

## La Corrupción en el Sector Salud

Transparency International (2006) Global Corruption Report 2006 (Executive Summary). Texto completo disponible en: [http://www.transparency.org/publications/gcr/download\\_gcr#download](http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr#download)

Cada año, se gastan más de USD 3 billones en servicios de salud en el mundo, en su mayor parte pagados con impuestos. Estos enormes flujos de fondos son un blanco atractivo para cometer abusos. Las apuestas son altas y los recursos preciosos: el dinero que se pierde por la corrupción puede ser usado para comprar medicinas, equipar hospitales o contratar personal médico muy necesario.

La diversidad de los sistemas de salud alrededor del mundo, la cantidad de partes involucradas, la escasez de buenos sistemas de registro en la mayoría de países y la complejidad que representa distinguir entre corrupción, ineficiencia y errores honrados hace difícil determinar los costos globales de la corrupción en el sector salud. Pero la escala de la corrupción es vasta en países ricos y pobres. En los Estados Unidos de Norteamérica, donde se gasta más en servicios de salud (15.3% del PIB) que cualquier otra nación industrializada, los más grandes dos programas de servicios de salud pública, Medicare y Medicaid, estiman que entre el 5% y el 10% de su presupuesto se pierde por pagos excesivos. En Camboya, los médicos

entrevistados para el reporte mundial de salud estimaron que más del 5% del presupuesto de salud se pierde por la corrupción, incluso antes de salir del nivel central.

La corrupción evita que la gente tenga acceso a servicios de salud, y puede llevar a que se entreguen tratamientos equivocados. La corrupción en la cadena farmacéutica puede ser mortal: en palabras de Dora Akunyili, directora de la Oficina de Alimentos y Medicamentos de Nigeria, y ganadora del Premio a la Integridad 2003, de Transparencia Internacional, “la falsificación de medicamentos, facilitada por la corrupción, asesina en masa y cualquiera puede ser una víctima”. La oficina que ella dirige ha encontrado casos en que la adrenalina para salvar vidas ha sido cambiada por agua, y que los ingredientes activos de otros medicamentos han sido diluidos por falsificadores, disparando cepas resistentes a medicamentos de malaria, tuberculosis y VIH, enfermedades a las que se atribuye la mayor cantidad de defunciones en el mundo.

La corrupción en el sector salud afecta mucho más a los pobres, que no pueden pagar pequeños sobornos por servicios de salud supuestamente

---

<sup>1</sup>Serie preparada por Ricardo Valladares (richivalladares@gmail.com)

gratuitos, o pagar por atención privada en sitios donde la corrupción vaciado los servicios públicos de salud.

Un estudio de entrega de servicios de salud en Filipinas encontró tiempos de espera por los usuarios en los municipios de ingresos medios y bajos mayores que en los municipios ricos, y una más alta frecuencia de negación de vacunas donde la corrupción es rampante.

La corrupción afecta la política de salud y las prioridades de gasto. Los ejemplos de México y Kenia que aparecen en el presente Informe Mundial sobre la Corrupción, ilustran la manera en que los funcionarios públicos abusan de su poder, derivando fondos a sus proyectos favoritos, sin importarles si contribuyen o no a las políticas de salud acordadas. También hay incentivos para distorsionar los pagos a nivel de los servicios de salud. Cuando los prestadores reciben pagos por servicio, están incentivados para proveer tratamientos innecesarios que maximicen su ingreso. En cambio al pagarles por paciente, obtienen ganancia al dejar de proveerles los servicios necesarios.

La reducción de la corrupción puede inyectar ingresos de vuelta al sector salud. En el Reino Unido, de las unidades anti-fraude del Servicio Nacional de Salud informan haber detenido la corrupción por un total de más de GBP 170 millones (USD 300 millones) desde 1999, y los beneficios totales para el SNS (entre los que se incluyen la recuperación de pérdidas por fraude y reducción en las pérdidas cuantificadas por intervención del

servicio anti-fraudes) han sido cuatro veces esa cantidad. Con ese monto se pueden construir cuatro hospitales.

Transparencia Internacional define la corrupción como “el abuso del poder conferido para obtener ganancias particulares”. En la esfera de la salud, la corrupción incluye el soborno de reguladores y profesionales médicos, la manipulación de información en las investigaciones de medicamentos, la desviación de medicinas y suministros, corrupción en las adquisiciones, y sobrecargo en precios por las compañías aseguradoras. No se limita al abuso de los funcionarios públicos, porque con frecuencia la sociedad ha otorgado importantes roles públicos a los actores privados de la atención de salud. Cuando los administradores de hospital, aseguradores, médicos particulares y ejecutivos de compañías farmacéuticas se enriquecen en forma deshonesto, no están abusando en términos formales de una oficina estatal, sino del poder conferido por la sociedad y robando recursos preciosos necesarios para mejorar la salud.

## ¿Por qué el sector salud es tan proclive a la corrupción?

Algunas características de los sistemas de salud (financiados con fondos públicos o privados, en países ricos o pobres) les hacen vulnerables a la corrupción:

*Asimetría de Información* en los sistemas de salud: los profesionales de la salud tienen más información sobre la enfermedad que sus pacientes, y las compañías farmacéuticas y de aparatos médicos saben más de sus

productos que los funcionarios públicos que tienen la atribución de decidir sobre las compras. Al poner la información al alcance de todos se reducen las pérdidas por corrupción. Un estudio en Argentina mostró que la variación de los precios de suministros pagados por los hospitales cayó en 50% después que el ministerio empezó a divulgar información sobre cuánto pagaban los hospitales por sus suministros.

*Incertidumbre en los mercados de salud*, (no saber quién enfermará, cuándo enfermará, de qué enfermedad y cuál es la efectividad de los tratamientos) es otro desafío para los formuladores de políticas, pues dificulta la administración de recursos, incluyendo la selección, el monitoreo, la medición y entrega de servicios de salud, y el diseño de esquemas de aseguramiento en salud. El riesgo de corrupción es todavía más alto en situaciones de emergencia humanitaria, donde se necesita atención médica urgente y los mecanismos de control se pasan por alto con frecuencia.

*La complejidad de los sistemas de salud*, en particular, el gran número de entidades involucradas, agudiza las dificultades para generar y analizar la información, promover la transparencia, y detectar y prevenir la corrupción. Las relaciones entre proveedores de suministros médicos, prestadores de servicios de salud y formuladores de política, con frecuencia son opacas y pueden llevar a distorsiones de política que afectan la salud pública.

## Tipos de corrupción en salud

Reguladores, pagadores, prestadores de servicios de salud, proveedores y consumidores enfrentan una mezcla de incentivos que puede conducir a corrupción. Las formas de corrupción en el sector salud incluyen:

*Malversación y robo del presupuesto de salud o de ingresos propios por aranceles al usuario.* Esto puede ocurrir a nivel de gobierno central y local o en el punto de asignación de recursos a una dirección de salud o un centro de salud. Medicinas y suministros médicos pueden ser hurtadas para uso personal, uso en la práctica médica o reventa.

*Corrupción en adquisiciones.* Como resultado del involucramiento en acuerdos para subir precios, sobornos y “comisiones” en adquisiciones, se producen pagos excesivos por bienes y servicios, o en fallas en el cumplimiento de los estándares de calidad en los contratos. Además, el gasto hospitalario puede incluir grandes inversiones en construcción de edificios y compra de tecnologías caras, las cuales son áreas de adquisiciones muy vulnerables a corrupción.

*Corrupción en sistemas de pago.* Las prácticas corruptas incluyen la renuncia a aranceles o la falsificación de documentos de seguro para ciertos pacientes, o el uso de presupuestos hospitalarios como favoritismo a determinados individuos; cobros ilegales a aseguradoras, al gobierno, o pacientes que no están cubiertos o servicios que no se están prestando, para maximizar los ingresos;

falsificación de registros de facturas, libros de recibos o registros de utilización de servicios o creación de pacientes “fantasma”. Otras formas de corrupción relacionadas con las estructuras de pago son: pagar a los médicos por la promoción de negocios, con incentivos financieros tales como comisiones por referencias; médicos que refieren los pacientes de establecimientos públicos hacia su práctica privada; y la ejecución de procedimientos médicos innecesarios para maximizar el ingreso por aranceles.

*Corrupción en la cadena de abastecimiento de medicamentos.* Los productos pueden ser desviados o hurtados en distintos puntos del sistema de distribución; los funcionarios pueden exigir “comisiones” por autorizar productos o establecimientos, por facilitar los procedimientos aduanales o por fijar precios; las violaciones al código de prácticas de mercadeo de la industria pueden distorsionar las prácticas de prescripción de los médicos; se le pueden demandar favores a los proveedores como condición para recetar sus medicinas; y pueden dejarse circular medicamentos falsificados o que no cumplen la norma.

*Corrupción en el punto de entrega de servicios.* Puede tomar muchas formas: exigir o aceptar pagos bajo la mesa por servicios que supuestamente son gratuitos, solicitar pagos a cambio de privilegios o tratamiento especial; exigir o aceptar sobornos para influenciar decisiones de contratación de personal y decisiones de

arrendamiento, acreditación o autorización de establecimientos.

## Recomendaciones para el sector salud

Las medidas contra la corrupción deben ajustarse al contexto del sistema de salud de cada país. Como en los demás sectores, es menos probable que haya corrupción en el sistema de salud en sociedades donde existe amplia adherencia al imperio de la ley y se valora la confianza, donde el sector público es regido por normas efectivas de servicio civil y existen fuertes mecanismos de rendición de cuentas, donde los medios de comunicación son independientes y existe una sociedad civil robusta. Las medidas preventivas (incluyendo lineamientos de adquisiciones, normas de conducta para prestadores institucionales e individuales de servicios de salud, procedimientos de transparencia y monitoreo) son todos puntos de presión para el comportamiento honrado, que no son parte de la ley pero pueden convertirse en mecanismos efectivos para combatir la corrupción.

## Transparencia

☑ *Es esencial* que los gobiernos y las autoridades de salud publiquen en Internet información actualizada sobre los presupuestos de salud y el desempeño a nivel nacional, local y de establecimientos de salud. Los departamentos de gobierno, hospitales, aseguradoras en salud y otras oficinas que manejan fondos para servicios de salud deben estar sujetas a auditorías independientes.

☑ *Los gobiernos y autoridades de salud* tienen la responsabilidad de asegurarse que la información sobre los procesos de licitación, incluyendo convocatorias, términos y condiciones, el proceso de evaluación y las decisiones finales estén disponibles al público en Internet.

☑ *Sistemas efectivos de alcance nacional* para divulgar los efectos adversos de medicamentos deben ser implementados con plena voluntad política por los gobiernos, para trasladar el mandato y el incentivo a los médicos de informar a sus pacientes al respecto.

☑ *Una base de datos pública*, que liste los protocolos y resultados de todas las pruebas clínicas de medicamentos tiene que ser desarrollada. Para las compañías farmacéuticas debe ser obligatorio informar sobre los resultados de pruebas de medicamentos, y también revelar las contribuciones financieras que las casas farmacéuticas han hecho a los centros de investigación.

☑ *Los donantes tienen que ser abiertos* y explícitos sobre lo que están donando, cuándo y a quién, y deben evaluar sus programas en términos de resultados para la salud y no sólo del volumen o la velocidad del gasto. Los donantes también tienen el deber de coordinar el apoyo que dan al sector salud, utilizando los mismos mecanismos de contabilidad y auditoría para reducir los costos de transacción, mejorar la eficiencia y reducir el riesgo de corrupción.

## Códigos de conducta

☑ *La introducción y promoción de códigos de conducta*, por medio de la educación continua a lo largo del sistema de servicios debe cubrir por obligación a los reguladores, médicos, farmacéuticos y administradores en salud. Estos lineamientos deben hacer referencia explícita a la prevención de la corrupción y conflictos de interés que pueden conducir a corrupción; deben detallar las sanciones por desviaciones de conducta y su cumplimiento debe ser vigilado por una entidad independiente.

☑ Es imperativo que las compañías farmacéuticas, de biotecnología y aparatos médicos adopten los Principios de Negocios para Combatir los Sobornos, por medio de los cuales las compañías se comprometen a abstenerse de sobornar en sus operaciones y a implementar un programa completo contra la corrupción. [1]

## Participación y observación de la sociedad civil

☑ *Las autoridades de salud* deben abrir espacios para la auditoría social, a fin de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia. Estos deberían vigilar la selección y compra de medicamentos a nivel de establecimientos, distritos y direcciones de salud.

☑ *Es esencial que las políticas, prácticas y gastos públicos* estén abiertos al escrutinio del público y del organismo legislativo, a la vez que la información sobre la formulación, ejecución y el reporte presupuestario

debe estar totalmente accesible por ley.

### Protección a los Informantes

☑ *El gobierno necesita introducir protección para informantes, dirigida a las personas que trabajan en departamentos de adquisiciones, direcciones de salud, prestadoras de servicios y proveedores de medicinas y equipos. Las compañías farmacéuticas también necesitan introducir mecanismos para denuncia anónima y protección para informantes.*

### Reducción de incentivos a la corrupción

☑ Para asegurarse que el tratamiento responde a las necesidades del paciente y no a una oportunidad para obtener ganancias, los gobiernos deben monitorear continuamente los mecanismos de pago (ya sea pago por servicio, salario, pago per cápita anual, presupuesto global u otro).

☑ Los médicos, enfermeras y otros profesionales de salud deben recibir un salario digno, proporcional a su educación, habilidades y entrenamiento.

### Reglas de conflicto de interés

☑ Los reguladores tienen la responsabilidad de adoptar reglas de conflicto de interés que inhabilitan a los individuos o grupos con interés en compañías manufactureras a participar en las pruebas de medicamentos.

☑ Los gobiernos deben exigir transparencia en los procesos de regulación, reducción en la promoción excesiva de medicamentos, sanciones

más fuertes a los médicos que prescriban algunos medicamentos excesivamente, y monitoreo más estrecho de la relación entre funcionarios de las dependencias de salud y la industria farmacéutica.

☑ Las autoridades de acreditación médica deben redefinir las reglas de comportamiento para los médicos en relación con el conflicto de interés (particularmente las relaciones con las industrias farmacéuticas y de aparatos médicos) y obtener los recursos necesarios para obligar al cumplimiento de estas reglas.

### Pactos de Integridad e inhabilitación para concursar

☑ Un *Pacto de Integridad* –un acuerdo vinculante entre empresas que ofrecen productos y dependencias de gobierno que compran o contratan, de no ofrecer o aceptar sobornos en los contratos públicos- debe ser puesto en aplicación para adquisiciones voluminosas en el sector salud. [2]

☑ Las compañías que se han involucrado en prácticas corruptas deben ser inhabilitadas para participar en los concursos por un período de sanción especificado.

### Procesos legales rigurosos

☑ Es esencial que los operadores de justicia trasladen el mensaje de que la corrupción tiene consecuencias por medio de la persecución legal de los actos corruptos expresamente prohibidos por la ley. Los productores de drogas falsificadas y los funcionarios que colaboran con ellos

deberán ser procesados y duramente sancionados.

☑ *Oficinas anticorrupción y fraudes especiales para el sector salud* deben ser establecidas y equipadas con los recursos, la independencia y la experticia necesaria para llevar a cabo sus funciones, y ser respaldadas por juzgados independientes. La salud es una de las más importantes industrias mundiales, una gran responsabilidad y un importante rubro presupuestario de los gobiernos; pero por sobre todo es un derecho humano global. La corrupción le impide el acceso a la atención de salud a la población y deteriora los resultados de la salud. No hay remedios fáciles para acabar con la corrupción en el sector salud, pero las recomendaciones delineadas anteriormente y las iniciativas destacadas en el Informe Mundial sobre la Corrupción pueden prevenir, reducir y controlar la corrupción. Estas son planteadas como un llamado a la acción para investigadores, gobiernos y sector privado, los medios de comunicación y todos los ciudadanos del mundo.

## Notas

[1] Para obtener más información sobre Principios de Negocios para Combatir la Corrupción, la guía de apoyo y las herramientas de implementación y monitoreo, ver: [http://transparency.org/global\\_priorities/private\\_sector/business\\_principles](http://transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles)

[2] Para más información sobre el Pacto de Integridad promovido por Transparencia Internacional, ver: [http://transparency.org/global\\_priorities/public\\_contracting/integrity\\_pacts](http://transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts)