

Política Pública, Protección Social y Efectos en Salud

Dra. Mariana López Ortega

Instituto Nacional de Geriátría, Institutos Nacionales de Salud, México

IV Curso de Egresados Metodología de Investigación en Envejecimiento

7 de noviembre de 2013



Contenido

- ▶ Políticas Públicas
- ▶ Protección social y sistemas
- ▶ Protección social como marco de desarrollo de políticas
- ▶ Convergencia de protección social y políticas: Atención a los adultos mayores
- ▶ Actividad en grupo

Políticas públicas: ¿definición?

- ▶ No hay un consenso o definición universal sobre políticas públicas
- ▶ Podemos referirnos al momento en que inicia a estudiarse la política pública como intento de ligar la teoría política con su aplicación a la realidad (1920s)
- ▶ En la práctica esto se ha definido como aquellas acciones de gobierno (nivel central/federal, local/estatal-municipal) tendientes a atender problemas o asuntos de interés público o general
- ▶ Acciones individuales y colectivas orientadas a la **asignación legítima** de recursos entre clases, grupos e individuos (Vilas, 1995)

Política pública como concepto

- ▶ Conjunto de actividades que las instituciones del gobierno lleva a cabo, a través de agentes, y dirigidas a lograr un impacto sobre el bienestar de la población.
- ▶ Conjunto de lineamientos conceptuales que rigen el actuar de las instituciones del Estado y la Sociedad Civil sobre un tema o problema específico.
- ▶ Perfila y define las prioridades
- ▶ Parte de un proceso de decisión a realizarse bajo un lapso de tiempo definido.
- ▶ Su objetivo debe de ser el bien común, el bienestar social

Políticas públicas: Generación

- ▶ En la generación de políticas públicas hay tres componentes fundamentales:
 - problemas
 - actores
 - políticas

Políticas públicas: *Problema, actores, política*

- ▶ **Problema:** aquel o aquellos asuntos que deben solucionarse o tratarse
- ▶ **Actores:** individuos o grupos que influyen y están (o deberían estarlo) involucrados en la formación, planeación, etc. de la forma en que se puede dar solución al problema
- ▶ **Política:** la decisión o curso final adoptado por el gobierno. Se refleja en forma de leyes, reglamentos, normas, acciones, estrategias, etc.

Política pública como acción

- ▶ Conjunto de decisiones que se traducen en acciones seleccionadas, conforme a valores y preferencias de los actores involucrados.
- ▶ Las acciones se seleccionan dentro de un conjunto de alternativas que compiten entre si.
- ▶ Vincula los temas prioritarios o problemas a soluciones universales, secuenciales, etc.
- ▶ Integra la participación de distintos actores.
- ▶ Resultado de trabajo y esfuerzos compartidos.
- ▶ No está sujeta a cambios de gobierno (proceso de modificación)
- ▶ Política Pública → Decisión → Acción

Política pública como acción

- ▶ “Públicas” en tanto a su alcance: población en general y la relevancia de las acciones, no en tanto a quién las realiza.
- ▶ Las instituciones públicas de gobierno generalmente implementan las políticas públicas, pero no necesariamente son los únicos.
- ▶ La ejecución de las políticas públicas puede designarse al sector privado, organizaciones civiles, etc.

Elementos de las Políticas Públicas

Oportunas

- ▶ Acceso a los servicios que necesitan, cuando las necesitan, basado en diagnóstico de las necesidades.
- ▶ Evaluación sobre la satisfacción de estas necesidades

De Calidad

- ▶ Atención efectiva que atienda las necesidades de manera óptima y que tengan un impacto real en el bienestar de la población.

Transparentes

- ▶ Reglas claras y de aplicación general -a toda la población a quien va dirigida.
- ▶ No beneficiar a unos actores más que otros

Aceptación Social

- ▶ Soluciones a los problemas congruentes con las necesidades, valores.

▶ La aceptación de una política es fundamental para lograr su éxito.



Elementos de las Políticas públicas

Para lograr su éxito,

- ▶ Las políticas públicas deben hacerse en un contexto de participación social e incluyente del mayor número posible de actores real o potencialmente involucrados.
- ▶ Se benefician de la participación de expertos en distintos temas y que no participan en el proceso de toma de decisiones.
- ▶ Tener objetivos simples y claros
- ▶ Incluir una estimación detallada de los costos y los mecanismos de financiamiento
- ▶ Incluir desde el proceso de planeación la evaluación de costo-beneficio, costo-eficiencia, costo-efectividad

Formulación de Políticas Públicas

ORIGEN

- ▶ Establecer la Agenda Política → Generar reconocimiento del tema/problema prioritario entre los actores, movilización de demandas → Poner el tema en la mesa

DISEÑO

- ▶ Definir el problema: Recopilar información, generar estudios...
- ▶ Establecer objetivos: Derivado del análisis y definición del problema.

Formulación de Políticas Públicas

GESTIÓN

- ▶ Estimar el impacto de la política al ejecutarse y la posible reacción de los distintos actores: ayuda a definir posibles escenarios.
- ▶ Costeo y mecanismos de financiamiento
- ▶ Selección de acciones concretas a ejecutar para resolver el problema → Implementación

EVALUACIÓN

- ▶ Evaluación para medir el grado de alcance de las metas y el impacto en la población atendida (bienestar)

Se debe revisar, modificar, la estrategia?

Protección Social



Protección Social

- ▶ La existencia de la protección social ha sido reconocida como uno de los mayores logros sociales del siglo XX (OIT 2005)
- ▶ La generación de sistemas de protección social permitió a los países avanzar en lograr el bienestar y seguridad de sus ciudadanos al protegerlos de la vulnerabilidad y carencias, permitiéndoles tener una vida digna.
- ▶ La protección social como concepto y los sistemas de protección social han sufrido críticas y modificaciones al paso de las décadas, generalmente en asociación con el contexto económico y social que se vive.
- ▶ Crisis de los 1980s, 2008

Protección Social

- ▶ El concepto de protección social se deriva del hecho de que todos los seres humanos a lo largo de la vida, están expuestos a una vasta serie de riesgos.
- ▶ Pero no todos los riesgos se distribuyen de forma igual entre mujeres y hombres, la exposición al riesgo no es igual.
- ▶ Subgrupos de la población tienen mayor exposición al riesgo que otros: características socio-demográficas, condición socioeconómica, estado físico y mental, edad, etc.
- ▶ Globalización: ha incrementado el riesgo y la vulnerabilidad

Protección Social

- ▶ Un número importante de riesgos a nivel individual están asociados con la salud: discapacidad, vejez, muerte, violencia doméstica...
- ▶ Otros riesgos a nivel macro incluyen los desastres naturales, crisis económicas, inseguridad, etc.
- ▶ Adicionalmente, las actividades principales a lo largo del ciclo de vida como educación, trabajo, actividades recreativas, formación de pareja, “familia”, cobran un nuevo sentido
- Plantear nuevas estrategias de protección social
- Plantear estrategias para cada etapa de la vida

Protección social

- ▶ Políticas públicas dirigidas a cubrir riesgos y necesidades sociales, financiadas con recursos públicos.
- ▶ Trata de garantizar el ejercicio de los derechos sociales, especialmente los básicos.
- ▶ Esencial establecer un pacto o contrato social sobre:
 - ▶ Derecho a la protección social: estado de bienestar
 - ▶ Pacto fiscal: permite su financiación

Sistemas de Seguridad Social

- ▶ El primer “programa” de pensiones nacional por edad avanzada fue propuesto por el Canciller alemán **Otto von Bismark** (1880s)
- ▶ Más que como apoyo a las clases desfavorecidas, Bismark veía la necesidad de crear “seguros” para la población como mecanismo para mantener el orden
- ▶ Mediante el apoyo → Mantener un alto nivel de productividad económica de los trabajadores
 - ▶ Asistencia sanitaria (maternidad, enfermedad común o profesional y de accidentes).
 - ▶ Prestaciones económicas a corto y largo plazo.
 - ▶ Servicios sociales.

Modelo Bismarckiano

- ▶ Características :
 - ▶ Contributivo: trabajador, empleador y gobierno
 - ▶ Beneficios de jubilación e invalidez
- ▶ Pilares del Sistema de Seguridad Social Universal
 - ▶ Seguros sociales de Salud (1883)
 - ▶ Seguro contra accidentes de trabajo (1884)
 - ▶ Pensiones por vejez e invalidez (1889)
 - ▶ Seguro por desempleo (1927)

¿Familia?

Beveridge 1942

- Reporte «Social Insurance and Allied Services» (1942)
- Todo individuo de la sociedad tiene un *derecho legal* a estar cubierto por los beneficios de la seguridad social.
- El Estado, transfiere recursos/ingresos para evitar que las personas caigan en pobreza por cuestiones de: *pobreza, enfermedad, o vejez*
- Principio de *solidaridad intergeneracional*: la población activa, a través del pago de impuestos, sostiene a la población “no-activa”

Principios fundamentales de los sistemas de bienestar* y seguridad social

- a) Universalidad: Es la garantía de protección para todas las personas amparadas por esta Ley, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida;
- b) Solidaridad: Es la garantía de protección a los menos favorecidos en base a la participación de todos los contribuyentes al sistema;
- c) Integralidad: Es la garantía de cobertura de todas las necesidades de previsión amparadas dentro del Sistema.

*Incluyendo Servicios de Salud, seguro por desempleo, invalidez, etc

Principios fundamentales de los sistemas de bienestar y la seguridad social

- d) **Unidad:** Es la articulación de políticas, instituciones, procedimientos y prestaciones, a fin de alcanzar su objetivo.
- e) **Participación:** Es el fortalecimiento del rol protagónico de todos los actores sociales, públicos y privados, involucrados en el Sistema de Seguridad Social Integral.
- f) **Autofinanciamiento:** Es el funcionamiento del sistema en equilibrio financiero y actuarialmente sostenible.
- g) **Eficiencia:** Es la mejor utilización de los recursos disponibles, para que los beneficios que esta Ley asegura sean prestados en forma oportuna, adecuada y suficiente.

Modelos europeos de Seguridad Social

- ▶ **Países Nórdicos:** derecho de ciudadanía, cobertura universal alta, servicios sociales, complementario obligatorio.
- ▶ **Británico:** derecho universal bajo, servicios y ayudas (nivel de recursos) complementario obligatorio.
- ▶ **Europa continental:** profesional contributivo alto, servicios sociales.
 - ▶ Países del sur: importante rol familiar

Modelos Latinoamericanos de Protección Social (Martínez Franzoni 2007)

Cuadro 2. Regímenes de bienestar en 18 países de América Latina, 1999-2004:
Valoración de principales características en términos relativos a los restantes regímenes

Dimensiones	Grupos			
	Productivista informal	Proteccionista informal	Informal asistencial	Altamente informal
	ARGENTINA, CHILE	BRAZIL, COSTA RICA, MÉXICO, PANAMÁ, URUGUAY	COLOMBIA, DOMINICANA, ECUADOR, EL SALVADOR, GUATEMALA, PERU, VENEZUELA	BOLIVIA, HONDURAS, NICARAGUA, PARAGUAY
Acceso a ingresos	Máxima	Intermedia a máxima	Intermedia a mínima	Mínima
Protección social	Máxima	Máxima	Intermedia a mínima	Mínima
Mercantilización de la protección social	Máxima	Mínima	Intermedia a máxima	Intermedia a mínima
Mercantilización de la formación de capital humano	Máxima	Mínima	Intermedia a máxima	Intermedia a mínima
Inversión pública	Máximo (y focalizada)	Máximo (menos focalizada)	Mínima	Mínima
Presencial de familia tradicional	Máxima	Máxima	Mínima	Mínima
Desempeño para producción del bienestar	Máximo (con alta inequidad)	Máxima (con inequidad variable)	Mínimo (con alta inequidad)	Mínimo (con alta inequidad)

Seguridad Social como Derecho Fundamental consignado en la Constitución

- ▶ OIT: Declaración de Filadelfia 1944
 - ▶ Extensión de los derechos
- ▶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948:
 - ▶ “Toda persona, en cuanto miembro de la sociedad, tiene el derecho a la seguridad social” (art.22)
- ▶ España: “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos” (art 41)
- ▶ Chile: “... La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes El Estado vigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social” (art. 19, apartado 18)

ADULTOS MAYORES, PROTECCION SOCIAL Y SALUD

América Latina

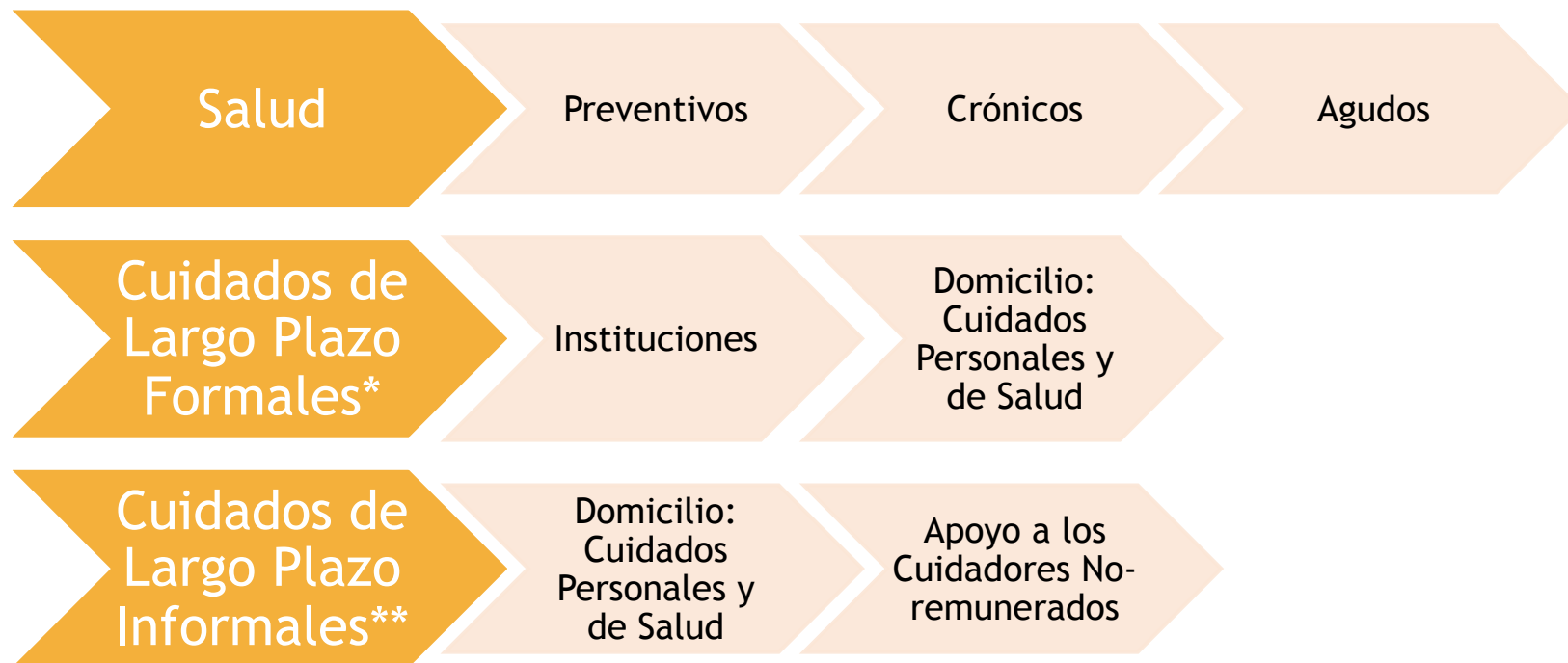
Políticas de Seguridad Económica

- ▶ La atención a los adultos mayores surge fundamentalmente como una necesidad de protegerlos para que logren
 - ▶ Mantener su ingreso: principalmente al retirarse o disminuir sus horas de trabajo
 - ▶ Asegurar un estado de salud óptimo
- ▶ Cuando la seguridad económica (para cualquier grupo de edad) se ve amenazada por diversos factores como enfermedad, discapacidad o desempleo es necesario intervenir para paliar estas dificultades
- ▶ Enfrentar esto mediante acciones “colectivas”: instituciones públicas, privadas y los individuos para asegurar un ingreso suficiente en la edad avanzada.

Visión Actual de la Protección social



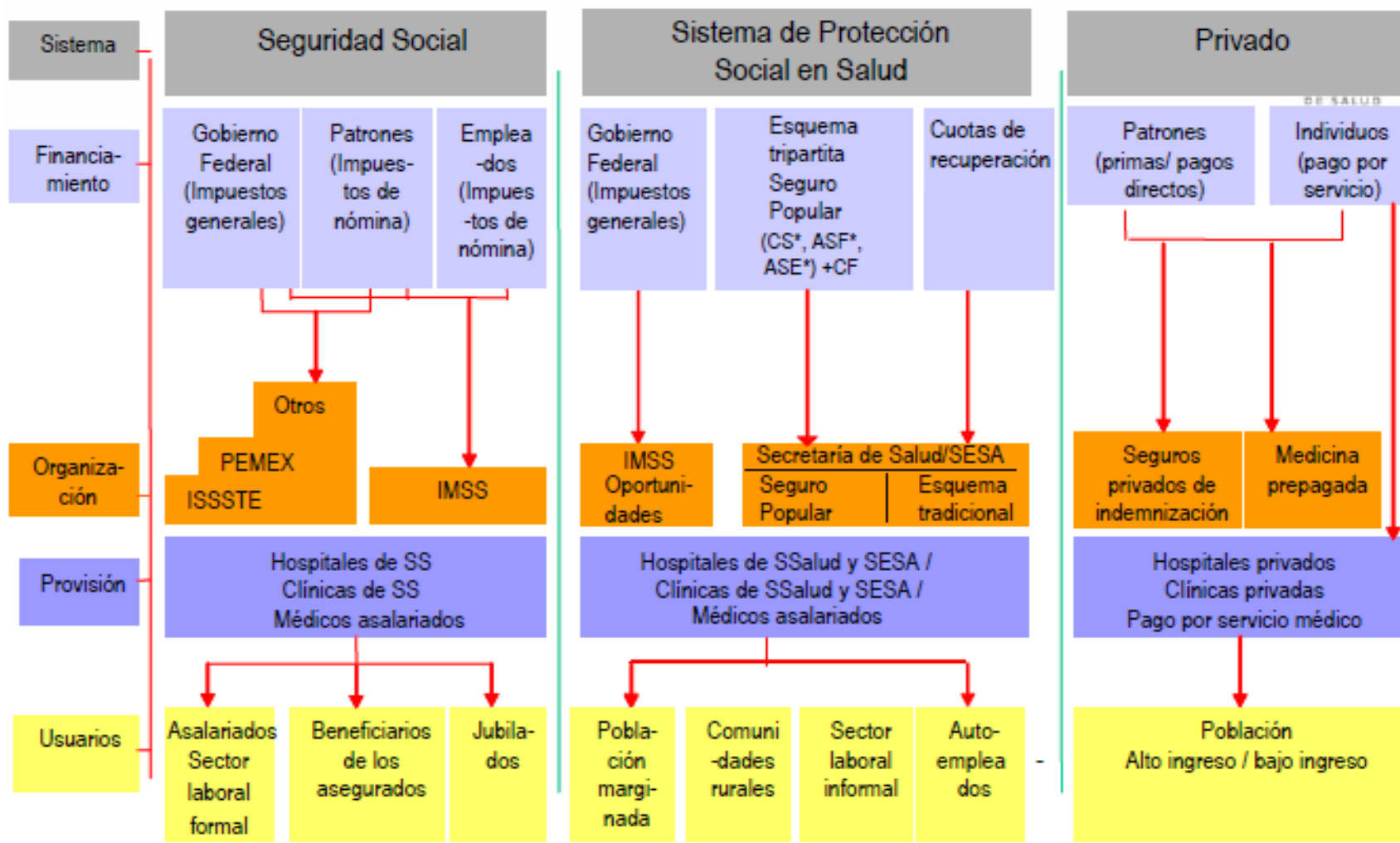
En materia de servicios sociales y de salud para los adultos mayores



* Instituciones públicas, financiamiento público, impuestos generales acceso universal

** Cuidados personales y a la salud en el hogar, no-remunerados, realizados por familiares, parientes cercanos, amigos, etc.

Atención de los adultos mayores en México

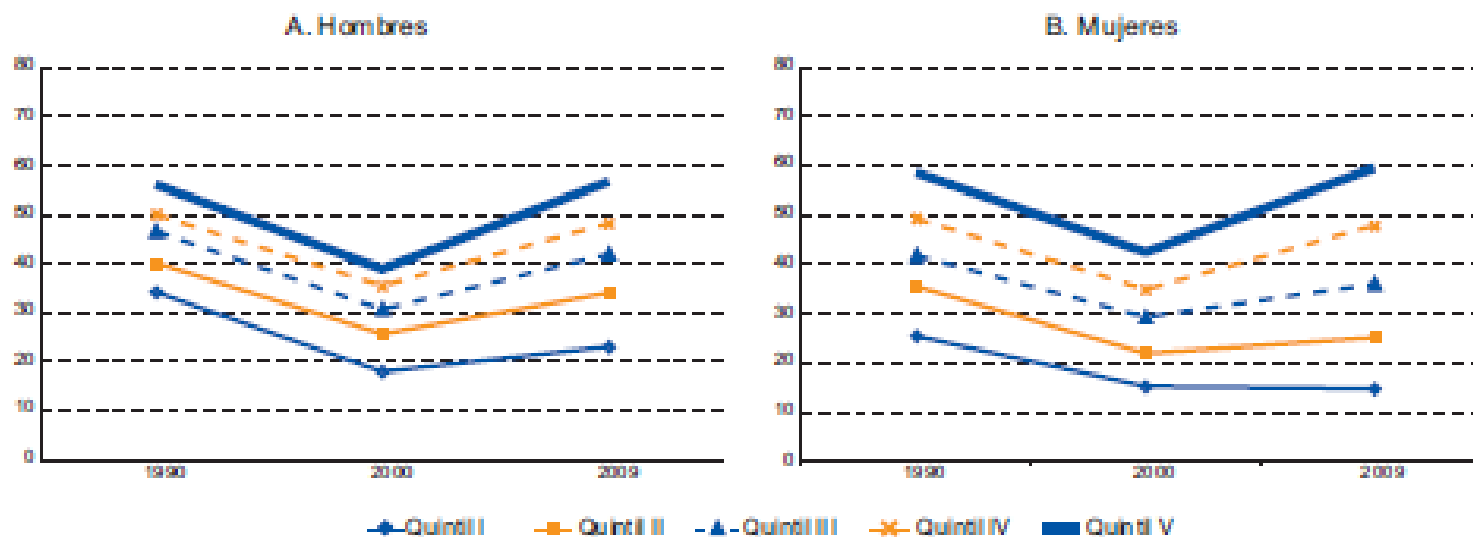


Gonzalez Pier ACADEMIA LATINOAMERICANA DE MEDICINA DEL ADULTO MAYOR

Nota: CS: Cuota social; ASF: Aportación solidaria federal; ASE: Aportación solidaria estatal; CF: Cuota familiar. * Financiado mediante impuestos generales. ** Financiado mediante recursos estatales.

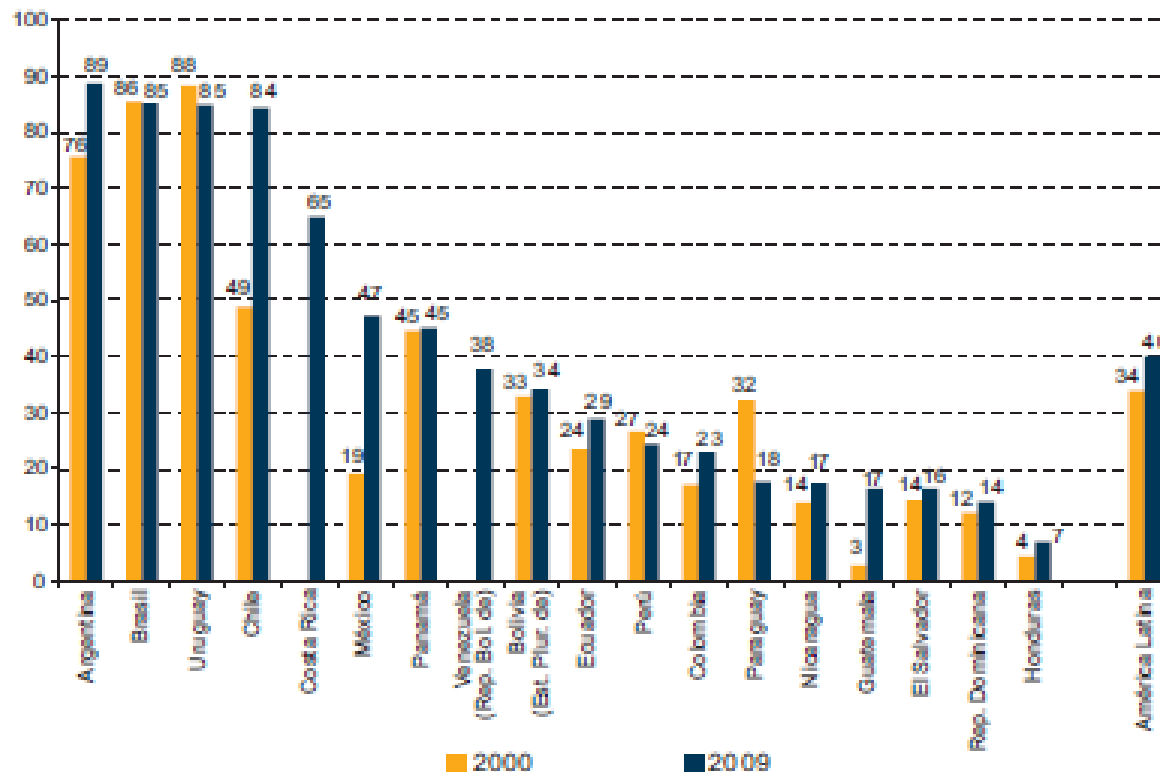


AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA QUE ESTÁ AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR QUINTILES DE INGRESO Y SEXO, PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 1990, 2000 Y 2009
(En porcentajes)



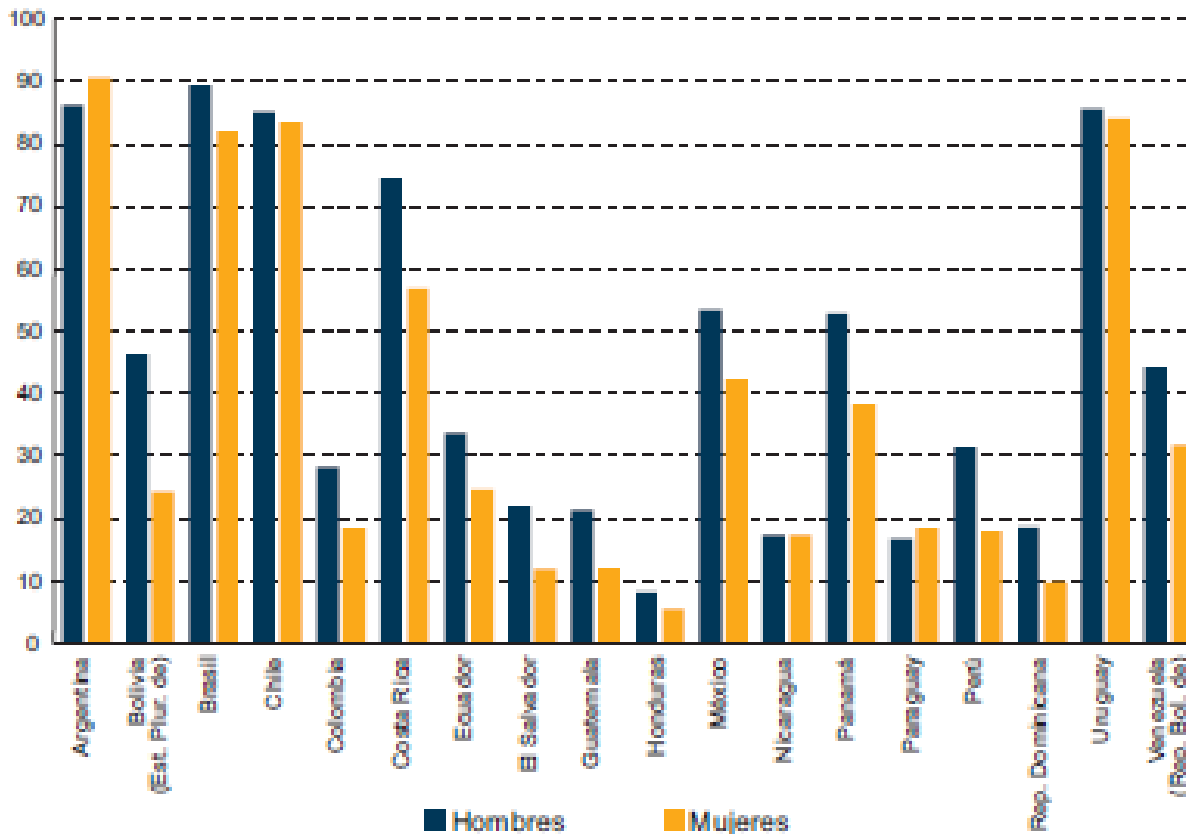
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBE JUBILACIONES O PENSIONES, ALREDEDOR DE 2000 Y 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

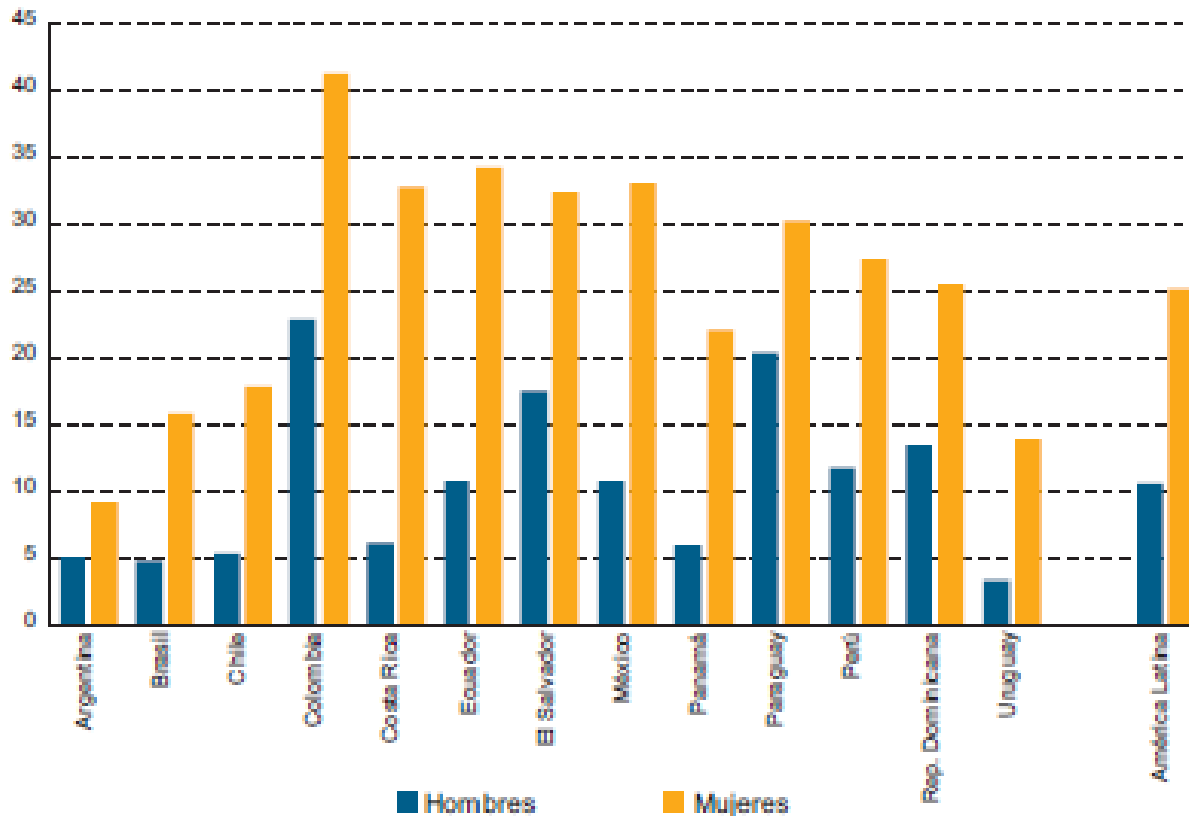
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBE JUBILACIONES O PENSIONES, POR SEXO, ALREDEDOR DE 2009 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

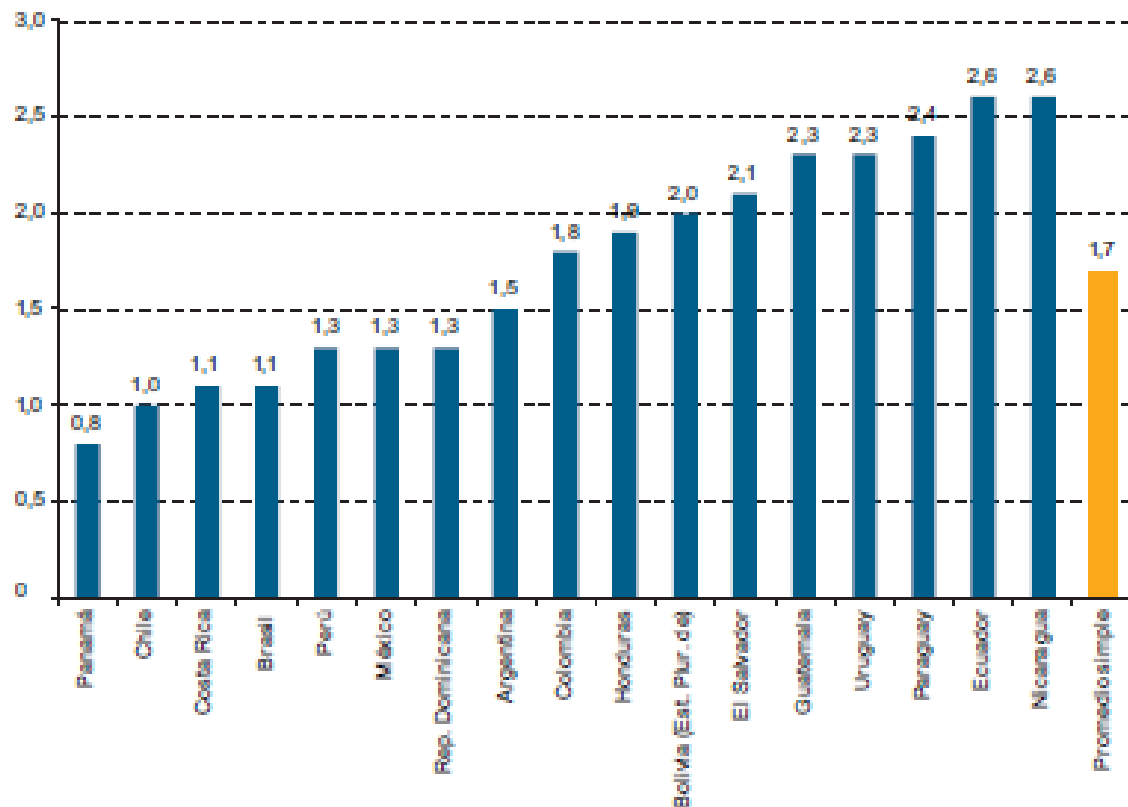
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PERSONAS DE 60 AÑOS Y MÁS QUE NO RECIBEN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO, ALREDEDOR DE 2009 ^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

Gráfico III.8
 AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COSTO DE UNA PENSIÓN UNIVERSAL
 PARA PERSONAS MAYORES, 2012 ^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y Economist Intelligence Unit [en línea] <http://www.eiu.com/Default.aspx>, para el PIB oficial de los países y proyecciones de crecimiento.

^a Pensión equivalente al valor de la línea de pobreza nacional.

Persisten Retos: Acceso, Calidad

Alternativa: Transitar hacia la Universalidad

Distintas propuestas.

1. Combinar cobertura del seguro social, los proveedores y seguros privados y subsidiariamente el Estado (pobres y grupos vulnerables) con paquetes básicos de atención (BM)
2. Seguro, asistencia social y promoción de programas descentralizados y mecanismos que conecten todas las formas de protección social (OIT)

Transitar hacia la Universalidad

Distintas propuestas.

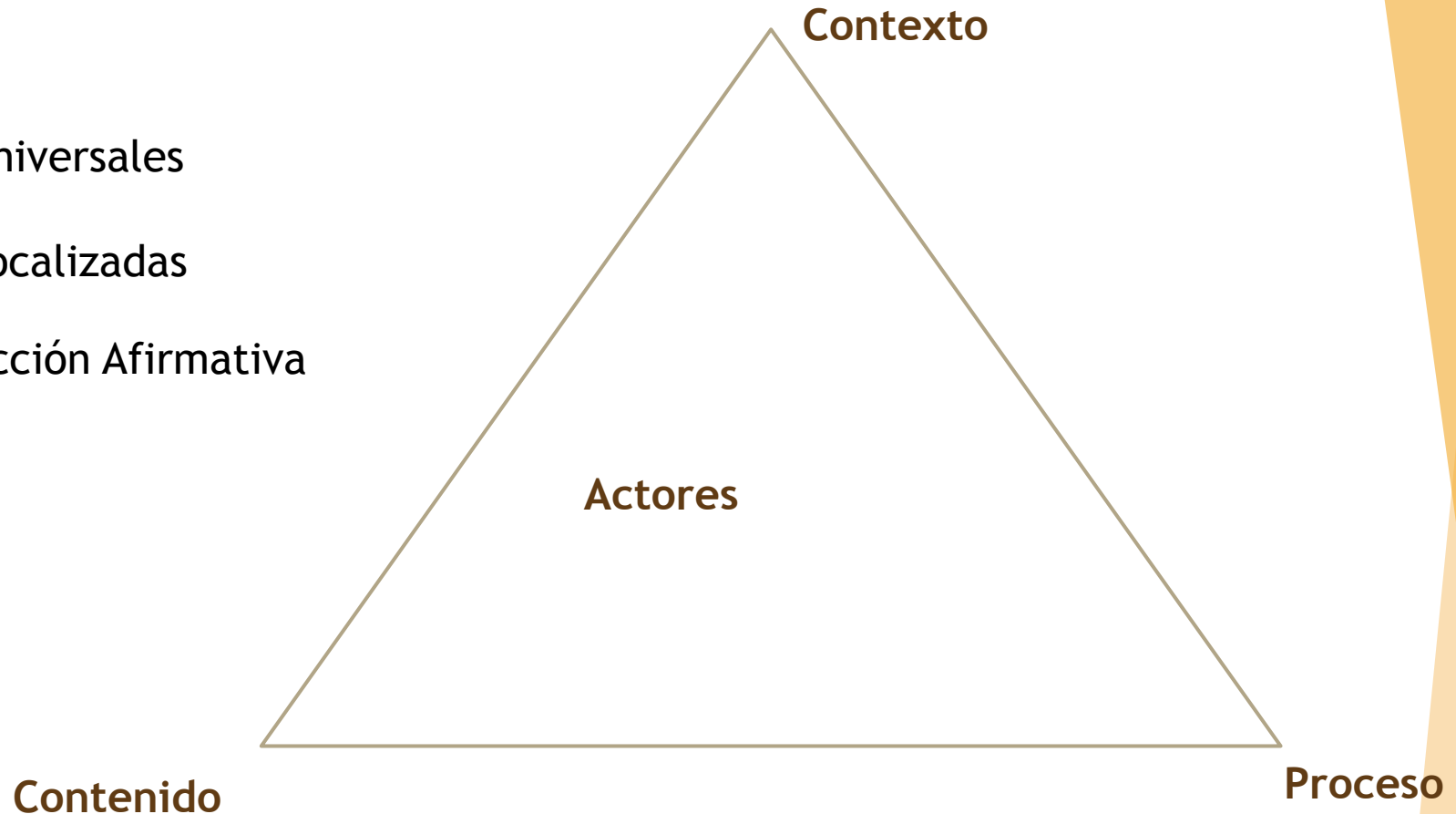
3. Garantía por parte de las autoridades a toda la población cobertura básica universal, con independencia de su capacidad de pago (OPS)
4. Seguro universal obligatorio de salud con acceso de toda la población con independencia de su inserción laboral, capacidad de cotización y nivel de riesgo. Los que no puedan cotizar aplicar fondo de solidaridad (CEPAL, OISS)

Actividad en grupo



Triángulo de las políticas de salud

- Universales
- Focalizadas
- Acción Afirmativa



Fuente: Walt y Gilson, 1994

Contexto

- ▶ Factores situacionales
- ▶ Factores estructurales
- ▶ Factores culturales
- ▶ Factores exógenos o internacionales

Contenido

- ▶ Lineamientos específicos, estrategias, regulación-legislación que definen la/s políticas.

Actores

- ▶ Individuos (médicos, pacientes, administradores)
- ▶ Grupos (grupos de interés, grupos de presión, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil)
- ▶ Organizaciones (OMS, OMC, OECD, BM, FMI, Fondo Naciones Unidas-Población, OPS)

Procesos

- ▶ Identificación del problema y reconocimiento de su relevancia
- ▶ Formulación de políticas
- ▶ Implementación de políticas
- ▶ Evaluación de políticas

¿En qué proceso de política pública podrían participar/han participado?

- ▶ Problemática
- ▶ Objetivos
- ▶ Actores
- ▶ Acciones

GRACIAS

mariana.lopez@salud.gob.mx

