

Evidencia para Políticas Públicas No. 4
Febrero del 2011**Actores que influyen en las políticas públicas y
en el sistema de salud de Guatemala****Introducción:**

Usualmente se asume que todas las decisiones y posibilidades de afectar las políticas públicas de salud pasan únicamente por el nivel central del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). El MSPAS es uno de los actores principales pero no el único. Existen actores de los otros poderes del Estado, agentes económicos privados, gobiernos locales y hasta agencias internacionales de cooperación, que también influyen. En éste número se abordan los principales actores y sus formas de influencia sobre las políticas públicas de salud y en el sistema de salud.

Escenarios y actores cambiantes

Durante las últimas dos décadas, los países industrializados y los países en desarrollo han venido implementando reformas a sus Estados (descentralización, privatización, mezcla público/privado). Dichas reformas han afectado la estructura, organización y financiamiento de las organizaciones públicas (ministerios de salud, secretarías, entre otros) así como la entrega de servicios públicos a la población. También han hecho que surjan una serie de actores nuevos que influyen en los procesos de toma de decisiones en aspectos de política pública (Bloom y Standing, 2008). En el caso específico de Guatemala, estos nuevos actores son los gobiernos municipales, los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental (priorizan y asignan recursos públicos que podrían ser para el sistema de salud), los representantes ciudadanos que participan en las diferentes instancias del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y hasta las ONG que son subcontratadas para prestar servicios básicos de salud, las cuales se han convertido en un grupo de presión en el escenario nacional de las políticas públicas de salud.

Al mismo tiempo que ha venido sucediendo el proceso arriba descrito, también se han ido fortaleciendo otros actores que aun cuando los mecanismos formales (marco legal, reglamentos y normativas) no les asignan un rol en la toma de decisiones alrededor de las políticas públicas de salud y del sistema de salud, en la práctica ejercen una influencia y poder de gran relevancia. Entre estos varios actores, los de mayor relevancia son la industria farmacéutica, de equipamiento médico y las organizaciones internacionales de cooperación al desarrollo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias de cooperación bilateral y multilateral).

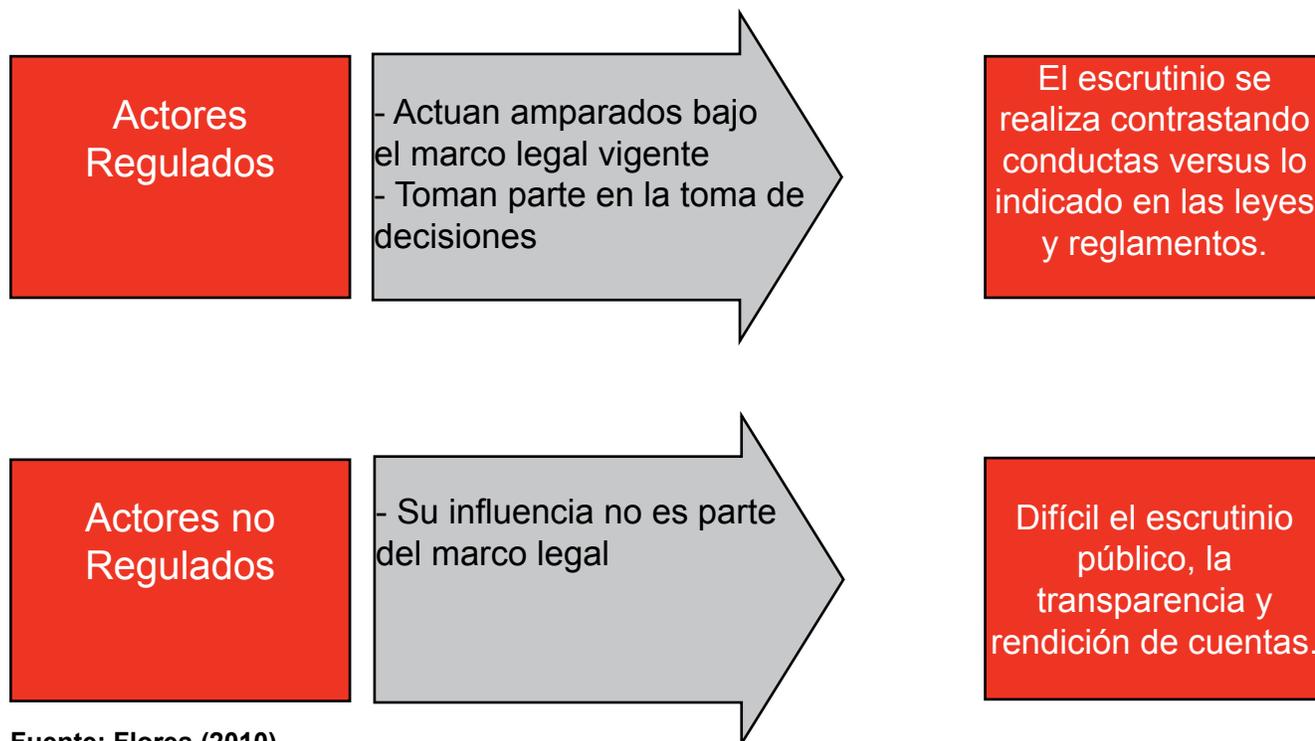
Los principales actores que influyen en los procesos de toma de decisiones

Los actores ejercen influencia en la toma de decisión a través de procesos y actividades que pueden ser agrupados en dos categorías: regulados y no regulados. El marco legal vigente define las funciones y responsabilidades de los actores en relación a los procesos de toma de decisiones en las políticas públicas. Lo anterior corresponde a la categoría de regulados.

Aquellos actores que ejercen influencia sin ser explícitamente reconocidos en el marco legal caen en la categoría de no regulados. Es importante notar que existen actores que aun cuando son reconocidos en el marco legal, ejercen influencia a través de procesos y actividades que están por fuera de las competencias que les asigna dicho marco.

La diferencia entre actores regulados y no regulados es de suma importancia, pues tiene consecuencias para los procesos de rendición de cuentas y transparencia que se espera en la toma de decisiones. Por ejemplo, las acciones e influencia que ejercen actores no regulados hacen difícil que se sometan al escrutinio público, también se dificulta la veeduría de instituciones interesadas en transparentar los procesos de toma de decisiones. Es necesario aclarar que el hecho que algunos actores sean catalogados como regulados no significa que dichos actores se ciñen íntegramente a lo que estipula el marco legal vigente. Más bien lo que implica ser un actor regulado es el hecho de que se pueden activar todos los mecanismos legales existentes para hacer que los actores rindan cuentas sobre sus decisiones. A la vez, un actor regulado también puede hacer uso de las herramientas legales para aumentar su capacidad de influencia y hacer valer decisiones específicas.

Naturaleza de los actores que influyen en la toma de decisiones



Fuente: Flores (2010)

Basado en información primaria (entrevistas a exfuncionarios públicos, funcionarios en activo, investigadores y académicos) y la revisión detallada y exhaustiva de leyes, acuerdos gubernativos, reportes técnicos y notas de prensa, el CEGSS llevó a cabo un estudio para identificar y analizar los principales actores que influyen en las políticas públicas de salud y en el sistema de salud. La tabla siguiente resume los hallazgos de dicho estudio.

Actores que influyen en el proceso de toma de decisión en políticas públicas de salud y el sistema de salud

REGULADOS		NO REGULADOS	
Actor	Rol en toma de decisiones	Actor	Rol en toma de decisiones
Autoridades del MSPAS	Autoridad formal para asignar recursos dentro del MSPAS, emitir Decretos Ministeriales, seleccionar proveedores de servicios y otros.	Gobiernos municipales	Influyen en nombramiento de autoridades a nivel de distritos de salud.
Gobiernos municipales	Asignar recursos para salud a partir de asignación Constitucional e incidir en COMUDE y CODEDE para financiar proyectos de salud.	Diputados al Congreso de la República	Influyen en el nombramiento de autoridades de salud en áreas de salud y distritos de salud
Diputados al Congreso de la República	Sancionar leyes y aprobar asignación presupuestaria al MSPAS y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.	ONGs en extensión de cobertura	Ejercen presión para el pago de convenios por prestación de servicios.
Consejos comunitarios de desarrollo (COCODES)	Influir en asignación de recursos para proyectos de salud a través de consejos de desarrollo.	Agentes económicos privados (industria farmacéutica)	Influyen en procesos de compra de medicamentos para organizaciones públicas.
Grupos organizados de base comunitaria	Según el marco legal, deberían de tener injerencia en la definición, implementación y evaluación de los servicios de salud. Sin embargo, no se lleva a la práctica.	Agencias internacionales de cooperación	Influyen a través de unidades ejecutoras de préstamos o donaciones. Por lo general, las unidades ejecutoras no fortalecen la institucionalidad del MSPAS.
		Movimientos Sociales	Influyen a través de medidas de presión en asignación de recursos para objetivos gremiales, enfermedades e específicas o servicios para grupos étnicos específicos.
		Partidos Políticos	Influyen sobre las unidades de recurso humano para crear estructuras y redes de clientelismo político.

Fuente: Flores (2010)

La tabla anterior revela que existe una diversidad de actores que influyen en el proceso de toma de decisiones alrededor de las políticas públicas de salud y el sistema de salud. También identifica que no todos los actores están regulados y existen algunos, como los alcaldes municipales y diputados al Congreso, que a pesar de estar regulados e implementar acciones que les compete, también implementan acciones más allá de lo que indica el marco legal vigente, por tanto, son actores que implementan tanto actividades reguladas como no reguladas.

Con la información recolectada, pareciera ser que los actores difieren substancialmente en los recursos de poder que tienen para influir en la toma de decisiones. Aparte de la autoridad rectora, los actores más influyentes son los diputados, los agentes económicos privados y las agencias internacionales de cooperación. El actor con menor posibilidad de influencia es la ciudadanía. Ello se debe a la falta de mecanismos explícitos para participar en los procesos, pues únicamente existen los espacios que establece el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, los cuales son espacios con limitada injerencia y en donde suceden las mayores asimetrías de poder entre los diferentes actores sociales que participan en esas instancias (Flores y Gómez 2010).

Conclusión

Las reformas políticas y el marco legal surgido durante el período democrático reciente (1986 a la fecha) han creado nuevos espacios de toma de decisiones alrededor de las políticas públicas y el surgimiento de actores que influyen en dichos procesos. Otros actores no han surgido a partir del nuevo marco legal sino más bien por el poder económico que representan (la industria farmacéutica) y la capacidad de proveer recursos financieros frescos a los gobiernos de turno (agencias financieras internacionales). La posibilidad de avanzar hacia políticas públicas que promueven la equidad y la universalidad pasa necesariamente por abordar en forma estratégica, a todos estos actores.

Finalmente, es necesario brindar la debida importancia a los Consejos de Desarrollo y Gobiernos Municipales, como nuevos espacios de decisiones donde se debe debatir e influir por políticas públicas que promueven la equidad, la universalidad y la solidaridad.

Referencias

- Bloom, G. y Standing, H. (2008). Future health systems: Why future? Why now?. *Social Science & Medicine* 66, 2067-2075
- Flores, W. (2010) Aproximación a la gobernanza del Sistema de Salud de Guatemala y las Políticas Públicas de Salud. Cuaderno de Desarrollo Humano. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Flores, W. y Gómez, I. (2010). La Gobernanza de los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: análisis de actores y relaciones de poder. *Revista de Salud Pública*, Volumen 12, Suplemento 1, abril, pp 138-150

La serie "Evidencia para Políticas Públicas" es publicada por el CEGSS con el propósito de proveer información a tomadores de decisiones, tanto del sector público como el sector privado sin fines de lucro. La evidencia que se resume en cada número, proviene de estudios rigurosos implementadas por investigadores del CEGSS en colaboración con diferentes contrapartes. Este número ha sido escrito por Walter Flores, Director del CEGSS.

CEGSS

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

Este documento fue publicado gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

