

Resumen ejecutivo

Transparency International

Cada año, el mundo gasta más de US\$3 mil millones en servicios de salud, la mayoría de los cuales son financiados por los contribuyentes. Este considerable flujo de fondos resulta un atractivo blanco para el abuso. Los riesgos son altos y los recursos preciosos: el dinero que se pierde por la corrupción se podría utilizar para comprar medicamentos, equipar hospitales, o bien contratar personal médico muy necesario.

La diversidad de los sistemas de salud en todo el mundo, la multiplicidad de las partes afectadas, la escasez de registros adecuados en muchos países y la complejidad para distinguir entre corrupción, ineficiencia y errores sin mala fe dificultan determinar los costos generales de la corrupción en este sector en todo el mundo. Sin embargo, la escala de corrupción es vasta tanto en países pobres como ricos. En Estados Unidos, que gasta más en sistemas de salud que cualquier otra nación industrializada (15,3% del PIB), los dos principales programas de atención de salud pública, Medicare y Medicaid, estiman que entre un 5% y un 10% de su presupuesto se pierde en “sobrepagos”. En Camboya, los profesionales de la salud entrevistados para el *Informe global de la corrupción 2006* consideran que más del 5% del presupuesto de salud se pierde por corrupción, incluso antes de salir del gobierno central.

La corrupción priva a las personas del acceso a los servicios de atención médica y puede derivar en la provisión de tratamientos equivocados. La corrupción en la cadena farmacéutica puede resultar fatal: según Dora Akunyili, jefa de la Agencia para la Administración y el Control de Alimentos y Medicamentos de Nigeria y ganadora de uno de los Premios de Integridad de TI en 2003, “la falsificación de medicamentos, facilitada por la corrupción, mata de un modo masivo y cualquiera puede ser una víctima”. El organismo que dirige ha descubierto casos en los que los falsificadores reemplazaban la adrenalina que salva vidas por agua, y diluían los ingredientes activos de los medicamentos, provocando la aparición de cepas de malaria, tuberculosis y VIH (las enfermedades que más muertes provocan en el mundo) resistentes a los medicamentos que las combaten.

Los pobres se ven desproporcionadamente afectados por la corrupción en el sector salud dado que no tienen los medios para pagar pequeños sobornos para obtener servicios asistenciales que se supone deberían ser gratuitos, o bien para pagar alternativas privadas si la corrupción ha mermado los servicios públicos de salud. Un

estudio sobre la prestación de servicios de salud en Filipinas demuestra que las municipalidades pobres o de ingresos medios registran tiempos de espera más largos en los hospitales públicos que las de altos ingresos y, cuando la corrupción alcanza niveles desenfrenados, una mayor frecuencia en la práctica de negar vacunas.

La corrupción afecta las políticas de salud y las prioridades de gastos. Los ejemplos de México y Kenia, incluidos en el *Informe global de la corrupción* de este año, ilustran cómo los funcionarios públicos han abusado de su poder para desviar fondos hacia sus proyectos “favoritos”, independientemente de si estos concuerdan con las políticas sanitarias aprobadas. También existen incentivos para distorsionar los pagos a nivel de la prestación de servicios. Cuando los trabajadores de la salud reciben pagos en forma de honorarios por servicios prestados, hay un incentivo para proporcionar tratamientos innecesarios que maximizan sus ingresos. En cambio, si reciben pagos “por paciente”, se ven beneficiados cuando no brindan servicios necesarios.

Si se reduce la corrupción, se pueden reinyectar ingresos al sector salud. En Reino Unido, la unidad antifraude del Servicio Nacional de Salud informa que ha reducido la corrupción en más de £170 millones (US\$300 millones) desde 1999 y que los beneficios financieros totales para este servicio (que también incluyen la recuperación de pérdidas generadas por fraude y la reducción de las pérdidas estimadas debido a la intervención de los servicios de lucha contra el fraude) han cuadruplicado esa cifra. Esto es suficiente para construir diez nuevos hospitales.

Transparency International define la corrupción como “el abuso del poder delegado, con fines de lucro personal”. En la esfera de la salud, la corrupción comprende los sobornos de los reguladores y los profesionales médicos, la manipulación de la información en los ensayos clínicos de medicamentos, el desvío de remedios y suministros, la corrupción en las compras y la sobrefacturación de las compañías de seguros. No se limita al abuso de los funcionarios públicos, porque la sociedad, por lo general, otorga a actores privados en el área de la provisión de servicios de salud funciones públicas importantes. Cuando los administradores de los hospitales, las compañías de seguros, los médicos o los ejecutivos farmacéuticos se enriquecen en forma ilícita, no están abusando del poder público formalmente, aunque sí abusan del poder que se les ha confiado y roban recursos preciados que son necesarios para mejorar la salud.

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

Ciertas características contribuyen a que todos los sistemas de salud, ya sean de financiamiento público o privado, en países ricos o pobres, sean vulnerables a los actos de corrupción:

- En los sistemas de salud prevalece un *desequilibrio en la información*: los profesionales de la salud poseen más información acerca de las enfermedades que

los pacientes, y las empresas farmacéuticas o de suministros médicos saben más acerca de sus productos que los funcionarios públicos encargados de tomar las decisiones de gastos. Si se dispone de más información, se pueden reducir las pérdidas generadas por la corrupción. Un estudio realizado en Argentina demuestra que la variación de los precios pagados por suministros médicos entre hospitales se ha reducido en un 50% luego de que el ministerio comenzara a divulgar información acerca de lo que los hospitales pagaban por estos suministros.

- La *incertidumbre en los mercados de salud* –no saber quién se enfermará, cuándo ocurrirá la enfermedad, qué clase de enfermedades contrae la gente y cuán efectivos son los tratamientos– constituye otro obstáculo para los responsables de la formulación de políticas, puesto que dificulta la gestión de los recursos, incluidos la selección, monitoreo, evaluación y prestación de servicios de atención de salud y el diseño de planes de cobertura médica. El riesgo de corrupción es aún mayor en situaciones de emergencia humanitaria cuando se hace urgente la atención médica, razón por la cual generalmente se omiten los mecanismos de control.
- La *complejidad de los sistemas de salud*, en particular del gran número de actores involucrados, exacerba las dificultades de generar y analizar la información, promover la transparencia, y detectar y prevenir la corrupción. Las relaciones entre los proveedores de suministros, las entidades que brindan atención sanitaria y los responsables de la formulación de políticas públicas suelen ser poco transparentes y pueden derivar en la distorsión de las políticas, lo que resulta negativo para la salud pública.

Clases de corrupción en el sector salud

Reguladores, contribuyentes, prestadores de atención médica, proveedores y consumidores se enfrentan a una mezcla compleja de incentivos que pueden llevar a actos de corrupción. Las formas de corrupción en el sector salud incluyen:

- *Malversación y robo* del presupuesto de salud o de las tarifas pagadas por los usuarios. Esto puede ocurrir a nivel del 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 o equipos médicos pueden sustraerse para uso personal, para uso en consultorios privados o para su reventa.
- *Corrupción en las contrataciones públicas*. La connivencia, los sobornos y las comisiones ilegítimas en las compras generan sobrepagos de bienes y servicios contratados o incumplimiento de las normas contractuales de calidad. Además, los gastos hospitalarios pueden incluir grandes sumas para la construcción de edificios y la compra de costosas tecnologías, áreas de contratación pública que son particularmente susceptibles a la corrupción.

- *Corrupción en los sistemas de pago.* Las prácticas corruptas incluyen eximir del pago de tarifas, o falsificar documentos de seguros a pacientes particular, o utilizar presupuestos de hospitales para beneficiar a determinadas personas; facturar ilegalmente a las compañías de seguros, a los gobiernos o a los pacientes por servicios no cubiertos o no prestados a fin de aumentar al máximo los ingresos; falsificar registros de facturación, libros de recibos o registros de uso, o crear pacientes “fantasma”. Otras formas de corrupción relacionadas con las estructuras de pagos comprenden: la compra de médicos mediante incentivos financieros o comisiones por la derivación de pacientes, médicos que derivan pacientes del hospital público a su consultorio particular y la realización de intervenciones médicas innecesarias para incrementar los ingresos.
- *Corrupción en la cadena de provisión farmacéutica.* Los productos pueden ser desviados o bien sustraídos en varios puntos de la cadena de distribución; los funcionarios pueden exigir “tarifas” para aprobar productos, facilitar procedimientos de aduanas, o para fijar precios; la violación de las prácticas establecidas en los códigos de comercialización de la industria puede distorsionar las prescripciones de los profesionales médicos; se pueden exigir favores a proveedores como condición para recetar sus medicamentos y se puede autorizar la circulación de medicamentos adulterados u otras formas de fármacos de calidad inferior a lo establecido.
- *Corrupción en la prestación de servicios de salud.* Puede adoptar muchas formas: extorsionar o aceptar pagos por debajo de la mesa por servicios que supuestamente deben brindarse de manera gratuita, pedir pagos a cambio de privilegios o tratamientos especiales y exigir o aceptar sobornos para influir en las decisiones de contratación, licencias, acreditación o certificación de las instalaciones.

Recomendaciones para el sector 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 el Estado de derecho, la transparencia y la confianza, donde el sector público se rige por códigos eficaces de administración pública y estrictos mecanismos de rendición de cuentas y donde existen medios de comunicación independientes y una sólida sociedad civil. Las medidas preventivas –incluidos los lineamientos de compras, los códigos de conducta para los operadores, tanto institucionales como individuales, del sector salud, y la transparencia y procesos de control– constituyen puntos de presión para favorecer conductas honestas que no son parte de la ley, pero que pueden ser mecanismos efectivos para combatir la corrupción.

Transparencia

- Es esencial que los gobiernos y las autoridades de salud publiquen regularmente información actualizada en Internet sobre presupuestos de salud y el desempeño de los centros de atención a nivel local y nacional. Las reparticiones gubernamentales, los hospitales, las instituciones que ofrecen seguros de salud y otras entidades que manejen fondos deben estar sujetas a auditorías independientes.
- Los gobiernos y las autoridades sanitarias tienen la responsabilidad de publicar información en Internet acerca de los procesos de licitación, incluidos los llamados a licitación, los términos y condiciones, los procesos de evaluación y las decisiones finales.
- Los gobiernos deben implementar sistemas eficaces a nivel nacional para informar acerca de los efectos adversos de algunos medicamentos, a fin de que se obligue e incentive a los médicos a divulgar esta información.
- Se debe crear una base de datos pública que enumere los protocolos y resultados de todas las pruebas clínicas de medicamentos. Los informes de la industria farmacéutica sobre las pruebas clínicas deben ser obligatorios, así como la divulgación de todos los aportes financieros entregados a las unidades de investigación médica por parte de empresas farmacéuticas.
- Los donantes deben ser abiertos y explícitos respecto de lo que entregan, cuándo y a quién y deben evaluar sus programas en función del resultado y no del nivel o velocidad de desembolso. Los donantes también tienen la responsabilidad de coordinar su apoyo al sector salud, utilizando los mismos mecanismos de contabilidad y auditoría para reducir los costos de transacciones, mejorar la eficiencia y reducir los riesgos de corrupción.

Códigos de conducta

- Es indispensable que los reguladores, los profesionales médicos, los farmacéuticos y los administradores del sistema de salud aseguren la introducción y promoción de códigos de conducta, a través de una capacitación continua en todo el sistema. Estos códigos deben constituir una referencia explícita para prevenir la corrupción y los conflictos de intereses que pueden traducirse en actos de corrupción, y presentar sanciones detalladas para las infracciones, que deben ser implementadas por un organismo independiente.
- Es imperativo que las empresas farmacéuticas, de biotecnología y de suministros médicos adopten los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, a través de los cuales la empresa se compromete a evitar los sobornos en sus operaciones e implementar un extenso programa anticorrupción.¹

Participación y fiscalización de la sociedad civil

- Las autoridades sanitarias deben propiciar la fiscalización pública, que mejora la responsabilización y la transparencia. Deben fiscalizar la compra y selección de medicamentos en las instituciones y la prestación de servicios de salud a nivel de la comunidad y de las autoridades sanitarias locales.
- Es esencial que las políticas, prácticas y gastos públicos estén sujetos al escrutinio público y legislativo, mientras que las etapas de preparación de presupuestos, ejecución e información deben estar abiertas a la consulta de la sociedad civil.

Protección de los denunciantes

- Los gobiernos tienen que establecer protección para los denunciantes que trabajan en los organismos de contratación pública, entidades sanitarias, prestadores de servicios de salud y proveedores de medicamentos e instrumental médico.
- Las empresas farmacéuticas también deben introducir mecanismos para denunciar irregularidades y proteger a los denunciantes.

Reducción de incentivos para la corrupción

- Para asegurar que el tratamiento sea necesario para el paciente y no una oportunidad de lucro, los gobiernos deben ejercer un continuo control sobre los mecanismos de pago (ya sean honorarios por prestación de servicios, sueldos, capitación, presupuestos globales u otros).
- Los médicos, enfermeros y otros profesionales de la salud deben recibir buenos sueldos, de acuerdo con su educación, sus habilidades y su capacitación.

Normas sobre conflictos de intereses

- Los reguladores tienen la responsabilidad de adoptar normas que impidan que personas o grupos de personas con intereses en la industria farmacéutica participen en ensayos clínicos de medicamentos.
- Los gobiernos deben promover la transparencia en los procesos reguladores de medicamentos, la reducción de la excesiva promoción de remedios, más restricciones a los médicos en cuanto a la prescripción desmesurada de fármacos y un mayor monitoreo de las relaciones entre las instituciones de salud y la industria farmacéutica.
- Las autoridades que expiden licencias médicas deben definir normas específicas sobre la conducta de los profesionales respecto de los conflictos de intereses (en particular en las relaciones con la industria farmacéutica y de suministros médicos), y obtener los recursos necesarios para hacer cumplir estas normas.

Pactos de integridad e inhabilitación

- Se debe aplicar un Pacto de Integridad en las grandes compras del sector salud. Este Pacto constituye un acuerdo obligatorio, tanto para los oferentes como para las empresas contratistas, de no ofrecer ni aceptar sobornos en las contrataciones públicas.²
- Los gobiernos deben sancionar a las empresas sorprendidas cometiendo actos de corrupción, inhabilitándolas para participar en procesos de licitación durante un período determinado.

Todo el rigor de la ley

- Es esencial que las autoridades judiciales refuercen el mensaje de que la corrupción tiene consecuencias aplicando todo el rigor de la ley mediante acciones contra los actos de corrupción claramente prohibidos por la legislación. Deben procesar a los fabricantes de medicamentos adulterados y a los funcionarios públicos que actúan en connivencia con ellos y aplicar las sanciones que estimen convenientes.
- Las entidades especiales anticorrupción y antifraude deben estar equipadas para detectar la corrupción y promover medidas de prevención en el sector salud, con la experiencia, los recursos y la independencia necesarios para llevar a cabo sus funciones y recibir el apoyo de tribunales independientes.

La salud constituye una de las principales industrias a nivel mundial y es una responsabilidad y una inversión de presupuesto fundamental de los gobiernos y las empresas, pero, más que nada, es un derecho humano. La corrupción priva a las personas del acceso a la atención de salud con el resultado de una precarización de la salud. No existen fórmulas mágicas para combatir la corrupción en el sector salud; sin embargo, las recomendaciones indicadas anteriormente y las iniciativas que se destacan en el *Informe global de la corrupción* podrían prevenirla, reducirla y controlarla. Estas iniciativas están dirigidas, como un llamado a la acción, a los investigadores, los gobiernos, el sector privado, los medios de comunicación y los ciudadanos de todo el mundo.

Notas

1. Para obtener más información sobre los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, sus documentos anexos y sus normas de implementación y herramientas de control, véase www.transparency.org/regional_pages/americas/sector_privado/principios_empresariales.
2. Para obtener mayor información acerca del Pacto de Integridad de TI, véase www.transparency.org/integrity_pact/index.html/.