

EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD DE ECUADOR: ESTUDIARLO PARA MEJORARLO

THE NATIONAL HEALTH SYSTEM OF ECUADOR: STUDY IT TO IMPROVE IT

RICARDO CAÑIZARES FUENTES

Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. wcanizar@hotmail.com

RESUMEN

El Sistema de Salud es uno de los mejores mecanismos sociales para ayudar a disminuir la pobreza y mejorar la equidad en la sociedad evitando que los altos costos de la atención de salud se conviertan en un gasto directo adicional de los ciudadanos. Los países de América Latina entre ellos Ecuador, desplegaron en los últimos años, importantes reformas en búsqueda de universalizar el acceso a la atención de salud. Sin embargo, aún no logran garantizar el acceso universal efectivo y oportuno para toda la población. Es necesario mirar cómo está funcionando el Sistema de Salud. Este desempeño debe medirse técnicamente, socializarse y debatirse con todos los actores sociales. Los avances reales se tienen que constatar en función de medir el impacto de las políticas y programas de salud en la población, medición que se puede complementar con un sistema de monitoreo o un observatorio del sistema de salud, que pueden ser implementadas por las universidades y centros de investigación en salud. La información que se genera en este proceso ayuda a tomar las mejores decisiones en beneficio del sistema de salud.

PALABRAS CLAVE: sistema de salud, acceso universal, financiamiento de la salud, observatorio del sistema de salud.

ABSTRACT

The Health System is one of the best social mechanisms to help reduce poverty and improve equity in society by preventing the high costs of health care become an additional direct spending of citizens. Latin American countries including Ecuador, deployed in recent years, major reforms in pursuit of universal access to health care. However, still they fail to ensure effective and timely universal access for the entire population. You need to look how it is working Health System. This performance should be measured technically, socialized and discussed with all stakeholders. Real progress must be noted in terms of measuring the impact of policies and programs of health in the population, measurement can be complemented by a monitoring system or an observatory of the health system, which can be implemented by universities and health research centers. The information generated in this process helps to make the best decisions for the benefit of the health system.

KEYWORDS: health system, universal access, health financing, health system observatory.

DOI: <http://dx.doi.org/10.23878/alternativas.v17i2.118>

RECIBIDO: 15/2/2016

ACEPTADO: 25/5/2016

INTRODUCCIÓN

El mejoramiento de los Sistemas Nacionales de Salud es una preocupación mundial que está presente en la actual agenda política internacional de salud, ya que la población exige que el Estado le garantice el cumplimiento de su derecho a tener acceso universal y equitativo a servicios de salud.

Esto ha implicado que desde fines del siglo pasado prácticamente todos los países suramericanos estén haciendo importantes esfuerzos para mejorar sus sistemas nacionales de salud. Se han introducido reformas en las Constituciones Nacionales, implementado leyes, normativas, políticas públicas y procesos de transformación de sus sistemas de salud con el objetivo de universalizar el acceso a atención de salud y resolver las necesidades de la población.

Sin embargo, la mayoría de estos países no han logrado que sus sistemas nacionales de salud garanticen totalmente el acceso universal a una atención adecuada a los problemas de los ciudadanos. Para lograrlo, se tiene que superar la existencia de sistemas fragmentados, ineficientes, con grandes desafíos culturales y financieros. Pero sobre todo se tienen que construir acuerdos políticos para consolidar el sistema de salud como un objetivo nacional, para ello se requiere de consensos entre la dirigencia política, la sociedad civil y los actores institucionales de cada país.

Desde la visión del autor, el Sistema de Salud de un país es uno de los mejores mecanismos político- sociales para ayudar a disminuir la pobreza y mejorar la equidad, ya que permite una mejor distribución de los recursos de un país al evitar que los costos de la atención de salud se conviertan en un gasto directo adicional de los ciudadanos y sus familias, especialmente ahora que el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades tiene un excesivo costo.

¿QUÉ ES UN SISTEMA DE SALUD?

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) un sistema de salud comprende todas las organizaciones, instituciones, recursos y personas cuya finalidad primordial es mejorar la salud, teniendo como una de las principales, brindar tratamiento de calidad que resuelvan los problemas de salud de toda la población y que no empobrezcan a las personas (OMS, 2005). Una definición más integral y que ubica al sistema de salud dentro de las relaciones sociales económicas y políticas de un país, señala que es el conjunto de relaciones políticas, económicas e institucionales respon-

sables por la conducción de los procesos relativos a la salud de la población, que se expresan en organizaciones, normas y servicios, que tienen como objetivo alcanzar resultados consistentes con la concepción de salud prevalente en la sociedad (Faria, Feo, Giovanella, Ruiz y Tobar, 2012).

Para funcionar el sistema requiere de recursos humanos, infraestructura y equipamiento médico que estén equitativamente distribuidos para atender a todos y en todos los lugares, que funcione con un modelo organizativo y de atención de los pacientes para responder a las necesidades de los usuarios.

Los objetivos de un sistema de salud se enfocan en tres aspectos: Mejoramiento de la salud de la población, respuesta a las expectativas de las personas y protección financiera frente a riesgos y consecuencias de enfermarse (Ruales y Orozco, 2009).

Hay que tener presente que los sistemas de salud no son organismos sociales independientes y aislados sino que están fuertemente vinculados a la vida de un país, ya que son las visiones políticas, el modelo económico, las características sociales y culturales las que influyen en el tipo de sistema de salud que cada país adopta. Pero además, siendo el acceso a salud un tema de derechos y de trascendencia para toda la sociedad, se requiere que el funcionamiento y financiamiento se defina no solo en el plano tecnocrático sino en el plano político entre todos los actores sociales de un país.

Esta visión deja en claro que se requiere llegar a consensos sociales teniendo como norte el bien común, es decir la permanente interacción entre la dirigencia política y la sociedad civil es la que puede encausar adecuadamente la gestión del Estado implementando políticas públicas consensuadas que permitan el fortalecimiento y consolidación del Sistema de Salud como se muestra en la Figura 1.

DETERMINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SALUD

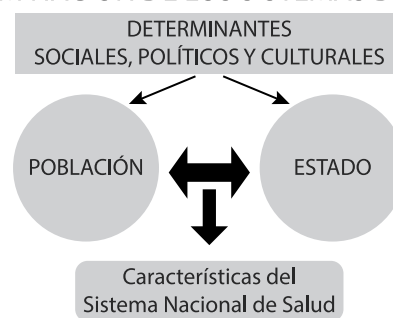


Figura 1: Determinación Social de los Sistemas de Salud

La Figura 2, tomada de Ruales y Orozco (2009), muestra las funciones principales de un Sistema de Salud: la Rectoría- Gobernanza, la Provisión de Servicios y el Financiamiento.



Figura 2: Principales funciones del Sistema de Salud

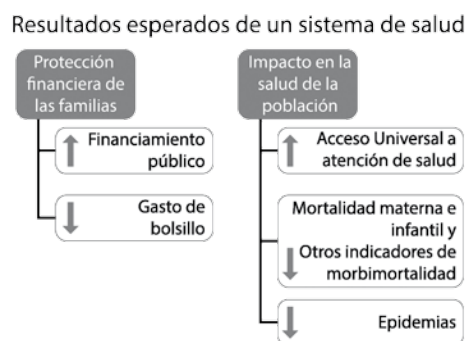


Figura 3: Impacto beneficioso de un Sistema de salud

EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE SALUD

La evolución de los Sistemas de Salud en América Latina ha estado vinculada a determinaciones políticas y económicas. Entre la década de los cincuenta y setenta del siglo pasado se conforman la mayoría de los ministerios de salud de los países de América Latina y el Caribe empezando una incipiente institucionalización para atender a los más vulnerables, pero desde una visión asistencial y no con un enfoque de derechos.

En los años noventa se producen drásticos cambios en los sistemas de salud de los países, que se implementaron reformas siguiendo los lineamientos internacionales propuestos por el Banco Mundial, orientados a disminuir las responsabilidades y competencias del Estado en la protección de la salud de los ciudadanos. Estas transformaciones, conforme lo ha reconocido la Organización Panamericana de la Salud, no han producido un efecto global positivo sobre el sector salud (Gómez-Camello, 2005).

Desde finales del siglo XX ya se empezaron a proponer cambios en la formulación del Banco

Mundial que estaba enfocada a tratar la salud como parte de un sistema mercantil, ubicándola como parte del libre mercado, haciéndose reformas en los países hacia un enfoque de derechos sociales. La Figura 4, tomada de Levcovitz, Eduardo (2007) muestra esta evolución.



Figura 4: Evolución de los principios de los Sistemas de Salud de América Latina y el Caribe

Varios autores proponen que los principales desafíos actuales en la construcción de los sistemas de salud están en la búsqueda de una mejor equidad en el acceso efectivo a sistemas de salud de calidad y en el abordaje de los determinantes sociales de la salud y el bienestar, teniendo como objetivo central la protección social universal como derecho ciudadano.

Como señala la OMS, el objetivo de un enfoque basado en los derechos humanos es que todas las políticas, estrategias y programas se formulen con el fin de mejorar progresivamente el goce del derecho a la salud para todas las personas (OMS, 1999) (OMS, 2015).

Con ese objetivo los países de América Latina empezaron importantes reformas y procesos de cambios en búsqueda de la universalidad y equidad en salud. Se adoptaron diversas modalidades de sistemas de salud, que han alcanzado diversos grados de desarrollo, cobertura y capacidad de desempeño, sin embargo aún no logran garantizar el acceso universal a toda la población.

Los países que acumulan los mayores avances hasta la fecha han incorporado plenamente los principios de equidad y universalidad, rechazando enfoques que incluyen aportaciones de personas pobres y sin recursos (OXFAM, 2013).

LA SOCIEDAD ECUATORIANA DEBE MIRAR EL DESEMPEÑO DE SU SISTEMA DE SALUD

Considero que es necesario mirar cómo está el funcionamiento del Sistema de Salud del Ecuador, con el objetivo de aportar en su mejo-

ramiento y consolidación para lograr el acceso universal de toda la población y que brinde servicios integrales tanto curativos como preventivos, tanto para problemas de rápida solución como también para problemas graves y crónicos como las enfermedades no transmisibles como diabetes, insuficiencia renal y los cánceres.

Este desempeño debe medirse técnicamente, socializarse y debatirse con todos los actores sociales ya que la participación ciudadana es un elemento clave en la toma de decisiones políticas y en específico, para el avance del sistema de salud.

Una ciudadanía que constata que su sistema de salud le resuelve sus necesidades evitará que los vaivenes políticos y las crisis económicas debiliten al sistema y dejen desamparados a los ciudadanos, y estará pendiente de que cada nueva gestión ministerial avance en el mejoramiento progresivo del sistema.

La construcción y consolidación de un sistema de salud requiere de varios años de serios esfuerzos encaminados hacia una meta común. A la vez que demanda ajustes permanentes, pero tiene que demostrar logros y avances concretos en el corto y mediano plazo.

Se han dado pasos interesantes en estos últimos años en el país, pero no son suficientes, incluso en algunos temas hay pocos avances. Existen obstáculos y desafíos que hay que resolver y ajustes que hay que hacer para garantizar la sostenibilidad necesaria que permita cosechar logros sanitarios sostenidos.

La sostenibilidad está relacionada entre otros determinantes con el financiamiento del sistema de salud, el cual se define en la esfera política y económica y por lo tanto debe involucrar la participación de la sociedad civil que exija que el Estado garantice por lo menos un piso del 6 % del Producto Interno Bruto (PIB) de inversión para el sistema. Pero no menos importante es cuidar la calidad de la inversión, afinar bien el modelo de atención y una rendición de cuentas en base a objetivos y metas sanitarias alcanzadas.

UNA MIRADA A LOS PROCESOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE SALUD

Se tiene que precisar que el centro de acción del sistema de salud son los ciudadanos ecuatorianos y la resolución de sus necesidades de salud. De tal forma, que los avances reales del sistema se tienen que medir en función del impacto de las políticas y programas de salud en la población. Por ejemplo, la disminución de

la mortalidad materna- infantil, el incremento del acceso a atención de salud por parte de los más vulnerables, la disminución del gasto de bolsillo en atenciones de salud, acceso a especialistas, atención primaria resolutoria por mencionar algunos indicadores sanitarios. Es decir, indicadores que demuestren objetivamente los progresos en términos de la salud de los ecuatorianos. Un complemento importante de estas acciones de monitoreo y rendición de cuentas es la implementación de un Observatorio del Sistema de Salud que, con un rol protagónico de las universidades y centros de investigación en salud, ponga al servicio de las organizaciones ciudadanas, del Ministerio de Salud y de todas las organizaciones del sector de la salud, información basada en evidencias que permitan tomar las mejores decisiones. Estos elementos son mostrados en la Figura 5.

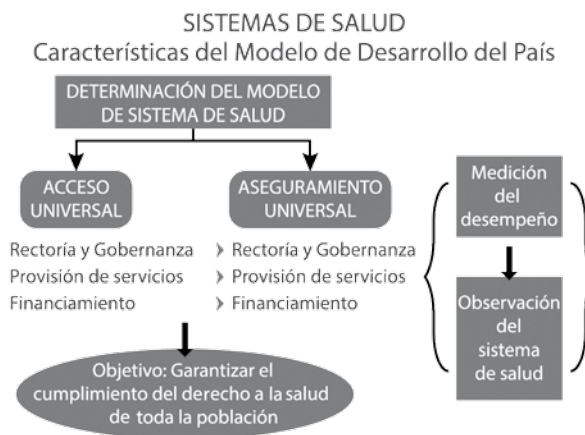


Figura 5: Sistemas de Salud y medición de su desempeño

Se requiere aquí, el análisis del desempeño y el estado de avance del sistema de salud, para en base a una visión crítica y objetiva contribuir con propuestas y recomendaciones para fortalecerlo. Este rol lo deben desempeñar las universidades y centros de investigación.

Este análisis del sistema de salud se puede realizar mediante la revisión de las principales funciones de un sistema de salud mencionadas anteriormente:

1. Rectoría y Gobernanza
2. Provisión de Servicios
3. Financiamiento

En Rectoría se podría analizar, monitorear y opinar sobre la implementación de leyes, normativas, regulaciones y políticas de salud, la participación social, la rendición de cuentas y accesibilidad a la información, la efectividad

de la planificación y la gestión pública en salud, el funcionamiento de las zonas de salud y los distritos de salud, del Instituto Nacional de Investigaciones en Salud Pública (INSPI), la Empresa Pública de Fármacos (EMFARMA), la Agencia de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) entre otras dependencias del sistema de salud.

En Provisión de Servicios se podría analizar, monitorear y opinar sobre: la universalización del acceso, la atención a enfermedades catastróficas, la capacidad resolutoria de los servicios, el funcionamiento de la red pública y complementaria, el funcionamiento del modelo de atención, la referencia y contra referencia, la disponibilidad de recursos humanos, el acceso a medicamentos y la tecnología diagnóstica, la mortalidad materna, la mortalidad infantil, la cobertura de las enfermedades no transmisibles (ENT), la vigilancia y el control de epidemias y la gestión de riesgos y desastres.

En Financiamiento se podría analizar, monitorear y opinar sobre: la evolución del financiamiento, las fuentes de financiamiento, los costos de atención hospitalaria y los costos de atención primaria, la calidad del gasto, el gasto público en salud y el gasto de bolsillo.

CONCLUSIONES

Es necesario consolidar el sistema de salud del Ecuador como un objetivo nacional, para ello se requiere de acuerdos y consensos entre la dirigencia política, la sociedad civil, sociedades científicas, academia y los actores institucionales del país. Se demanda realizar estudios para mirar cómo está el funcionamiento del sistema de salud, si está resolviendo los problemas de los ecuatorianos. ¿Cuánto hemos avanzado? Es decir, si permite el acceso universal y oportuno de toda la población y si brinda servicios integrales tanto curativos como preventivos en forma oportuna y con gratuidad.

La implementación de un Sistema de Monitoreo o un Observatorio del Sistema de Salud es una interesante alternativa que con un rol protagónico de las universidades y centros de investigación en salud, ponga al servicio de la ciudadanía, Ministerio de Salud y otras instituciones del sector salud, información basada en evidencias que permitan tomar las mejores decisiones para el fortalecimiento del sistema de salud del Ecuador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Faria, M., Feo, O., Giovanella, L., Ruiz, G. y Tobar, S. (2012). Sistemas de Salud en América del Sur. En M. Faria, O. Feo, L. Giovanella, y S. Tobar (Eds.), *Sistemas de Salud en Suramérica. Desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad* (pp.21-70). Río de Janeiro: ISAGS. Recuperado de: [http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/2/bb\[8\]ling\[2\]anx\[9\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/2/bb[8]ling[2]anx[9].pdf)
- Cómez-Camelo, D. (2005). Análisis comparado de los sistemas de salud de la región Andina y el Caribe. *Revista de Salud Pública*, 7, (3), pp. 305-316.
- Levcovitz, Eduardo. (2007). OPS. Sistemas de salud en América Latina y el caribe, contexto político - económico y una propuesta analítica: dimensiones sectoriales. En el 3er curso internacional de desarrollo de sistemas de salud. Nicaragua. 2007. Recuperado de: <http://slideplayer.es/slide/2306649/> Bajado 26 junio 2016.
- OMS (1999). Tendencias y Retos de la Acción Sanitaria Mundial. Recuperado de http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB105/se4.pdf
- OMS (2005). ¿Qué es un sistema de salud? Recuperado de <http://www.who.int/features/qa/28/es/>.
- OMS (2015). Salud y Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/>.
- OXFAM. (2013). Cobertura Sanitaria Universal Porque los seguros de salud están dejando atrás a las personas pobres. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/informes/cobertura-sanitaria-universal>.
- Ruales, J. y Orozco, M. (2009). Módulo II. Ejes críticos del desempeño de los sistemas de salud. Recuperado de http://www.paho.org/PAHO-USAID/documents/events/nicaragua09/Sistemas_Salud_componentes_dimensiones-OPS-Jose_Ruales.ppt?ua=1.