que aúnen equidad y sostenibilidad, como en el caso concreto de herramientas de prospectivas, así como elaboración de estudios de base para el diseño político

3. Procesos institucionalizados para enfoques desde los gobiernos en su conjunto. Salud 2020 debe promover el buen estado de las estructuras que garantizan los procesos intersectoriales, así como vigilar su funcionamiento y prestar su ayuda a los ministerios en el diseño de políticas combinadas y motivadoras.

4. Alianzas innovadoras para enfoques desde el conjunto de la sociedad. Muchos de los actuales desafíos se resuelven mejor con enfoques desde la sociedad. El programa Salud 2020 puede ayudar a los actores políticos como los ministros del sector o las agencias de salud pública a encontrar soluciones en interacción con la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación. Dicho programa puede habilitar a los ciudadanos europeos para encontrar nuevas iniciativas o modelos, ejemplo de los cuales son los mecanismos de incentivos.

5. Un compromiso para la formación y participación

ciudadana. Una alta participación es básica para una óptima gobernanza, debiendo ésta ser parte de su propia naturaleza. Un diálogo con los ciudadanos europeos a propósito de la salud y el bienestar, a través de las nuevas tecnologías, puede ser uno de los aportes del programa Salud 2020. En este punto cobran importancia la mejora de la cultura sanitaria ciudadana y los enfoques denominados e-gov, i-gov y m-gov.

6. Una perspectiva global. La nueva gobernanza debe integrar todos los niveles. Salud 2020 comenzaría un proceso en el que participaran todos los actores políticos para solucionar problemas comunes. Este aspecto implica especialmente a asuntos exteriores, comercio, agricultura, desarrollo y salud.

7. Una oficina regional de alcance e innovadora. El sector sanitario puede apoyar a otras áreas gubernamentales para fijar políticas y objetivos comunes. Salud 2020 puede ayudar a celebrar reuniones periódicas con actores intersectoriales, estableciendo acuerdos de largo recorrido.

8. Un compromiso conjunto para la innovación en gobernanza. Salud 2020 propone que los estados miembros y la oficina regional inicien un proceso de evaluación de gobernanza para la salud y consideren la formación de un instituto europeo multidisciplinar de gobernanza para la salud, al estilo del reciente Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud, que optimice la gobernanza en cooperación con las instituciones nacionales.

Informe completo:

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/148951/RC61_InfDoc6.pdf



RevistaeSalud.com es una publicación electrónica que intenta promover el uso de TICs (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) con el propósito de mejorar o mantener la salud de las personas, sin importar quiénes sean o dónde estén.

Edita: FESALUD – Fundación para la eSalud
Correo-e: cperez@fesalud.org
ISSN 1698-7969



Los textos publicados en esta revista, a menos que se indique lo contrario, están sujetos a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 de Creative Commons. Pueden copiarse, distribuirse y comunicarse públicamente, siempre que se citen el autor y la revista digital donde se publican, RevistaeSalud.com. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas. Puede consultarse la licencia completa en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/deed.es>