

Crónica de otra ley incumplida

Adrián Chávez
Jefe del área de Salud y Seguridad Social IPNUSAC

Resumen

El artículo narra en orden cronológico los principales hechos en el largo camino que ha tenido que recorrer la iniciativa 4461 para convertirse finalmente en Ley Decreto 13-2013, que modifica tres leyes, orientándolas al manejo transparente de los recursos, la calidad del gasto y el fortalecimiento institucional. Las modificaciones a la Ley del Presupuesto favorecen al sector salud al abrir una ventana de oportunidad para manejar sus recursos con mayor eficiencia y encaminarse hacia un modelo de atención coherente con el deber estatal de garantizar el derecho a la salud; no obstante, ocho meses después de haber entrado en vigencia, las acciones emprendidas por el Ministerio de Salud parecen contrariar lo que establece dicha norma.

Palabras claves:

Derecho a la salud, ley de transparencia, modelo de atención, acceso universal.

Chronicle of another breached law

Abstract

This article narrates in chronological order the main events of the long journey the initiative 4461 has had to finally become in Decree Law 13-2013; amending three laws, oriented to the transparent management of resources, quality of spending and institutional strengthening. The amendments to the Budget Act, benefits the health sector to open a new opportunity window to handle their resources more efficiently and move toward to a model of consistent care with the State's duty to guarantee the right for health; however, eight months after coming into force, the actions taken by the Ministry of Health seem to contradict what sets standards.

Keywords

Right for health, Transparency Act, care model, universal access.

De la iniciativa a la Ley

El 12 de marzo de 2012, el Presidente de la República, general Otto Fernando Pérez Molina, presentó al Organismo Legislativo la iniciativa de Ley 4461, que disponía aprobar la Ley de fortalecimiento institucional para la transparencia y la calidad del gasto público (Congreso de la República, 2012).

La iniciativa pretendía la creación de la Ley del Sistema nacional de información estadística y geográfica y las reformas a tres leyes: la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97), la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (Decreto 1-98) y la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto 31-2012).

El 20 de marzo de 2012, el Pleno del Congreso de la República remitió dicha iniciativa a la Comisión Extraordinaria Nacional por la Transparencia, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Probidad a fin de que emitieran su respectivo dictamen.

La dinámica adoptada por cada una de estas comisiones fue variable; sin embargo, es

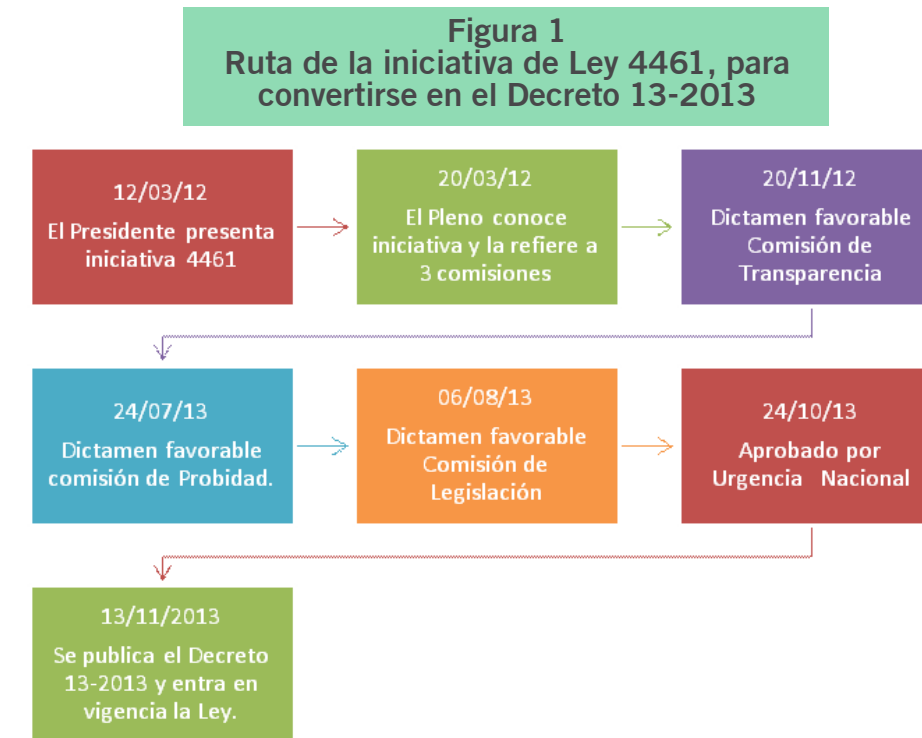
importante resaltar el establecimiento de mesas técnicas que permitieron la participación de entidades especializadas, las que brindaron importantes insumos que incidieron en el dictamen y las modificaciones planteadas.

Seis meses después, el 20 de noviembre de 2012, la Comisión Extraordinaria Nacional por la Transparencia, presidida por el Diputado Amílcar de Jesús Pop Ac, se convirtió en la primera de las comisiones en emitir dictamen (Congreso de la República, 2012a). El 24 de julio de 2013 fue el turno de la Comisión de Probidad (Congreso de la República, 2013) y el 6 de agosto de 2013, finalmente, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, presidida por el diputado Juan José Porrás Castillo, cumplió con la solicitud requerida por el pleno (Congreso de la República, 2013b).

Cabe mencionar que las tres comisiones coincidieron en resolver dictamen favorable a iniciativa de Ley, sugiriendo algunas modificaciones a la misma.

El 24 de octubre de 2013, es decir, 19 meses después de haber sido conocida por primera vez, el Pleno del Congreso de la República retomó el Dictamen Conjunto 01-2013 que recoge las modificaciones planteadas por las tres comisiones

y en un contexto de negociaciones entre los partidos, y de los característicos dimes y diretes, los diputados aprobaron de urgencia nacional el paquete de leyes de transparencia, dando vida al Decreto 13-2013, que fue sancionado por el Presidente de la República y publicado en el diario oficial el 13 de noviembre de 2013 (Congreso de la República, 2013c).



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del portal del Congreso de la República.

Oportunidades e implicaciones

Las implicaciones derivadas de la aplicación de cualquier ley, pueden ser valoradas como positivas o negativas, dependiendo del campo donde se aplique y de los intereses de quien la juzgue.

Bajo la perspectiva del Derecho a la Salud , podría decirse que las reformas de mayor impacto son las desarrolladas a la Ley del Presupuesto, considerando que el artículo 22 prohíbe de manera expresa la suscripción de convenios con administradoras de fondos financieros para la ejecución a través de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), organismos internacionales o asociaciones, mientras que en el artículo 76 se establece un plazo de tres años para que el Estado, a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), desarrolle gradualmente las capacidades necesarias para brindar atención a la población que hoy es atendida por ONG dentro del Programa de Extensión de Cobertura (PEC).

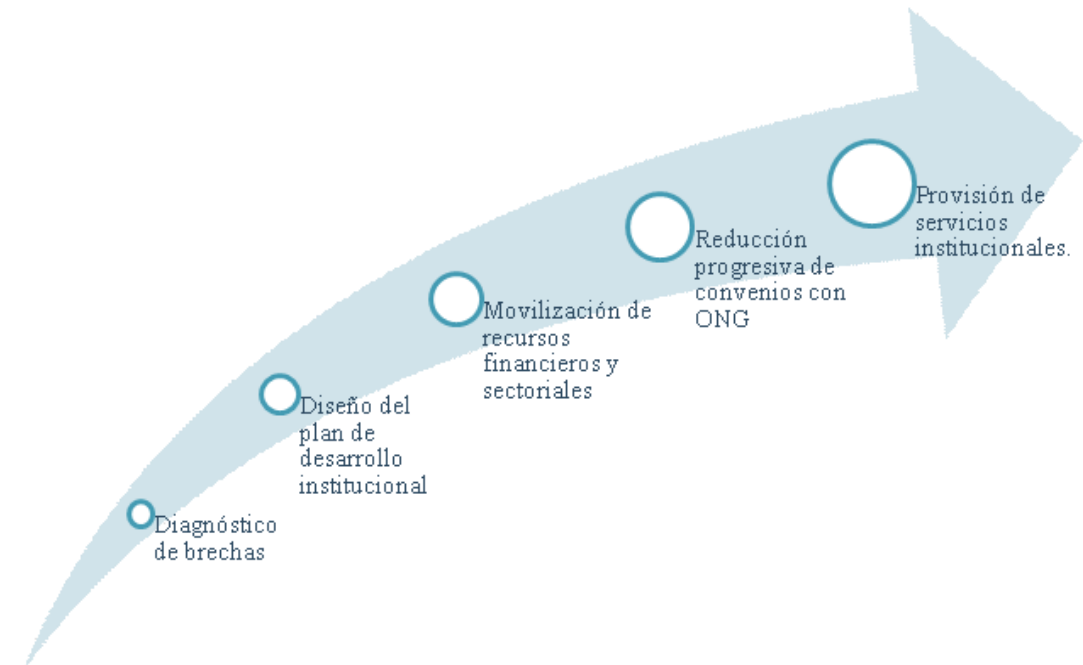
La voluntad y la decisión política de hacer cumplir esta ley, abriría al MSPAS una ventana de oportunidad que le permitiría, entre otras cosas:

- Procurar un manejo transparente de sus recursos, especialmente en la contratación y la compra de insumos o medicamentos, mejorando la eficiencia en la ejecución del gasto; asimismo, garantizando que la totalidad de los recursos asignados se orientasen directamente a la provisión de servicios, sin diluirlos en el pago de overhead o que la atención a la población se viese interrumpida a causa del atraso de algún desembolso.
- Exigir al Estado el traslado progresivo de los recursos financieros, permitiéndole desarrollar las capacidades que manda la ley.
- Y alcanzar un fortalecimiento institucional que le permitiría homologar el modelo de atención garantizando el acceso universal a una atención de calidad, en el que tener más de cinco años, el no estar embarazada, el no estar enfermo de una infección respiratoria e intestinal, el lugar en el que se viva, el idioma que se hable o el no tener dinero en los bolsillos, significasen obstáculos insalvables para recibir una atención integral y digna coherente con el Derecho a la Salud.

El cumplimiento de esa Ley implicaría el establecimiento de una ruta que, como mínimo, debería incluir:

- La elaboración de un diagnóstico para identificar las brecha de servicios y garantizar a toda la población el acceso a servicios de prevención, promoción, atención y rehabilitación de la salud.
- El diseño de un plan de desarrollo institucional, que permitiese al MSPAS aumentar de manera progresiva su cobertura institucional y reemplazar el modelo vigente de atención.
- Un esfuerzo sectorial en el que los distintos actores asumen el compromiso de coadyuvar a la puesta en marcha del plan y acompañar la gestión de la movilización de los recursos financieros necesarios para reducir las brechas identificadas.
- La reducción progresiva del número de convenios con ONG.
- La provisión institucional de servicios continuos e integrales de salud en aquellos lugares en los que las ONG dejarían de proveer servicios.

Figura 2
Ruta hacia la implementación del
Decreto 13-2013



Fuente: Elaboración propia.

Su cumplimiento

Han transcurrido ocho meses desde que la Ley entró en vigencia y lejos de lo que se esperaba, el MSPAS ha dedicado sus esfuerzos a:

- Incluir dentro de la nueva propuesta del Reglamento Orgánico Interno, la creación del Departamento de Extensión de Cobertura a través de Prestadoras de Salud, en una de las direcciones que formarán parte del Vice Ministerio de Atención Primaria en Salud.
- Tomar en cuenta PEC como parte del eje de fortalecimiento de los niveles de atención establecido en el Plan Estratégico 2014-2019 (MSPAS, 2014).
- Emprender el proceso de certificación de las ONG con el acompañamiento de agencias cooperantes como USAID.
- Aprovechar los espacios de análisis y concertación, como el Consejo Nacional de Salud y las consultas desarrolladas por organismos internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), para promover el PEC y el impacto que su “abrupto cierre” tendría sobre programas prioritarios como el Pacto Hambre Cero.

Conclusiones

1. El orden cronológico y el lapso en el que ocurren los eventos que permitan que una iniciativa se convierta en

Ley es variable; en esa dinámica lo único constante es que ninguna Ley tiene asegurado su cumplimiento.

2. El fortalecimiento institucional del MSPAS implica emprender una larga ruta que hasta hoy ha pasado desapercibida.
3. La aplicación de esa Ley abre un abanico de oportunidades que permitirían, por fin, desarrollar un sistema coherente con la obligación estatal de garantizar el Derecho a la Salud y
4. Las acciones del MSPAS no son alentadoras y evidencian el poco interés hasta ahora demostrado por el cumplimiento de la Ley.

Recomendaciones

1. Es importante que el Estado establezca un sistema de seguimiento y afine los mecanismos participativos que vigilen y procuren el cumplimiento de las leyes aprobadas.
2. El MSPAS, las agencias cooperantes, los organismos internacionales y demás actores que conforman el sector, deben procurar que cualquier política o proceso

emprendido en el campo de la salud se desarrolle en el marco de lo que la Ley establece.

3. El MSPAS debería reconsiderar su postura y darse la oportunidad de dar vuelta a la página a la historia de la salud pública en Guatemala.

Referencias Bibliográficas

- Congreso de la República (2012a). Iniciativa de Ley 4461 que dispone aprobar la ley para el fortalecimiento de la institucionalidad para la transparencia y la calidad del gasto publico. Guatemala, 20 de marzo. Disponible en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4461.pdf> [Consulta: 2014, 9 de julio].
- Congreso de la República (2012b). Dictamen Conjunto 01-2012, Comisión extraordinaria nacional por la transparencia. Guatemala, 20 de noviembre. Disponible en: <http://old.congreso.gob.gt/uploadimg/archivos/dictamenes/1284.pdf> [Consulta: 2014, 9 de julio].
- Congreso de la República (2013a). Dictamen Conjunto 02-2013, Comisión de Probidad. Guatemala, 25 de julio. Disponible en: <http://old.congreso.gob.gt/uploadimg/archivos/dictamenes/1282.pdf> [Consulta: 2014, 9 de julio].
- Congreso de la República (2013b). Dictamen Conjunto 01-2013, Comisión de Legislación y puntos constitucionales. Guatemala, 6 de agosto. Disponible en: <http://old.congreso.gob.gt/uploadimg/archivos/dictamenes/1283.pdf> [Consulta: 2014, 9 de julio].
- Congreso de la República (2013c). Decreto 13-2013. Guatemala, 12 de noviembre. Disponible en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2013/CCXCVIII0290200010013201312112013.pdf> [Consulta: 2014, 9 de julio].
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2014). Plan Estratégico 2014-2019. Edición 1ª. Guatemala.

