

# *Probidad y etica en las politicos publicas del sector sanitario*

V. Vargas Sanhueza. *Kinesiologo. Magister en Salud Publica, Mencidn Economta de la Salud. Escuela de Salud Publica. Universidad de Chile. Diploma en Gestion de Institucioncs de Salud. U. de Chile. Diploma en Gestion de RRHH. U. de Chile. Academica Facultad de Medicina. Universidad de Chile.*

J. Fonseca da Silva. *Enfermera. Magister en Salud Publica, Mencidn Gestion y Politicos de Salud. Escuela de Salud Publica, Universidad de Chile. Academica Facultad de Medicina. Universidad de Chile.*

E. Hidalgo Esperidion. *Trabajador Social. Kinesiologo. Magister en Salud Publica, Mencion Salud Ocupacional. Escuela de Salud Publica, Universidad de Chile. Academica Facultad de Medicina. Universidad de Chile.*

## **RESUMEN**

La probidad e integridad en las acciones de los funcionarios publicos se ha traducido en un tema de interes &tico, financiero y social. El presente trabajo pretende precisar estas dimensiones desde la vision de los actores principales involucrados.

Finalmente, los autores proponen medidas a nivel macro y micro que podrian aplicarse en America Latina para mejorar los niveles de probidad del sector salud.

*Palabras clave:* Probidad, salud publica, administracion publica.

## **ABSTRACT**

The probity and honesty shown by civil servants has become a topic of general interest. This paper discuses how probity and honesty are seen by the agents involved in the public health sector as an et- hic, financial and social issues.

Finally, the authors propose some procedures that could be applied at the micro and macro level in Latin America to improve the probity in the health sector.

*Key Words:* Probity, public health, public administration.

## CONTEXTO Y SIGNIFICADO SOCIOLÓGICO

La corrupción en la administración pública ha sido un tema de discusión y una realidad muy presente en los últimos tiempos en la mayor parte de los países latinoamericanos y del mundo en general. El tema ha alcanzado importancia y proporciones gigantescas en algunos casos, lo que demuestra la necesidad de intensificar las discusiones y de avanzar en el proceso de legislación sobre la improbidad y la ética en la administración pública.

Para Rousseau, la corrupción se resumía en una lesión del vínculo primitivo entre los hombres, la cual precisa de dos elementos:

a) **Corruptor:** aquellos que usan su poder reflejado en su reputación, bienestar económico, tráfico de influencias, favores, amenazas o chantajes.

b) **Corrompido:** aquel que cede a las presiones del corruptor por desconocimiento, ceguera o miedo.

La visión sociológica actual presenta el tema de la corrupción con dos variedades: corruptores (corrupción activa) y corruptos (corrupción pasiva), siendo más frecuente el segundo caso a través de aceptar beneficios privados a partir del patrimonio público. Lo anterior significa una desviación de la conducta que es sancionada, en el estado de derecho, cuando es ilícita; sin embargo, cuando no es posible comprobar este comportamiento, se corre el riesgo de aceptar como válido todo aquello que no es ilícito y con ello, validar en el tiempo conductas o procedimientos que se traducen en un cambio de sentido, siendo éste último el mayor peligro que una sociedad enfrenta para evolucionar positivamente.

Chile ha sido calificado recientemente como uno de los países con menos corrupción de

América Latina, lo que fue muy bien recibido por los gobernantes y gobernados, dado el impacto positivo que esta imagen proyecta para fortalecer la inversión extranjera, así como para la credibilidad interna en las empresas públicas y privadas. La perfección de este logro, si bien deseable, nos plantea la conveniencia o los límites de aumentar el acceso público a la información sobre el Estado: ¿se convertirá este *empowerment* en una amenaza para la clase política y cargos de confianza pública?; ¿será el inicio de una época en que el control externo a las empresas sea tan severo que desincentive la acción de los ministros, gerentes, directores de hospitales, etc.?; ¿cuál será la relación costo-beneficio para el país el que enfrenta abiertamente los déficits de la administración de sus empresas?, etc.

El presente ensayo pretende dar respuesta a éstas y otras preguntas, relacionando conceptos propios de las políticas públicas y éticas, acotadas al subsector público de salud de Chile.

## ¿ES RESPONSABLE EL ESTADO DE LA PROBIDAD DE SUS FUNCIONARIOS?

La responsabilidad de los legisladores, y especialmente del Gobierno, consiste en agotar la adopción de medidas que reduzcan la vulnerabilidad de nuestros sistemas administrativos ante el abuso del poder público en beneficio privado, a través de su convicción y compromiso en la aplicación de medidas destinadas a prevenir, detectar y sancionar la corrupción (1).

## ¿QUÉ RELACIÓN EXISTE ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS, PROBIDAD Y ÉTICA?

La ética, entendida como lo que se debe al otro, es transversal a todo quehacer humano

y, en el caso de las políticas públicas, se centra en responder al imperativo del bien común confiado al Estado. De esta manera, los individuos renuncian a su libertad individual por una colectiva, depositando su confianza en los gobernantes quienes, como representantes legítimos de los individuos, deben interpretarlos y protegerlos, especialmente frente a las asimetrías de poder y conocimientos de individuos o elites intelectuales y económicas que privilegian sus intereses sobre los de la población.

La probidad implica honradez y transparencia en el comportamiento administrativo de las personas que conforman las instituciones. Para esto, en el área de la salud, el Estado realiza esfuerzos por motivar estas conductas, siendo uno de los más recientes, a nivel macro, la creación por parte de la superintendencia de Isapres (Instituciones de Salud Previsional) de la «ventana de planes de salud por internet», como un medio para acercar la información a los individuos de manera que puedan tomar mejores decisiones de elección de su sistema privado de salud. En el caso del subsector público de salud, un área sensible de análisis político, económico y valorico, el tema del presupuesto público aprobado para la salud es sometido primero a difíciles auditorías y negociaciones con el Ministerio de Hacienda y luego expuesto públicamente a evaluaciones subjetivas de sus trabajadores y usuarios a través de los medios de comunicación.

Es un error pensar que la transparencia y probidad es solo una cuestión de políticas macro y de responsabilidad única de los gobernantes legisladores. La transparencia en la toma de decisiones es una responsabilidad de todos. Cada día, los directivos, los profesionales de salud, los auxiliares y administrativos hacen y deciden parte del destino de sus instituciones que afectan al país. Por esto, es im-

portante reconocer y fortalecer el rol de cada uno de los actores del sector, de manera que se logre un consenso de la necesidad y aporte individual al bien colectivo, lo que, finalmente, se traduce en una cultura de probidad.

## **¿QUIÉNES SON LOS PRINCIPALES ACTORES SOCIALES?**

### **El gobierno**

Representado por el Ministerio de Salud, identifica y prioriza las normativas que faciliten y senalicen, a nivel macro, lo que el país necesita en el sector salud, dentro del marco general de las políticas para el país. Para esto, propone al poder legislativo marcos jurídicos, los cuales una vez aprobados, se transforman en las «reglas del juego» para la administración de las instituciones, siendo uno de sus énfasis, el correcto manejo financiero.

Otro elemento importante es la designación de las autoridades de salud que, con frecuencia, responden más a designaciones partidarias que a competencia técnica. Este aspecto tiene particular relevancia en la transparencia del sistema, porque afecta al principio de la confianza depositada en el Estado para administrar el bien público, con el recurso humano más adecuado para desempeñar los cargos institucionales.

### **Los colegios profesionales**

Se centran en resguardar, a través de los comités de ética, los comportamientos esperables de sus afiliados. Sus responsabilidades son amplias; sin embargo, en ocasiones estas se presentan a la opinión pública en forma poco clara y tenidas por las visiones partidistas de sus miembros más influyentes.

Dentro de los colegios de las profesiones de la salud, también se observa una fuerte presencia del colegio médico, el cual encabeza las negociaciones con el Ministerio, siendo uno de sus ejes el tema de las remuneraciones de sus miembros. Esta misma fuerza de cohesión no se observa en otras áreas de interés para el país, tales como el planteamiento de procedimientos para fiscalizar irregularidades de directores de hospitales o consultorios, en su mayoría médicos también, o de propuestas para perfeccionar la educación, administración, evaluación y sanción de procesos relacionados con la probidad de las autoridades de salud.

### **Los profesionales de la salud**

Especialmente los directivos, tienen gran responsabilidad en la transparencia de su gestión y en la calidad de sus decisiones. La probidad se pone a prueba no solo por las grandes acciones administrativas, sino por otras menos evidentes como las licitaciones de equipos o insumos, los contratos sobrefacturados, los congresos o estancias internacionales financiados por laboratorios a cambio de ciertas preferencias de inversión, la claridad de los concursos públicos de cargos (tráfico de influencias), el cumplimiento de las jornadas laborales, las acreditaciones de indigencia cuando se debe incurrir en grandes desembolsos, entre otras.

### **Los administrativos y trabajadores no profesionales**

Existen distintas formas de manifestar la probidad, algunas dadas por acciones y otras por omisiones. En este caso, es posible afectar al sistema, por ejemplo a nivel micro, en

favoritismos en la dación de horas, falta de oportunidad de la información de errores a las jefaturas inmediatas o, simplemente, el uso indebido de los insumos institucionales.

El comportamiento de los trabajadores de la salud muchas veces se ve favorecido para incurrir en «compensaciones del sistema» por las malas condiciones laborales. Este aspecto, que afecta a la globalidad del sector, se refleja en problemas del clima laboral, calidad del servicio y rendimiento por hora de los trabajadores. Por otra parte, las expectativas de los trabajadores, muchas veces superadas por la realidad local institucional y bajas remuneraciones, se convierten en incentivos perversos. Estos estímulos, muchos de ellos históricos, son percibidos por los trabajadores como elementos «estresores», que invitan a pequeñas ganancias secundarias, las cuales son incorporadas con cierta ingenuidad y poca visión ética de sus alcances.

### **Empresas farmacéuticas y tecnológicas**

Los laboratorios y empresas que venden equipos médicos, identifican a éstos como el eje de su negocio pues, a través de sus cargos «gerenciales», toman decisiones de financiación de grandes cantidades de recursos públicos. Este punto es particularmente importante porque se sabe que cuando existe un tercer pagador, la «sensibilidad al precio cobrado» es baja. Por esta razón, las empresas «invierten» en doblegar la capacidad de discriminación de los profesionales cuando están frente a un «obsequio», una «franquicia» o simplemente una estrategia de marketing, para inducir la toma de decisiones centradas en el beneficio privado, a cambio de recursos públicos. Los beneficios privados no siempre son tan obvios, en ocasiones se «ofrecen para preparar presentaciones»,

«financiar viajes a congresos» o «sorpresivos y elegantes detalles para el bienestar del profesional».

### Medios de comunicación de masas

Los medios ejercen una fuerte y rápida influencia en las tendencias de opinión de la población. En este sentido, su rol, a veces manejado por los intereses de los dueños, es una herramienta dual que, así como puede educar eficazmente, también puede, a través de sus mensajes, distorsionar el componente valórico de las conductas «exitosas».

### Los políticos

La llamada clase política se asocia generalmente con deseo de poder y riqueza a partir de los recursos públicos. Existen casos en que los parlamentarios se relacionan directamente con los resultados económicos derivados de sus decisiones, lo que representa una razón ética suficiente para inhabilitarlos. Estos antecedentes ensombrecen la imagen social de la actividad política y, al menos en la práctica, se presenta sin una absoluta correspondencia entre el ejercicio del poder, la probidad y la ética.

### Los ciudadanos

Los protagonistas del sector salud, sus beneficiarios, pueden transformar la mirada y transparencia del uso del poder en el sector a través de, al menos, dos mecanismos:

- Mayor participación local y mayor responsabilidad política en la elección de sus autoridades locales, regionales y nacionales.

- Los ciudadanos organizados son capaces de generar cambios sociales. Una adecuada formación cívica y valórica contribuyen positivamente al desarrollo de las naciones, lo que en el tema de la probidad y la denuncia de irregularidades crea una red de fiscalización que, al ser adecuadamente evaluada y sancionada, establece jurisprudencia y, con ello, un nuevo estilo de gestión institucional.

## PROPUESTAS PARA LA PROBIDAD DEL SECTOR SANITARIO

Existen propuestas orientadas a la adopción de medidas macro y micro dentro del sector sanitario:

### A nivel macro

- Desarrollar la cultura de la probidad a través del ejemplo de las autoridades y de espacios de reflexión permanentes y consistentes en cada organización.
- Crear o mejorar el marco regulador para la compra de bienes o servicios por parte de los hospitales y servicios de salud, con las empresas cuyos dueños estén relacionados o sean funcionarios de las organizaciones.
- Crear o potenciar una entidad fiscalizadora nacional, independiente de los funcionarios que forman un servicio, la cual en forma aleatoria fiscalice a los departamentos de abastecimiento, relaciones humanas (contrataciones, concursos, asesorías, etc.).
- Mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de la salud.
- Aumentar la transparencia pública en la elección de las autoridades de salud, concursos públicos de cargos y licitaciones.

- Publicar los obsequios directos e indirectos recibidos por funcionarios públicos de empresas relacionadas comercialmente con la institución.
- Fijar un límite máximo para recibir bienes materiales o transformables en dinero. Sobre ese valor, la cifra resultante debería incorporarse en la declaración anual de impuestos del receptor del beneficio, dado el aumento de sus utilidades, y sobre éstas, pagar impuestos. Esta visión tributaria, por sí sola, se traduce en un desincentivo para la corrupción de funcionarios públicos.
- Aplicar sanciones ejemplares a aquellos que comprobadamente han participado en procesos de corrupción.
- En el caso de denunciantes de hechos de corrupción, debería crearse una normativa que establezca fuero laboral durante el periodo que comprendido desde la denuncia a la comprobación de los hechos. Por otra parte, aquellas personas que están involucradas en los mismos hechos, por su posición jerárquica dentro de la institución o por otras causas, deberían tener un trato diferenciado, dado su interés por corregir un daño social.

### **A nivel micro**

- En los servicios, capacitar a los funcionarios respecto del significado e impacto de la probidad como un valor de vida, aplicado a la institución.
- Mejorar la fluidez de los canales de información de la comunidad en relación con la gestión pública.
- Sancionar públicamente a las personas que incurran en faltas severas a la probidad, impidiendo, por ejemplo, el ejercicio de cargos similares por un periodo de al menos 10 años.

- Para el caso de las faltas menores, reflejarlas en su evaluación de desempeño, de manera que dificulte su carrera funcional.

### **Propósito de las propuestas**

El propósito de las propuestas es contribuir a la creación de un marco regulatorio y práctico para la formación de una cultura de probidad, necesitando para ello normas claras, explícitas, permanentes y con sanciones públicas para aquellos que incurran en faltas graves.

Los recursos necesarios para implementar estas propuestas son mínimos, pues el tiempo asignado para espacios de reflexión en las universidades debe adaptarse a las actuales mallas curriculares y, en consecuencia, no precisa de recursos humanos ni materiales adicionales. En el caso de los hospitales y consultorios, el tiempo asignado a las reuniones clínicas habituales de los servicios también podría ser utilizado parcialmente para debatir, educar y desarrollar estrategias de aprendizaje y aplicación de la cultura de la probidad, adaptada y propuesta por los mismos funcionarios, en consecuencia, no solo se avanzaría en conceptos de transparencia y responsabilidad de la gestión local, sino además, se obtiene a través de la participación, la identificación e interés por las decisiones tomadas y, por tanto, compromiso sustentable y necesario para un cambio real de cultura organizacional.

### **Resistencia a las propuestas**

Una de las dificultades iniciales para implementar estas propuestas está dada por la percepción por parte de los trabajadores y auto-

riedades de salud de un ambiente de auditoría política y de «persecución» del cdm se hacen las cosas. El sector salud es el más profesionalizado de todos los sectores del país, el que tiene una cultura propia muy antigua y arraigada y poco permeable a las sugerencias externas. Por otra parte, su actividad posee un alto contenido valorico, pues al estar asociada al servicio de «mantener la vida de todos», de alguna manera, se autoadjudica valor agregado, prioritario y básico para la población. Por estas razones, introducir el tema de la honradez o probidad, podría interpretarse como ofensivo para ellos.

Sin embargo, estas percepciones pueden anularse en la medida que las estrategias educacionales estén orientadas, comprendidas y sentidas como enriquecimiento del ser más que del hacer. Para poder aplicar este modelo pedagógico-educativo, se podrían agregar, dentro de los cursos normales que se ofrecen a los trabajadores de la salud, talleres o seminarios sobre la «probidad y ética aplicadas al sector público de salud».

Como cualquier otro proceso pedagógico, estos talleres deben contener sistemas de evaluación que reflejen el cambio antes-después. Una forma concreta de hacerlo es aplicando estudios de casos y observar la capacidad de análisis y sugerencias de solución. Otra forma, es la descripción por parte de los jefes de servicios y de los mismos funcionarios, del impacto en los servicios sobre el clima laboral, las relaciones humanas y el uso eficiente de los recursos.

## CONCLUSIONES

La probidad en las instituciones es un concepto ético que es mucho más amplio y profundo que los hechos contingentes, proyectos de leyes, políticas de eficiencia de la

gestión o temas de presupuestos para el sector. Es una reconstrucción social que requiere de educación, reflexión y consistencia en todos sus actores sociales, en consecuencia, la cultura de la probidad parte desde los individuos y se refleja en las organizaciones. Es un proceso de formación ética de larga evolución que debe ser considerado en las instituciones formadoras de los trabajadores de la salud y, particularmente, por las universidades como entidades en donde está la cuna de sus líderes y donde los espacios reflexivos permanentes las convierten en creadoras de realidades. Sin embargo, la Universidad debe abrirse a la ciudadanía y, para ello, se precisa mayor integración entre las instituciones de educación superior, el Ministerio de Salud y los Servicios de Salud. Para ello, hay que fortalecer los vínculos de apoyo académico y técnico para la educación continua de los trabajadores del sector, sea esto a través de charlas, seminarios, talleres o cualesquiera de los recursos educacionales existentes.

La probidad debe ser más que un tema para discurso; debe enfrentarse responsablemente por el Estado y los ciudadanos, pues es una herramienta para salir del subdesarrollo. La credibilidad en las instituciones, así como en la autonomía de los poderes del Estado, dan confianza para la inversión extranjera y nacional y, en consecuencia, abren caminos para la creación de empleos, aumento de la producción y del PIB (producto interior bruto) y, con ello, aumento del acceso a bienes y servicios por parte de la población, lo que se traduce en mejores indicadores nacionales de desarrollo humano.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Ferreiro A., 1999. Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. Transparency international.

- 
2. Interministerial de Modernization de la Gestion Publica. <http://www.minsal.cl>
  3. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Internet.
  4. Guia de Ministerios, 1997. Ministerio del Interior y Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrate. Republica de Chile.
  5. Valdivieso P.: *Etica, politica y exito moral*. U. Catolica de Chile. Internet.
  6. Araya E.: *La toma de decisiones pollticas*. OPS-Chile. 1995.
  - 7- Ministerio de Salud de Chile. *Transparencia Publica*. Internet.