

EL INFORME GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN 2006; ENFOQUE TEMÁTICO: SECTOR SALUD

Javier Vargas H ¹

La primera semana de febrero se dio a conocer el «Informe Global de la Corrupción», publicado anualmente por la organización Transparencia Internacional, el cual presentó como eje temático la corrupción en el sector salud. El informe cobra gran notoriedad porque, además de poner al descubierto la gran cantidad de pérdidas económicas que ocasiona la corrupción al sector público, es responsable de una gran carga de discapacidad y mortalidad, la cual afecta especialmente a las poblaciones más pobres.

El informe advierte que es difícil distinguir entre corrupción, ineficiencia y errores honestos, en el momento de establecer los costos de la corrupción, pero que este problema abarca tanto a los países pobres como a los ricos, siendo una de sus principales consecuencias las dificultades en el acceso a los servicios de salud y la administración de tratamientos equivocados, debido a la adulteración de los medicamentos. La falsificación de medicamentos conduce a la selección de cepas resistentes a las drogas contra la malaria, la tuberculosis, el VIH, etc.

El informe enfatiza que los pobres se afectan en mayor grado por la corrupción en el sector salud, porque tienen menor capacidad para pagar sobornos para acceder a servicios gratuitos y porque no pueden acceder a servicios privados cuando se han deteriorado los servicios públicos de salud.

Se citan como ejemplos México y Kenia, donde funcionarios públicos han desviado fondos

hacia algunos proyectos que se califican como «favoritos», sin que guarden coherencia con políticas sanitarias establecidas. Otra forma de corrupción se da cuando el Estado paga incentivos a los trabajadores del sector en base a su productividad, y se generan tratamientos innecesarios, con el único propósito de aumentar sus ingresos.

La reducción de la corrupción podría devolver fondos al sector salud. El control de la corrupción en este sector, ha significado al Reino Unido, un ahorro de 300 millones de dólares, desde 1999, lo suficiente para construir diez nuevos hospitales.

En otra parte del informe se señala que la esfera de la salud, la corrupción incluye los sobornos de los reguladores y los profesionales médicos, la manipulación de la información en las pruebas de drogas, el desvío de medicamentos y provisiones, la corrupción en las compras y los sobrepagos de las empresas proveedoras de servicios.

No se limita al abuso de los funcionarios públicos, porque la sociedad por lo general elige actores privados en el área de salud para cumplir papeles públicos relevantes. Cuando los administradores de los hospitales, los aseguradores, los médicos y los ejecutivos farmacéuticos se enriquecen ilícitamente, no están abusando del poder público formalmente, aunque sí abusan del poder que se les ha delegado y robando recursos preciosos necesarios para mejorar los servicios de salud.

¿Por qué el sector de la salud es tan susceptible a los actos de corrupción?

Algunas características hacen que todos los sistemas de salud –ya sean de financiación pública o privada, en países ricos o pobres– sean vulnerables a los actos de corrupción:

¹ Oficina General de Información y Sistemas. Instituto Nacional de Salud.

- Los sistemas de salud presentan un previsible desequilibrio en la información puesto que los profesionales de la salud poseen más información acerca de las enfermedades que los pacientes, y las empresas farmacéuticas o de dispositivos médicos saben más acerca de sus productos que los funcionarios públicos encargados de tomar las decisiones sobre gastos. La divulgación de mayor información podría recortar las pérdidas generadas por la corrupción. Un estudio realizado en Argentina demuestra que la variación entre hospitales de los precios pagados por suministros médicos se ha reducido en 50% luego de que el ministerio comenzara a divulgar información acerca de lo que los hospitales pagaban por sus provisiones.
- La incertidumbre en el mercado de la salud –sin saber quién se enfermará, cuándo ocurrirá la enfermedad, qué clase de enfermedades contrae la gente y qué tan efectivos son los tratamientos– es otro desafío para los tomadores de decisiones, dado que dificulta la gestión de los recursos, incluyendo la selección, monitoreo y medición de la provisión de servicios de salud, y el diseño de planes de cobertura médica. El riesgo de corrupción es mayor en situaciones de emergencia humanitaria cuando se hace urgente la provisión de servicios de salud por lo cual se omiten los mecanismos de control.
- La complejidad de los sistemas de salud, en particular del gran número de actores involucrados, que exacerba las dificultades de generar y analizar la información, promover la transparencia, y detectar y prevenir la corrupción. Las relaciones entre los proveedores de servicios médicos, de las entidades que prestan servicios de salud y los tomadores de decisiones públicas son a menudo opacas y pueden llevar a la distorsión de las políticas, lo cual resulta negativo para la salud pública.

Clases de corrupción en la salud

Los reguladores, los contribuyentes, los proveedores de servicios de salud y los consumidores se enfrentan a una mezcla compleja de incentivos que pueden llevar a actos de corrupción. Las clases de corrupción en el sector de la salud incluyen:

- El enriquecimiento ilícito y el hurto del presupuesto de salud o de las tarifas pagadas por los usuarios. Esto puede ocurrir a nivel de gobierno local o central, o bien cuando se asigna la responsabilidad a una autoridad sanitaria en particular o a un centro de servicio.

Los medicamentos y los suministros médicos o el instrumental podrían ser sustraídos para uso personal, para ser utilizado en consultorios privados, o para ser revendido.

- La corrupción en las compras. La connivencia, los sobornos y las coimas en las compras generan sobrepagos en bienes y servicios contratados, o fallas en el cumplimiento de las normas contractuales de calidad. Además, los gastos de hospital pueden incluir grandes sumas en construcción de edificios y adquisición de costosas tecnologías, que es un área de compras particularmente susceptible a la corrupción.
- La corrupción en los sistemas de pago. Las prácticas corruptas incluyen la omisión de pago de tarifas y la falsificación de documentos de cobertura para pacientes especiales, o bien la utilización de presupuestos de hospitales para beneficiar a ciertos individuos; la facturación ilegal a las empresas que prestan la cobertura a los gobiernos o los pacientes por servicios no cubiertos o no incluidos para maximizar los ingresos; falsificación de registros de facturación, libros de recibos o uso de regis-

tros, o bien la creación de pacientes ‘fantasma’. Otras formas de corrupción relacionadas con las estructuras de pagos incluyen compras a empresas de médicos a través de incentivos financieros u ofreciendo coimas para ser referenciados; médicos que remiten a pacientes del hospital público a su consultorio particular; y la realización de intervenciones médicas innecesarias para incrementar los ingresos.

- La corrupción en la cadena de suministros farmacéuticos. Los productos pueden ser desviados o bien sustraídos en varios puntos de la cadena de distribución; los funcionarios pueden pedir sumas de dinero para aprobar productos o facilitar procedimientos de aduanas, o bien para establecer precios; violaciones de las prácticas establecidas en los códigos de *marketing* de la industria pueden distorsionar las prescripciones de los profesionales médicos; se pueden pedir favores a proveedores como condición para recetar sus medicamentos; y medicamentos adulterados u otras formas subestándares pueden ser autorizados para entrar en circulación.
- La corrupción en la provisión de servicios de la salud puede tomar muchas formas como extorsionar o aceptar pagos «por debajo de la mesa» por servicios que se supone se proveen gratuitamente; pedir pagos a cambio de privilegios o tratamientos especiales y exhortar o tomar sobornos para influir en las decisiones de contratación o licencia, acreditación o certificación de las instalaciones.

Recomendaciones para el sector de la salud

Las medidas anticorrupción deben adecuarse al contexto particular de los sistemas de salud de cada país. Como sucede con cualquier sector, la corrupción en los sistemas de salud es menos factible en sociedades donde existe un

gran respeto por la ley, la transparencia y la confianza, donde el sector público es gobernado por códigos civiles efectivos y estrictos mecanismos de responsabilidad, y donde existe la prensa libre y una fuerte sociedad civil. Las medidas preventivas –incluyendo lineamientos para las compras; los códigos de conducta para los operadores en el sector de la salud, tanto institucional como individual; y la transparencia y procesos de control– son puntos de presión para favorecer conductas honestas que no hacen parte de la ley, pero que pueden ser mecanismos efectivos para combatir la corrupción.

Transparencia

- Resulta esencial que los gobiernos y las autoridades de salud publiquen información regularmente actualizada en Internet sobre presupuestos de salud y nivel de rendimiento de los centros de salud locales y nacionales. Las áreas gubernamentales, los hospitales, los proveedores de cobertura médica y otras entidades que manejen fondos para los servicios de salud deben estar sujetos a auditorías independientes.
- Los gobiernos y las autoridades sanitarias deben publicar información en Internet acerca de licitaciones, incluyendo las ofertas para licitar, los términos y condiciones, los procesos de evaluación y las decisiones finales.
- Los gobiernos deben implementar sistemas nacionales efectivos para informar acerca de los efectos adversos de algunas drogas, obligando a los médicos a presentar dicha información.
- Debe desarrollarse una base de datos pública para enumerar los protocolos y resultados de todas las pruebas realizadas a drogas clínicas. Los informes de la industria de los medicamentos, sobre pruebas obli-

gatorias para drogas clínicas deben ser obligatorias, así como también la divulgación de todos los aportes financieros entregados a las unidades de investigación médica por parte de las empresas farmacéuticas.

- Los donantes deben presentar abiertamente y explícitamente lo que entregan, cuándo y a quién, y deben evaluar sus programas en términos de resultados de salud, y no de nivel o velocidad de desembolso. Los donantes también tienen la responsabilidad de coordinar su apoyo al sector de la salud, utilizando los mismos mecanismos de responsabilidad y auditoría para reducir los costos de las transacciones, mejorar la eficiencia y reducir los riesgos de corrupción.

Códigos de conducta

- Los reguladores, los médicos, los farmacéuticos y los administradores del sistema de salud deben asegurar la introducción y promoción de códigos de conducta, a través de capacitación continua en todo el sistema de salud. Estos códigos deben constituir una referencia explícita para prevenir la corrupción y los conflictos de interés que pueden llevar a actos de corrupción, presentar sanciones detalladas para violaciones, los cuales han de ser implementadas por un cuerpo independiente.
- Resulta imperativo para las empresas farmacéuticas, de biotecnología y de dispositivos médicos adoptar los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, a través de los cuales la empresa se compromete a evitar los sobornos en sus operaciones y a implementar un extenso programa anticorrupción.

Control y participación de la sociedad civil

- Las autoridades sanitarias deben propiciar el vigilancia pública, lo cual mejora la res-

pensabilidad y la transparencia. Deben controlar las compras y la selección de medicamentos en las instituciones y la prestación de servicios de salud en la comunidad y en la autoridad local.

- Las políticas, prácticas y gastos públicos deben estar sujetos al escrutinio legislativo y de la gente, mientras que las etapas de preparación de presupuestos, ejecución e información deben estar abiertas a la consulta de la sociedad civil.

Protección a los informantes

- Los gobiernos necesitan establecer protección a informantes para personas que trabajan en los organismos de compras, en entidades sanitarias, proveedores de servicios de salud y proveedores de medicamentos e instrumental.
- Las empresas farmacéuticas también deben introducir mecanismos para la protección de informantes.

Menos incentivos para la corrupción

- Para asegurar que el tratamiento sea necesario para el paciente y no una oportunidad de ingresos, los gobiernos deben ejercer un control continuo sobre los mecanismos de pago (ya sean tarifas por el servicio, salarios, capitación, presupuestos globales u otros).
- Los doctores, enfermeras y otros profesionales de la salud deben recibir pagos decentes, acordes con su capacitación, habilidad y estudios.

Normas sobre los conflictos de interés

- Los reguladores tienen la responsabilidad de adoptar normas sobre conflictos de intereses que no permitan que individuos o

grupos de individuos con un interés en la fabricación de un medicamento participen en sus pruebas.

- Los gobiernos deben promover la transparencia en los procesos de regulación de medicamentos, la reducción de su excesiva promoción, mayores restricciones a la sobreprescripción médica de las drogas, y mayor control en las relaciones entre las instituciones de salud y la industria de los medicamentos.
- Las autoridades de licencias médicas necesitan definir normas específicas sobre la conducta de los médicos respecto a los conflictos de interés (en particular, en relaciones con las industrias farmacéuticas y de dispositivos médicos) y obtener los recursos necesarios para hacer cumplir dichas normas.

Pactos de integridad e inhabilitación

- Un pacto de integridad –un acuerdo vinculante tanto para los oferentes como para las empresas contratistas para no ofrecer ni aceptar sobornos en las contrataciones públicas – debe ser implementado para todas las compras de gran magnitud en el sector de la salud.

Las empresas que hayan sido descubiertas cometiendo actos de corrupción deben ser inhabilitadas por los gobiernos para participar en licitaciones durante un período determinado.

Persecución rigurosa

- Resulta esencial que las autoridades enfatizen el mensaje de que la corrupción implica consecuencias, persiguiendo rigurosamente los actos de corrupción clara-

mente prohibidos por ley. Los fabricantes de drogas adulteradas y los funcionarios públicos que actúan en connivencia con ellos deben ser perseguidos y sancionados debidamente.

- Las entidades especiales anticorrupción y antifraude deben estar equipadas para detectar la corrupción y promover medidas de prevención en el sector de la salud con la experiencia, los recursos y la independencia necesarios para realizar sus funciones y recibir el apoyo de tribunales independientes.

La salud es una de las mayores industrias a nivel global, una responsabilidad clave y de gran presupuesto para los gobiernos y las empresas, pero más que todo esto, es un derecho humano global. La corrupción priva a las personas del acceso a los servicios de salud y da como resultado una salud precaria. No existen fórmulas mágicas para combatir la corrupción en el sector de la salud, pero las recomendaciones antes presentadas y las iniciativas destacadas en el Informe Global de la Corrupción podrían ayudar a prevenir, reducir y controlar la corrupción. Serán consideradas un llamado a la acción de los investigadores, gobiernos, el sector privado, los medios y los ciudadanos en todo el mundo.

BROTE DE SÍNDROME FEBRIL EN EL FUERTE MILITAR RAFAEL HOYOS RUBIO, DISTRITO DEL RÍMAC, LIMA, FEBRERO DE 2006

Magna Suárez¹

Desde el 2 de febrero de 2006 se han venido notificando casos de síndrome febril entre el personal del Fuerte Militar Rafael Hoyos Rubio, ubicado en el distrito del Rímac, en la jurisdicción de la Dirección de Salud Lima Norte.

¹ Centro Nacional de Salud Pública. Instituto Nacional de Salud.