



MESA 10: Evaluación de las Experiencias en los Nuevos Modelos de Financiación y Explotación de Hospitales

Puntos críticos para el buen gobierno de los Hospitales Públicos

José-Manuel Freire

jmfreire@isciii.es

Escuela Nacional de Sanidad / National School of Public Health

Instituto de Salud Carlos III / Carlos III National Institute of Health

Madrid

En resumen: 5 puntos para el buen gobierno corporativo de los hospitales públicos SNS

1. Órgano colegiado de gobierno, depositario de la autoridad de la Consejería-Gobierno;
2. Gestores profesionales, seleccionados por su capacidad, que responden ante el Consejo de Administración;
3. Un buen sistema de normas de funcionamiento (reglamentos y códigos de conducta, regulación de conflictos de interés) basados en valores de servicio públicos (cultura de transparencia, rendición de cuentas);
4. Marco estable de desarrollo para la función directiva y la administración sanitaria-hospitalaria (gestión general, clínica, enfermería, hostelería etc.) que profesionalice estas funciones claves;
5. Mecanismos eficaces de participación de médicos y de otro profesionales en la organización y funcionamiento de la sanidad.

Puntos

- Sobre el buen gobierno (*good governance*)
- Aproximaciones al buen gobierno de la sanidad
- 4 puntos para un acuerdo sobre el buen gobierno en Sistema Nacional de Salud:
 - Valores compartidos
 - Formulas e instrumentos
 - Rediseño organizativo de los Servicios Autonómicos de salud y de sus Hospitales d instituciones
- Importancia de los órganos colegiados de gobierno
- En resumen: cinco puntos prioritarios
- Caveats...

“Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development.”

UN Secretary-General Kofi Annan

***“good governance
involves policy-
making that serves
the public interest”***

The concept of stewardship in health policy

Richard B. Saltman¹ & Odile Ferroussier-Davis²

Condiciones para el Buen Gobierno de lo público

Estructura y Procesos Políticos

- Partidos democráticos
- Financiación transparente
- Reglas sobre conflicto de intereses

Contrapoderes y controles

- Sistema Judicial eficaz-independiente
- Parlamento democrático y activo

Sociedad Civil Activa

- Libertad de prensa
- Proceso legislativo abierto
- Tejido cívico activo
- Cultura política adecuada

Buen Gobierno

Finanzas y Gasto Público

- Normas presupuestarias
- Transparencia
- Control eficaz del gasto publico

Administración Pública

- Funcionariado
 - selección por merito y estable
 - retribución transparente y adecuada
- Efectividad y eficiencia

Institucionalización

- Existencia de leyes y normas
- Mecanismos para asegurar su cumplimiento

Fuente: B.Mundial

Buen Gobierno

Tres aproximaciones sinérgicas:

- Análisis de los problemas existentes y búsqueda de soluciones;
- Perspectiva normativa, ¿Qué se debe hacer?
- Base empírica- experiencia, ¿Qué es lo que funciona? –*benchmarking*–

Problemas de gobierno y gestión de los hospitales públicos y opciones...

- Gestores:
 - Discrecionalidad
 - Inestabilidad con alta rotación
 - Desprofesionalización
 - Consideración partidaria
- Consecuencias
 - Falta de autoridad y vulnerabilidad a las presiones
 - Baja eficiencia
 - Calidad mejorable
 - No racionalidad de autonomía del hospital

Soluciones que no han funcionado....

Ley 15/1997

Artículo Único

1. En e
tod
los
sal
dire
ent
En
me
Aut
las
de
las
me
2. La p
llev
con
tér

Alternativas para la gestión de los

SNSE: Mapa de las NFG sanitarias

*** Suprimidas 2008

- Galicia****
- EP MEDTEC y otras
 - FH Verín
 - FH Virxe da Xunqueira
 - FH da Barbanza
 - FH Comarcal do Salnés

- Madrid**
- FH Alcorcón
 - EPH Fuenlabrada
 - EPH 6 Nuevos Hosp.
 - HPC Pinto

- Andalucía**
- EPH Costa del Sol
 - EPH Del Poriente
 - EPH Alto Guadalquivir
 - EP EASP
 - EP Urgencias y Emergencias

- Valencia**
- Ag. Val. Salud
 - HPCA Iria
 - HPC Torrevieja
 - HPC Denia
 - Empresa Privada de Imagen en H La-Fe

- Rioja**
- HF Calahorra

- Cataluña**
- CS Empresa Pública
 - Consortios Hospitalarios (16) Públicos-privados
 - Fundaciones publicas-privadas (8)
 - EP varias (10)

- Baleares**
- FH Manacor
 - FH EP MEDTEC
 - HF Son Llaçer

- País Vasco**
- Servicio Vasco de Salud Ente Público de Derecho Privado



- Claves:**
- EP = Empresa Pública
 - EPH = Empresa Pública Hospitalaria
 - FH = Fundación Hospital
 - HPC = Hospital Privado Concesión Administrativa

Fuente: Pr

Perspectiva normativa del Buen Gobierno: valores y principios :

- **Valores fundamentales:**
 - Derechos humanos, dignidad de las personas;
 - Democracia
 - Respeto y cumplimiento de la ley
- **Valores del sistema nacional de salud**
 - Equidad
 - Solidaridad
 - Universalidad
- **Principios generales de buen gobierno de los servicios públicos:**
 - Transparencia
 - Participación
 - Rendición de cuentas
 - Efectividad
 - Eficiencia
 - Calidad

¿Qué es lo que funciona donde las cosas funcionan? 1/2

Los mejores sistemas públicos integrados europeos se da:

- Separación y diferenciación entre el sistema sanitario público y la administración pública general:
- Servicios de Salud organizados más como empresas públicas que como departamentos de la administración general.
- Autonomía de gobierno y gestión para los Servicios de Salud y sus unidades operativas (Hospital, Área, etc.):
 - Por ejemplo: cada hospital contrata y emplea a su propio personal...

¿Qué es lo que funciona donde las cosas funcionan? 2/2

En los mejores sistemas públicos integrados europeos:

- Existen Órganos Colegiados de Gobierno (Consejos de Administración) a todos los niveles de la sanidad pública (Hospitales, etc.);
 - Los Consejos tienen la máxima autoridad y son cauce de participación democrática y control social y cívico de los servicios;
- Gestión profesional, no-partidaria, con una administración pública políticamente neutral, estable y profesionalizada;
 - Gestores profesionales, seleccionados por su capacidad; responden ante los Consejos y no tienen carácter alguno de nombramiento político;
- Existe una cultura política democrática, con normas y códigos de conducta que obligan a:
 - un alto nivel de transparencia y de rendición de cuentas;
 - exigencia democrática de justificación, explicación y debate de las decisiones políticas, que van precedidas de informes (libros blancos) sometidos a conocimiento y discusión pública de ciudadanos y expertos.

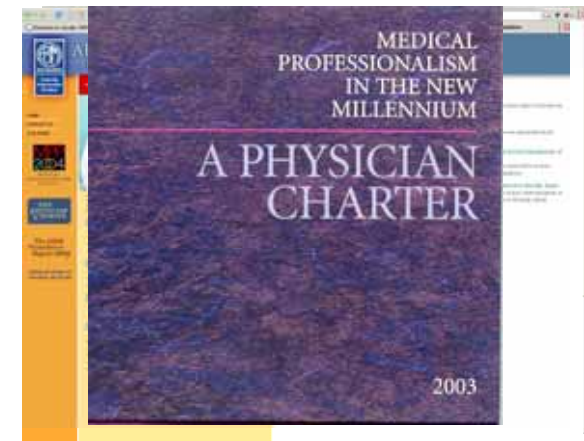
4 Puntos básicos para un acuerdo sobre el buen gobierno en el SNS

OBJETIVO: Basar la política sanitaria en los valores y principios de la cultura democrática que compartimos, consensuando las reglas del (buen) gobierno de la sanidad y sus instituciones.

REGLAS DEL JUEGO: 4 grandes bloques de acuerdos

1. Valores explícitos de ética pública y de servicio público en sanidad, compartidos por todos;
2. Fórmulas e instrumentos generales para el buen gobierno del conjunto del SNS y de los Servicios Autonómicos de Salud de las CCAA;
3. SNS a nivel nacional: acuerdo sobre órganos de gobierno y coordinación horizontal en el SNS entre los Servicios Autonómicos de Salud (¿Agencia del SNS?) ;
4. Servicios Autonómicos de Salud y sus instituciones (hospitales): rediseño organizativo basado en los valores compartidos y en el acuerdo sobre fórmulas e instrumentos de buen gobierno.

- **El pacto político de buen gobierno** en sanidad, exigiría despolitizar el gobierno y la gestión sanitaria del día a día, sacándolo de la dialéctica partidaria gobierno-oposición y abriéndolo a una amplia participación;
 - probablemente sea la única fórmula de eficacia probada para proteger los servicios públicos sanitarios de la dura cultura adversarial que impregna toda la vida política;
- **Cambio del énfasis en la acción del gobierno:**
 - Del remo (micro gestión directa) al timón (decisiones estratégicas, control, planificación, políticas de salud, etc.).
- **Impacto positivo para los profesionales sanitarios y ciudadanos:**
 - Los valores de ética pública conectan muy directamente con los valores y la ética profesional, sin la cual no concebible la buena medicina;



Valores compartidos de ética pública y de servicio público en sanidad

- El sector público debe responder a los principios y valores de cultura democrática:
 - transparencia y rendición de cuentas,
 - primacía del interés público,
 - participación ciudadana y búsqueda del consenso,
 - eficiencia, equidad, igualdad de trato y oportunidades,
 - respeto a la ley y a las reglas,
 - regulación de los conflictos de interés, etc.
- Estos valores, lejos de ser retóricos, tienen implicaciones muy concretas para el gobierno y organización de lo público:

La aceptación de los principios de ética pública y servicio público de la sanidad debiera evitar la privatización de lo público que resulta de la apropiación partidaria excluyente y discrecional de todos los cargos de responsabilidad, que ejerce el poder sin transparencia ni rendición de cuentas, que no ofrece cauces de participación, y practica la toma opaca de decisiones.

Formulas e instrumentos para el buen gobierno de la sanidad: 8 puntos 1/2

1. Política basada en la evidencia de lo que funciona y en el interés público: Libros blancos e informes públicos, en los que se analice los problemas, alternativas y políticas, para que su lógica sea conocida y pueda recibir críticas y aportaciones de todos los ámbitos de la sociedad;
2. Transparencia y rendición de cuentas. Toda la información generada por la actividad pública que no desvele datos personales debe ser de dominio público;
3. Consejos de Gobierno /Administración o Patronatos a todos los niveles del sistema sanitario, que sean la máxima autoridad de los mismos, ante los que responderán los gestores ejecutivos;
4. Selección de cargos ejecutivos basada en criterios de profesionalidad, con concurrencia pública e intervención de los órganos colegiados de gobierno correspondientes.

Formulas e instrumentos para el buen gobierno de la sanidad: 8 puntos 2/2

5. Estructuras efectivas de participación de los médicos y otros profesionales en la elaboración de políticas sanitarias y toma de decisiones;
6. Autonomía de los centros e instituciones tanto para los Servicios Autonómicos de Salud (respecto a la administración general), como para los Hospitales, Áreas, etc.;
7. Desarrollo de servicios sociosanitarios. El buen gobierno de la sanidad exige un esfuerzo de desarrollo de los servicios sociales y mecanismos eficaces de coordinación con éstos;
8. La salud en todas las políticas: la salud es un bien de primer orden, sus determinantes principales están fuera del SNS...
 - El campo de acción de la sanidad pública va más allá de los servicios sanitarios, a la protección y promoción de la salud y a la prevención
 - La agenda de política pública relacionada con la salud requiere fortalecer y revitalizar la Salud Pública en todas sus dimensiones y estructuras;

Importancia de restablecer los órganos colegiados de gobierno en los hospitales públicos

- El sistema actual (línea de mando-confianza política) tiene vicios y problemas bien conocidos;
- Los Consejos de Administración/Gobierno son la norma en todo tipo de grandes organizaciones públicas y privadas;
 - Permiten una efectiva rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los gestores
- Su implantación en la sanidad pública es un instrumento necesario e imprescindible para:
 - Dar estabilidad y autoridad a la gestión,
 - Posibilitar autonomía de los centros
 - Mejorar con todo ello la eficiencia y calidad
 - Con una composición adecuada permiten ensanchar la participación social en el gobierno y gestión de la sanidad (profesionales, expertos, líderes y representantes locales, etc.)

- La puesta en marcha de Consejos de Administración en los hospitales públicos es la reforma concreta con más potencial de cambio positivo para mejorar su funcionamiento;
- La clave para ello es una buena composición y regulación de los órganos de gobierno (por ley, tras debate social, político y de expertos).

En resumen: 5 puntos para el buen gobierno corporativo de los hospitales públicos SNS

1. Órgano colegiado de gobierno, depositario de la autoridad de la Consejería-Gobierno;
2. Gestores profesionales, seleccionados por su capacidad, que responden ante el Consejo de Administración;
3. Un buen sistema de normas de funcionamiento (reglamentos y códigos de conducta, regulación de conflictos de interés) basados en valores de servicio públicos (cultura de transparencia, rendición de cuentas);
4. Marco estable de desarrollo para la función directiva y la administración sanitaria-hospitalaria (gestión general, clínica, enfermería, hostelería etc.) que profesionalice estas funciones claves;
5. Mecanismos eficaces de participación de médicos y de otro profesionales en la organización y funcionamiento de la sanidad.

Caveats....

Consejos de Administración, gestores profesionales, cultura de buen gobierno...

- Son medidas necesarias, pero en modo alguno suficientes;
- Sirven para empezar a pensar, no para dejar de pensar;
- No son la solución para todos los problemas, pero solucionan muchos de los que ahora tenemos;
- ... en ultimo extremo, aunque no es seguro que cambiando se mejore todo lo deseable, es seguro es que sin cambios de este tipo no hay muchas posibilidades de mejora.



MESA 10: Evaluación de las Experiencias en los Nuevos Modelos de Financiación y Explotación de Hospitales

Puntos críticos para el buen gobierno de los Hospitales Públicos

José-Manuel Freire

jmfreire@isciii.es

Escuela Nacional de Sanidad / National School of Public Health
Instituto de Salud Carlos III / Carlos III National Institute of Health
Madrid