EL FINANCIAMIENTO DE LA BANCA MULTILATERAL EN SALUD

"Es deseable y satisfactorio tener buenas ideas, pero más importante aún es ponerlas en acción."

Salud no es sólo la ausencia de enfermedad, sino el completo estado de bienestar psíquico, biológico-físico, social y ambiental. Ello nos lleva a visualizar estrategias coherentes y precisas para la gestión eficiente en servicios de salud, educación e investigación, control sanitario adecuado, seguimiento gerencial y medicina preventiva de acuerdo con las necesidades de los individuos, la familia y la comunidad.

Pablo A. Pulido M.

En razón de sus altos ingresos petroleros que incidían en un per cápita elevado, Venezuela no era elegible, ni tampoco sentía la necesidad de acudir a la asistencia financiera internacional. Esa situación ha cambiado radicalmente.

La revisión e impacto de la intervención de la Banca Multilateral y de Desarrollo en la Salud merece algunos comentarios acerca de su rol estructural y catalítico en nuestro país, para determinar los desafíos que tendremos que enfrentar, así como los procesos de re-ingeniería o de re-equilibrio necesarios si realmente queremos convertir esta asistencia en un instrumento de transformación y cambio.

Existe un consenso general de "insatisfacción" en torno al papel que hoy en día desempeñan las organizaciones internacionales de salud. Es un sentimiento de aislamiento con respecto a nuestras necesidades reales, lo cual ha sido sustituido por una presencia creciente del financiamiento internacional(1). Sin embargo, el estado de "degradación" de las organizaciones internacionales que se refleja en la falta de efectividad en sus acciones y el costo excesivo y burocratización de la asistencia técnica pudieran estar relacionados con la necesidad de modernizarse y de asumir el desafío de ser más competitivas y productivas. El hecho de que la Conferencia de Alma Ata en 1978 se fijara como objetivo "Salud para todos en el año 2000" y que hoy se tenga la situación de pobreza y carencia de necesidades básicas en salud a nivel mundial, señala la debilidad del liderazgo y necesidad de voluntad de cambio para asumir la transformación de dichas organizaciones. La incapacidad de nuevas respuestas tal vez tengamos que vincularla clínicamente al estado de "anomia", signo de nuestros tiempos, y que podríamos calificar como una patología del sistema colectivo normativo porque se carece de una clara definición de lo que queremos(2).

La participación de la banca multilateral y de desarrollo ha sido recibida con beneplácito fundamentalmente por razones económicas. Como toda banca tiene el potencial de facilitar los recursos económicos necesarios, y si, adicionalmente, facilitan la experiencia técnica y despiertan la aceptación de sus beneficiarios para las transformaciones necesarias, su simpatía y aceptación son instrumentos para un desarrollo dinámico.

La fortaleza del aporte multilateral también refleja que estas instituciones han incrementado su experiencia técnica en las disciplinas sociales para aplicarla a proyectos específicos, como es el caso del sector salud, estableciendo alianzas estratégicas con los Ministerios del sector salud, de finanzas y de desarrollo social con visión sistémica.

EL ENTORNO PARA LA ACCIÓN. HECHOS Y FUNCIONES

El desplazamiento de operaciones básicamente financieras hacia asistencia operacional y técnica en la atención en salud es un cambio significativo que obliga a modificaciones en las políticas sectoriales.

Hoy en día, casi el 90% de la asistencia en salud proviene de agencias diferentes a la Organización Mundial de la Salud, lo que demuestra un cambio profundo en el liderazgo internacional. Paralelamente, los organismos financieros están conquistando recursos humanos altamente calificados en las ciencias sociales, lo cual refuerza la credibilidad en estas organizaciones. Entonces, este desplazamiento del liderazgo es resultado de un proceso orgánico, y no simplemente mecánico.

La aceptación de que no es posible desarrollar las "repúblicas", sin gente capaz que las haga funcionar, es una premisa indiscutible. La pérdida de influencia de las organizaciones internacionales de desarrollo se debe a cierta miopía en los procesos de su propia renovación. El surgimiento de alianzas estratégicas entre la banca multilateral y las instituciones de formación de recursos humanos, como son las universidades y las instituciones técnicas especializadas en salud, vincula posibilidades creativas con

necesidades, fortalece la visión interdisciplinaria para obtener soluciones y, sobre todo, ha facilitado una visión sistémica, además de la credibilidad que el financiamiento multilateral adquiere al vincularse con la estrategias de estabilidad macroeconómica.

¿CUÁLES SON LOS RESULTADOS?

La participación del financiamiento multilateral tiene que evaluarse tanto en los objetivos económicos, como en los resultados sociales.

1. Indudablemente que se han favorecido las vinculaciones entre los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social con los Ministerios de Finanzas, lo cual significa un reconocimiento tácito de que la economía es una fuerza vital básica para desarrollar la reformas del sector salud. También ha sido importante la complementariedad de actividades de diversas instituciones en un objetivo articulado y común.
2. La clarificación de los ámbitos de responsabilidad nacional e internacional y el proceso de jerarquizar prioridades para organizar tanto el financiamiento como la gestión de los sistema de atención en salud ha llevado a concientizar y reconocer que no existen soluciones simples o pre-establecidas. Las prioridades específicas y operacionales son responsabilidad de la capacidad de liderazgo de cada país.
3. Las diferentes estrategias de intervención demuestran el enfoque multidimensional y la necesaria evaluación, no sólo de costos-beneficios, sino también de los tiempos necesarios para su maduración. Esto lleva consigo el reconocimiento de los nuevos actores de la sociedad civil y la construcción de bases institucionales para su participación.

EL CASO VENEZUELA

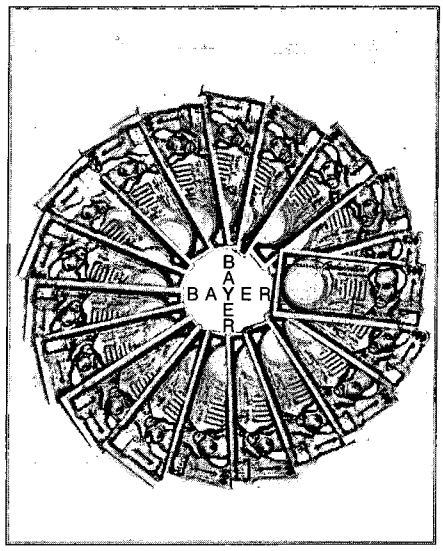
De las asignaciones a los proyectos multilaterales y la ejecución de sus recursos podemos observar que sólo un 15% del total asignado ha sido utilizado. En el programa básico para la reforma del sector salud sólo el 1,8% de los fondos asignado o aprobados ha sido ejecutado. (Nov.1996)(3).

De las asignaciones a los proyectos multilaterales y la ejecución de sus recursos podemos observar que sólo un 15% del total asignado ha sido utilizado. En el programa básico para la reforma del sector salud sólo el 1,8% de los fondos asignado o aprobados ha sido ejecutado

Es necesario indagar sobre las razones de esta incapacidad para usar los fondos existentes. Admitamos que existe una compleja burocracia que incide en las aspiraciones de eficiencia; pero ello no es suficiente para desconocer la posibilidad de desarrollar sistemas de participación y capacidades de la comunidad en busca de soluciones alternativas.

Conociendo los recursos, obligaciones y conflictos en cualquier proceso de cambio y de reforma, tenemos una exigencia creciente de utilizar la asistencia técnica en programas educacionales específicos, que permitan desarrollar una cultura de costo-utilización y de resultados sociales en sintonía con productividad.

La carencia de experiencia previa repercute en la debilidad institucional del Estado para adecuar legislaciónes y estructuras normativas para el uso de estos recursos. La Ley Paraguas, que garantiza el endeudamiento para los proyectos multilaterales, se aprueba casi al final del año fiscal, lo que dificulta mantener los compromisos.



¿CUÁLES SON LOS RETOS?

Enfrentar y reducir la pobreza no es sólo un problema de crecimiento económico, sino que se requiere además salud, nutrición, educación, vivienda y, fundamentalmente, acceso al capital y al empleo. Hasta ahora, el énfasis se orienta a acercar el Estado y la sociedad civil. Pero es destacable que en Venezuela, al igual que en toda la región latinoamericana, la excesiva concentración de la riqueza y, por ende, la ausencia de una cultura participativa es una barrera real que hay que superar.

Nuevas alianzas entre el Estado, la sociedad civil, las organizaciones sociales, los gobiernos locales y el sector privado son exigencias para modernizar las instituciones, así como para crear canales interlocutores con la población.

La banca multilateral y de desarrollo es un mecanismo para la transformación de la gestión social profundizando las asociaciones estratégicas en la región, pero puede convertirse en la imposición de modelos ajenos a nuestra realidad. No podemos obviar que el objetivo de los organismos financieros es colocar los recursos; somos nosotros los que tenemos que saber invertir esos recursos.

Para ello, tienen que:

- Desarrollar y mantener información básica sobre la gente, las instituciones y los proyectos y hacerla accesible.
- Apoyar fuertemente el combate contra las enfermedades endémicas y epidémicas que inciden en el bienestar general de la población más vulnerable.
- Facilitar la transferencia tecnológica y de conocimiento de otras regiones con problemas similares, vinculando resultados de las investigaciones en biotecnología, tanto a las organizaciones productivas como al público en general. Asimismo, debiera potencializar el acceso a los instrumentos de la teleinformática y telemedicina para

PROYECTOS DEL BANCO MUNDIAL EN VENEZUELA. Proyecto FY (Millones de US.$)

		Préstamo	Fondos no usados	%
Gerencia de Recursos Naturales y Pobreza Rural				
1992	Inversión en el Sector Agrícola	160.0	124.0	77.50
1995	Otros Programas de Extensión Agrícola	39.0	38.50	98.72
1995	Parques Nacionales	55.0	53.8	97.82
	Sub Total	254.0	216.3	85.16
Infraestructura				
1993	Desarrollo Vial y Gerencia	150.0	141.0	94.00
	Sub Total	150.0	141.0	94.00
Modernización del Sector Público y Sector Privado				
1990	Asistencia Técnica	30.0	16.5	55.00
1993	Desarrollo de la Infraestructura Judicial	30.0	27.6	92.00
	Sub Total	60.0	44.1	73.50
Ambiente y Desarrollo Urbano				
1992	Desarrollo y Mejoramiento de Barrios y Comunidad	40.0	31.7	79.25
1994	Sistemas Urbanos de Transporte	100.0	91.0	91.00
1996	Abastecimiento de Agua y Programas Mayores, (Monagas)	39.0	39.0	100.00
	Sub Total	179.0	161.7	90.34
Recursos Humanos				
1991	Desarrollo Social	100.0	70.4	70.40
1992	Reforma Educativa	58.0	45.5	78.45
1993	Control de Enfermedades Endémicas	94.0	71.0	75.53
1994	Educación Básica	89.4	86.6	96.87
1995	Reforma del Sector Salud	54.0	53.0	98.15
	Sub Total	395.4	326.5	82.57
	TOTAL	1038.4	889.6	85.67

Fuente: Oficina del Banco Mundial, Caracas, Venezuela. 22 de Noviembre, 1996.

su aplicación dinámica en los procesos de cambio.

- Impulsar la transformación de los sistemas de protección y seguridad social para que logren la cobertura de salud con la máxima calidad posible a la mayoría de la población.
- La intervención multilateral es un poderoso instrumento para crear espacios entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil, que permitan asumir prioridades en conjunto en áreas cruciales con un compromiso de eficiencia e innovación. Es indispenable que modelen proyectos exitosos en especial a nivel local para permitir el cambio cultural que sostenga los procesos.

RE-INGENIERÍA EN LOS MULTILATERALES

Estos nuevos escenarios obligan también al aprendizaje de cambio en las organizaciones interventoras. Tal y como se señaló en la incapacidad del uso en los recursos asignados, en Venezuela tienen responsabilidad directa los organismos financiadores.

Entre los diferentes factores que debieran revisarse se encuentra:

- La renovación de las estructuras funcionales para prevenir la centralización. El fortalecimiento de las oficinas locales con alianzas y asociaciones, el desarrollo de los talentos locales en la asistencia técnica y la limitación de la "cultura viajera" estableciendo misiones con un solo proposito y seguimiento. El diseño de los proyectos debe tener clara evaluación de su posibilidad de ejecución.
- La descentralización en la toma de decisiones que facilite la vinculacion entre experiencia local y asociaciones para la acción. Es importante el efecto demostración para madurar iniciativas.
- La revisión y desarrollo de auditorías sociales que permitan construir y medir el impacto de los resultados, los fondos invertidos y la capacidad de generalización del aprendizaje generado. Esta función catalítica debe servir para el mejor uso de los recursos financieros y humanos.
- Generar y fortalecer el vínculo de las sociedad local e internacional para educar los recursos humanos hacia una visión de autonomía estratégica que haga sostenibles los proyectos realizados.
- La creación de fondos especiales para alimentar los recursos locales en proyectos demostrativos e innovativos. Estos recursos tienen que tener la particularidad de facilitar la participación de las organizaciones sociales en proyectos locales y de conformar un capital social que les permita crecer con autonomía y competitividad.

No podemos obviar que el objetivo de los organismos financieros es colocar los recursos; somos nosotros los que tenemos que saber invertir esos recursos

Este fondo especial debe coadyuvar a eliminar las trabas administrativas que caracterizan el multilateralismo y, en especial, ese "metabolismo lento" que convierte la asistencia en una perversa carga financiera. ■

Pablo A. Pulido M. es MD.FACP, ex Ministro de Sanidad, Director del Centro Médico Docente La Trinidad, Presidente de la Fundación Universidad Metropolitana.

NOTAS

1. Encuentro "Pocantico 1996". Fortaleciendo el rendimiento de las Instituciones Internacionales de Salud. Harvard University Center for Population Studies. Mass. USA.
2. Romero Aníbal. La agonía de la Democracia en Venezuela. Encuentro de la Asociación de Estudios e Investigación en América Latina. Washington. Sept. 1995.
3. Oficina del Banco Mundial. Caracas. Nov. 22 1996.