

Aportes de gobernanza para estudiar las políticas en sistemas de salud

Governance contributions to study policies in health systems

Contribution à l'étude des politiques de gouvernance dans les systèmes de santé

Contribuições para estudar as políticas de governança em sistemas de saúde

Sergio Aarón de la Rosa-Cruz¹, Abel Armando Arredondo-López²

DOI: 10.19136/hs.a16n3.1914

ARTICULO ORIGINAL

Fecha de recibido: 19 de junio del 2017. Fecha de aceptado: 12 de julio del 2017.

Autor de correspondencia

Abel Armando Arredondo-López. Dirección postal: Instituto Nacional de Salud Pública. Av. Universidad No. 655, Colonia Santa María Ahuacatlán. C.P: 62100, Cuernavaca, Mor. México. Correo electrónico: armando.arredondo@insp.mx

Resumen

Objetivo: Analizar las aportaciones de incluir un marco analítico de gobernanza en el estudio de políticas en salud.

Materiales y métodos: Se realizó una revisión de literatura publicada sobre gobernanza en salud en las bases de datos de EBSCO host. Durante un periodo que abarco de 2007 a 2017. Se usaron los descriptores de gobernanza y salud. Al final de la búsqueda se seleccionaron ocho artículos. Estos se clasificaron en metodológicos (n=5), estudios de gobernanza (n=2) y revisiones sistemáticas (n=1).

Resultados: La revisión dio como resultado aportes en el ámbito de la definición, perspectiva, categorías de estudio e indicadores. Las definiciones incluían elementos como actores, normas, procesos y toma de decisión. Las perspectivas utilizadas de gobernanza fueron: analítica, prescriptiva y combinada. Las categorías de estudio son los problemas, actores, normas, puntos nodales y procesos. Los indicadores utilizados fueron objetos de estudio, Actores-poder, instrumentación y valores.

Conclusiones: La aplicación de un marco analítico en gobernanza aporta información para identificar los espacios de toma de decisión. Un marco analítico de gobernanza complementa la información y permite una categorización que incluye la diversidad de actores y sus recursos de poder. Estudios en diversos ámbitos han demostrado la utilidad de usar un marco analítico de gobernanza en el estudio de políticas de salud.

Palabras clave: Gobernanza; Políticas de Salud.

1. Licenciado en Nutrición Humana, candidato a Maestro en Ciencias. Instituto Nacional de Salud Pública.

2. Doctor en Ciencias en Sistemas de Salud. Investigador Titular del Instituto Nacional de Salud Pública.

Abstract

Objective: To analyze the contributions of the analytical governance framework in health systems policies study.

Materials and methods: A literature review was published on health governance in the EBSCO host databases. During a period covered from 2007 to 2017, there were used descriptors of governance and health systems. Eight items were selected at the end of the search. They were classified as methodological (n = 5), governance studies (n = 2) and systematic reviews (n = 1).

Results: The review resulted in contributions in the scope of the definition, perspective, categories of study and indicators. Definitions included elements such as actors, standards, processes, and decision making. The perspectives used for governance were: analytical, prescriptive and combined. The categories of study are the problems, actors, rules, nodal points and processes. The indicators used were objects of study, Actors-power, instrumentation and values.

Conclusions: The application of an analytical framework in governance provides information to identify decision-making spaces. An analytical framework of governance complements information and allows a categorization that includes the diversity of actors and their power resources. Studies in various domains have demonstrated the usefulness of using an analytical framework of governance in the study of policies in health systems.

Palabras clave: Governance; Health Systems Policies

Resumo

Objetivo: Analisar as contribuições do quadro analítico da governação em estudo política nos sistemas de saúde.

Materiais e métodos: A revisão da literatura sobre governança da saúde nas bases de dados de acolhimento EBSCO foi realizada. Ao longo de um período que vai de 2007 a 2017. Sistemas descritores de governança e de saúde foram usados. No final da pesquisa foram selecionados oito artigos. Estes foram classificados em metodológica (n = 5), os estudos de governo (n = 2) e revisões sistemáticas (n = 1).

Resultados: A revisão resultou em contribuições no campo da definição, perspectiva, as categorias de estudo e indicadores. As definições incluídas elementos como atores, normas, processos e tomada de decisão. foram utilizadas perspectivas de governança: analítico, prescritiva e combinado. Categorias de estudo são os problemas, atores, regras e processos pontos nodais. Os indicadores utilizados foram objecto de estudo, atores de potência, a instrumentação e os valores.

Conclusões: A aplicação de um quadro analítico para a governança fornece informações para identificar áreas de tomada de decisão. Um quadro analítico para a governança complementa a informação e permite uma categorização que inclui a diversidade de atores e seus recursos de poder. Estudos realizados em vários campos têm demonstrado a utilidade de usar um quadro analítico da governação em estudo política nos sistemas de saúde.

Palavras-chaves: Governança; Políticas Sistemas de Saúde

Résumé

Objectif: Analyser l'inclusion d'un cadre d'analyse de la gouvernance dans l'étude des politiques de santé.

Matériel et méthodes: Une revue de la littérature sur la gouvernance en santé a été réalisée dans les bases de données du serveur EBSCO, en prenant en compte la période de 2007 à 2017 et les descripteurs gouvernance et santé. A la fin de la recherche, huit articles ont été sélectionnés et classés comme méthodologique (n = 5), études de gouvernance (n = 2) et revues systématiques (n = 1).

Résultats: La revue a mis en évidence des contributions dans les domaines suivants: définition, perspective, catégories d'étude et indicateurs. Les définitions comprenaient des éléments tels que les acteurs, les normes, les processus et la prise de décision. Les perspectives en matière de gouvernance étaient de type analytique, normatif et combiné. Les catégories d'étude étaient les problèmes, les acteurs, les règles, les points nodaux et les processus. Les indicateurs utilisés étaient: objets d'étude, acteurs-puissance, instrumentation et valeurs.

Conclusions: L'application d'un cadre d'analyse de la gouvernance fournit des informations pour identifier les domaines de la prise de décision. Un cadre d'analyse de la gouvernance complète l'information et permet une catégorisation qui inclut la diversité des acteurs et leurs ressources de pouvoir. Des études dans divers domaines ont démontré l'utilité d'utiliser un cadre d'analyse de la gouvernance dans l'étude des politiques de santé.

Mots-clés: Gouvernance; Politiques de Santé

Introducción

Durante los últimos 20 años en México, en el tema del marco normativo se han gestado diversas reformas que involucran políticas de salud. Ejemplo de ello van desde la representativa creación del Sistema de Protección Social en Salud a inicios del nuevo milenio¹, hasta la controversial despenalización del uso terapéutico de la marihuana en los últimos meses². Por lo que surge la necesidad de estudiar las reformas y políticas públicas que emanan de estas. El concepto que este ensayo desarrolló que busca aportar herramientas metodológicas al análisis de la política es la gobernanza.

Una política pública es la solución específica de cómo manejar los asuntos públicos. La implementación de una política pública es el objetivo de los actores políticos³. El ciclo de las políticas consta de 5 etapas principales: el posicionamiento en la agenda pública, la formulación de la política, la decisión y elaboración de la política, la implementación y la evaluación⁴.

Para el análisis de las políticas de salud Walt (2005) propone usar el triángulo de las políticas. Esta herramienta metodológica analiza como en el contexto se formulan e implementan las políticas, como los actores inciden en ellas y las interacciones entre estos factores. Esta herramienta sitúa en las aristas del triángulo el contexto, el proceso y el contenido de las políticas, dejando en el centro a los actores y su interacción con las aristas⁵.

Michael Reich propuso para las reformas en políticas de salud tres pilares para el desarrollo de estas: la voluntad política, el análisis político y las estrategias políticas. Dentro de los cuales es necesario describir cuatro aspectos, los actores, su poder, su posición y su percepción⁶. Actores con poder político pueden aprovechar contextos oportunos, y con ello usar estrategias efectivas para diseñar, promover y negociar políticas públicas en salud, como fue el caso del Seguro Popular¹.

En el contexto Latinoamericano de transición democrática, la diversidad de posiciones políticas, libertades económicas y perspectivas culturales dificultan la capacidad del gobierno para desarrollar un plan nacional global. Este adelgazamiento del Estado genera una redistribución del poder político, donde convergen las prioridades del ámbito político y privado definiendo los asuntos de interés público y de agenda de gobierno⁷.

El objetivo final de los sistemas de salud es mejorar la salud de la población. Para ello los sistemas de salud cumplen 4 funciones: La prestación de servicios, la generación de recursos, el financiamiento y la rectoría⁸.

La rectoría infunde normatividad, técnicas y procesos en las instituciones, pero es la búsqueda de la elaboración de políticas públicas lo que distingue a la rectoría de otros conceptos de la administración pública⁹. La rectoría debe de formular estrategias políticas, asegurar las herramientas para la implementación de las políticas¹⁰.

Expuesto lo anterior, surge la pregunta:

¿Cuáles son los aportes de incluir un marco analítico de gobernanza en el estudio de políticas en salud?

Materiales y métodos

Ese realizó una revisión de literatura publicada sobre gobernanza en salud. La búsqueda se realizó en el sitio EBSCO host, que permitió el acceso a las bases de datos Medic Latina, Academic Search Premier y Medline. Durante un periodo que abarco de 2007 a 2017. Los descriptores fueron gobernanza y salud. La búsqueda dio como resultado 98 artículos. Se incluyeron los artículos cuales fueron publicados en revistas académicas, que estuvieran en inglés o español y que se encontraran completos. Luego, se seleccionaron los que en el resumen se identificó que aportaran información sobre un uso metodológico de gobernanza en políticas de salud. Por lo que al final se seleccionaron 8 artículos útiles para este ensayo.

A partir de la búsqueda se desarrollaron definiciones de gobernanza, perspectivas analíticas, categorías analíticas y estudios que incluyeron esta metodología (Figura 1).

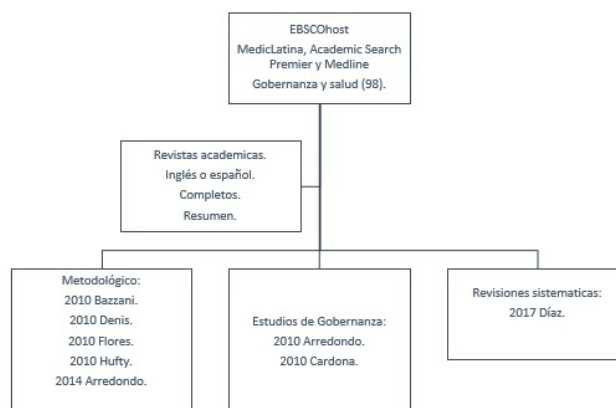


Figura 1. Diagrama de flujo de la búsqueda bibliográfica.

Fuente: Arón de la Rosa Sergio, Informe técnico de ensayo sobre Sistemas de Salud. Junio 2017.

Resultados

La palabra gobernanza se ha utilizada con diferentes connotaciones (Figura 2). En primer lugar, la denominada como “buena gobernanza”, refiere poner en práctica reformas institucionales que agencias internacionales han

recomendado a países en desarrollo. Luego, “la gobernanza de organizaciones” como herramientas administrativas para la gestión pública y privada, con principal enfoque hacia la descentralización política y la administración de empresas y universidades. Por último, desarrolla el concepto de “gobernanza democrática”. Esta sostiene que la gobernanza es un proceso político, que sirve para implementar políticas públicas que generen mayor equidad, igualdad y justicia social, por lo que es necesaria la aplicación de instrumentos metodológicos para entender dichos procesos^{11,12}.

Definición.

Para efectos de este ensayo se centrará el estudio en la “gobernanza democrática”. Existen varias definiciones que coinciden en al menos cuatro aspectos: los actores, las normas, la toma de decisiones y los procesos.

La gobernanza se refiere a los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales) con las que una sociedad toma e implementa sus decisiones, y determina sus conductas¹³.

Otra definición es: *La gobernanza es una clase de hechos sociales, los procesos colectivos formales e informales de toma de decisión y de elaboración de normas sociales con relación a asuntos públicos¹¹.*

En adición, Flores (2010) menciona que *La gobernanza se refiere a los procesos de toma de decisión en los cuales confluyen relaciones de poder e intereses particulares de actores e instituciones. Situaciones de consenso y conflicto son inherentes a dichos procesos. En adición, la toma de decisión sucede dentro de un marco de principios éticos, motivaciones e incentivos que pueden ser explícitos o implícitos¹².*

Situándose desde la perspectiva de los sistemas de salud, Flores se refiere a la gobernanza como: *Los procesos para la toma de decisiones que afectan de forma directa o indirecta al sistema de salud. En dichos procesos interactúan actores estratégicos y organizaciones a través de reglas de juego y otros procedimientos. Los actores estratégicos utilizan recursos de poder para influir en la toma de decisiones¹².*

Perspectivas.

Existen al menos tres diferentes perspectivas para el estudio de gobernanza. La primera vertiente de corte académico propone el desarrollo de un marco analítico de gobernanza. Esta perspectiva es útil como herramienta metodológica para entender las normas del sistema de salud, los mecanismos de ejercicio de poder e intervenir en interfaces críticas. La segunda vertiente es de carácter prescriptivo. De la cual su interés se centra en la comprensión de los

procesos que integren atributos como transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. La tercera vertiente involucra en uso combinado de las anteriores^{11,12,13}.

Categorías de estudio.

El estudio de gobernanza consta de cinco categorías, según Hufty (2010): Los problemas, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos. Los problemas representan lo que está en juego, es importante considerar que cada actor tiene intereses diferentes en los problemas. De los actores es necesario estudiar sus intereses y sus recursos de poder. Los puntos nodales son donde se toman decisiones, se logran acuerdos y se generan normas. Las normas son las reglas del juego. Se dividen en meta-normas (orientan el contrato social por criterios y valores), constitutivas (definen el funcionamiento del objeto bajo análisis) y las regulativas (definen las reglas de conducta). Los procesos son las sucesiones que transitan los problemas, actores y las normas^{11,14}.

Indicadores.

Las reformas en salud conducen a un cambio, lo que implica la movilización de actores con valores, objetivos y proyectos compatibles. Buscan dar respuesta a las transformaciones del sistema de salud y actuar sobre su capacidad para adaptarse y anticiparse a su entorno. Las reformas pueden tener diversas implicaciones en gobernanza como: la emergencia de nuevos objetos de gobierno, el involucramiento de nuevos actores y la necesidad de nueva instrumentación¹⁵.

Con un análisis de política desde la gobernanza es posible describir y analizar las interacciones que afectan el desarrollo social. En ella se deben identificar a los espacios de toma de decisión, los actores, las reglas del juego y la expresión de las relaciones de poder. En este sentido, es necesario abordar el concepto de poder cuando se estudia gobernanza. El poder es la capacidad de producir cambios en las sociedades, que pueden ser resultado del acuerdo o conflicto entre los actores sociales. El poder puede estar latente o ser ejercido como influencia, por lo que es de interés investigar cómo representantes de la ciudadanía llegan a ser actores estratégicos¹⁴.

Para la generación de indicadores y variables Flores (2010) sugiere basarse en los principios y valores, así como en los objetivos sociales que buscan las políticas públicas. Es de importancia estudiar la compatibilidad entre los principios y valores que sostienen. Es necesario recolectar información de actores clave, pero también de grupos sociales que tienen barreras para participar en forma efectiva en las políticas públicas¹².

Estudios.

En Colombia se realizó un estudio que siguió el marco analítico en gobernanza propuesto por Hufty. El objetivo de la investigación fue conocer la susceptibilidad este marco para comprender el proceso de relacionamiento de actores sociales en la formulación de una política pública para garantizar el aseguramiento en salud de trabajadores cesantes. Para la categoría de Actores se identificaron los siguientes grupos: Trabajadores Cesantes, agrupamientos políticos de la ciudad, entidades administradoras de planes de beneficios de la aseguradora de salud, la caja de compensación familiar, los empleadores, sindicatos, investigadores y los medios de comunicación. En los puntos nodales se identificaron 3. Los espacios de discusión propuestos por los investigadores, el espacio de relacionamiento entre investigadores y funcionarios de la administración municipal y el concejo municipal de Medellín. La norma de actuación para impulsar la política pública fue donde la administración municipal lidere el proceso y sean acorde a la normatividad de la aseguradora de salud. La diferencia de poder generó conflictos por los diferentes puntos de vista. El proceso de cambio tuvo su mayor fruto en propiciar el empoderamiento de los trabajadores cesantes¹⁶.

En un artículo realizado por Arredondo y colaboradores (2010) es posible identificar las diferentes categorías de gobernanza. El problema por estudiar fueron los efectos de la descentralización en las relaciones intergubernamentales consecuencia de las reformas en salud. Los actores fueron los funcionarios de los sistemas de salud estatales. Las normas fueron las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno para generar acuerdos y coordinación inter-institucionales. Concluyeron que quienes tuvieron mejor relación fueron los que pertenecían al mismo partido político que el gobierno federal o que no estaban tan alejados de su ideología^{17, 18}.

Discusión

Para el aporte en el análisis de políticas públicas, la información recolectada nos permite inferir algunas conclusiones. En primer lugar, el concepto tiene aportes para el análisis de las políticas, ya que considera no solamente a los actores políticos formales, sino que incluye a otros actores informales. Ello aporta información sobre la diferencia de poder y como transitan de un poder latente a la influencia en las políticas públicas. Las normas o reglas de juego identifican los medios de comunicación para llegar a acuerdos para la toma de decisiones. Considerando lo descrito por Aguilar (2007) acerca del contexto de transición democrática donde participan diversos actores y la función rectora de los ministerios de salud, los medios de comunicación en los que participan los ministerios de salud

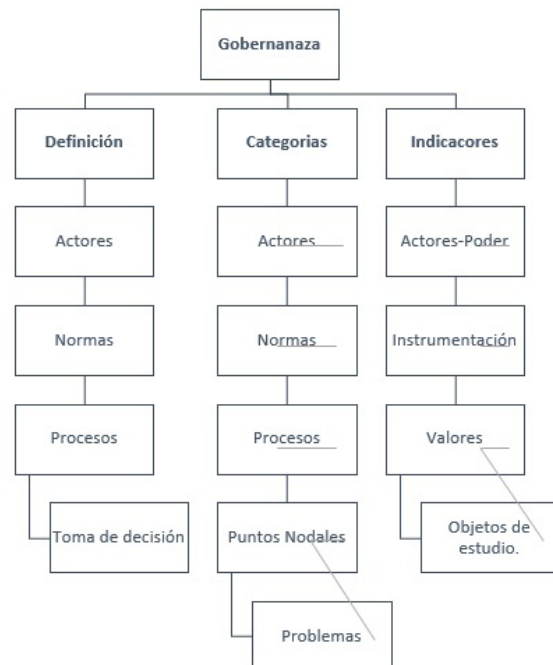


Figura 2. Esquema de gobernanza que se identifica a partir de la revisión sistemática.

Fuente: Aarón de la Rosa Sergio, Informe técnico de ensayo sobre Sistemas de Salud. Junio del 2017.

de actores de la sociedad civil para llegar a acuerdos de toma de decisión amplían las posibilidades de identificar ventanas de oportunidad para la formulación e implementación exitosa de políticas en salud.

Los enfoques con los que se estudia la gobernanza son la analítica y la normativa. La perspectiva analítica aborda el problema mediante herramientas metodológicas que permiten que el conocimiento sea comprobable y reproducible. La normativa identifica conductas deseables en la implementación, como la transparencia. Pero varios autores señalan que no es posible excluir alguna, y que de ser así no resultaría conveniente. Por lo que es adecuado considerar ambas perspectivas.

Existen estudios que demuestran la utilidad de la gobernanza en el análisis de políticas públicas. En ellos se aborda un marco analítico de gobernanza, explícitamente o no, desglosando la información en las categorías propuestas por Hufty. En los estudios encontrados, la información se centra en las normas o medios de comunicación de diversos actores para llegar a la toma de decisiones.

Conclusiones

La aplicación de un marco analítico en gobernanza aporta información para identificar los espacios de toma de decisión. Así mismo, brinda información de cómo los

actores interactúan para influir en estos. La categorización permite tener un diagnóstico sistematizado de las prácticas dentro de un proceso o una organización. El uso combinado de la perspectiva analítica y la normativa resulta en una visión integral con el rigor científico necesario. El desarrollo de indicadores debe partir de las categorías propuestas ajustadas al problema a estudiar. Estudios en diversos ámbitos han demostrado la utilidad de usar un marco analítico de gobernanza en el estudio de políticas de salud.

Se puede complementar el triángulo de las políticas con el marco analítico de gobernanza. En el contexto y proceso se pueden identificar los espacios de toma de decisión y los medios de comunicación que existen entre los diversos actores. Identificar si en el contenido de la política están establecidas las vías de comunicación para la toma de decisiones, y si se considera a los actores no formales.

La gobernanza complementa la información y permite una categorización que incluye la diversidad de actores y sus recursos de poder. Pero es necesario un eje de estudio consolidado de la política. Decidir si es un estudio de política o para la política. Determinar en qué estado del ciclo de las políticas está, ya que difieren los momentos en la agenda, formulación o implementación. Se puede inferir que es recomendable incluir un marco analítico de gobernanza en el estudio de las políticas, en complementó de otras metodologías, como el triángulo de las políticas.

Referencias

- Gómez-Dantés O, Reich MR y Garrido-Latorre F. Political economy of pursuing the expansion of social protection in health in México. *Health Systems & Reform*. 2015; 1: 207. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23288604.2015.1054547>
DOI: 10.1080/23288604.2015.1054547
- Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, 28 04 2017. [En línea]. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/abr/20170428-II.pdf>. [Último acceso: 02 05 2017].
- Lahera E. Política y políticas públicas. CEPAL, 2004. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf;jsessionid=111F2FD32B027207BB4572D8C1A1095F?sequence=1
- Savard JF. Policy Cycles, *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, Canada, ENAP. 2012, 34-42. Disponible en: http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/policy_cycles.pdf
- Buse K, Mays N, Walt G. Making health policy. Mc Graw-Hill Education. 2005, 4-15. Disponible en: http://ssu.ac.ir/fileadmin/templates/fa/Moavenatha/Moavenate-Amozeshi/edicupload/modiriate_1/M__1_.pdf
- Reich M. The politics of reforming health policies. *Promotion and Education*. 2009; 9 (4): 138-140. Disponible en: https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/480/2012/10/Politics_of_reform.pdf
- Aguilar LF. «Estudio Intrudictorio,» de El estudio de las políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrua, 2007. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/el%20estudio%20de%20las%20politicass%20publicas.pdf>
- Murray CJ, Frenk J. A framework for assessing the performance of health systems. *Bulletin of the World Health Organization*. 2000, 718-726. Disponible en: [http://www.who.int/bulletin/archives/78\(6\)717.pdf](http://www.who.int/bulletin/archives/78(6)717.pdf)
- Saltman RB, Ferroussier-Davis O. The concept of stewardship in health policy. *Bulletin of the World Health Organization*. 2000, 735-742. Disponible en: [http://www.who.int/bulletin/archives/78\(6\)732.pdf](http://www.who.int/bulletin/archives/78(6)732.pdf)
- Travis P, Egger D, Davies P, Mechbal A. Towards better stewardship: concepts and critical issues. *World Health Organization*. 2002, 73-75. Disponible en: <http://www.who.int/healthinfo/paper48.pdf>
- Hufty M. Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico. *Salud Pública*. 2010; 12 (1): 39-61. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v12s1/v12s1a04.pdf>
- Flores W. Los principios éticos y los enfoques asociados a la investigación de la gobernanza en los sistemas de salud: implicaciones conceptuales y metodológicas. *Salud Pública*. 2010; 12 (1): 28-38. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v12s1/v12s1a03.pdf>
- Bazzani R. Gobernanza y salud: Aportes para la innovación en sistemas de salud. *Salud Pública*. 2010; 12 (1): 4. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v12s1/v12s1a01.pdf>
- Díaz L, Arredondo A, Pelcastre B, Hufty M. Gobernanza y salud mental: aportes para su abordaje en materia de políticas públicas. *Revista de Saúde Pública*. 2017:1-13. Disponible en: http://www.scielo.br/pdf/rsp/v51/es_0034-8910-rsp-S1518-87872017051006991.pdf
DOI:10.1590/S1518-8787.2017051006991
- Denis J, Lamothe L, Langley A, Guerard S. Reforma y gobernanza en salud: el atractivo del gerenciamiento en

la acción pública. *Salud Pública*. 2010; 12 (1): 105-122. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v12s1/v12s1a08.pdf>

16. Cardona A, Nieto E, Mejía LM. Un enfoque de gobernanza aplicado al análisis de una investigación sobre trabajadores cesantes en Medellín, Colombia. *Salud Pública*. 2010; 12 (1): 123-127. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v12s1/v12s1a09.pdf>

17. Arredondo A, Orozco E, Hernández C, Álvarez C. Estrategias de reforma y protección social en salud en México, primera parte: efectos en financiamiento y gobernanza del sistema de salud. *Cuadernos Médicos Sociológicos*. 2010; 50 (3): 178-192.

18. Arredondo A, Orozco E. Indicadores de gobernanza y protección social en salud en América Latina: fortalezas, debilidades y lecciones desde México. *Salud Pública*. 2014; 16 (3): 335-345. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v16n3/v16n3a01.pdf>