

Colaboraciones eficaces entre el estado y las ONG: Aplicación de políticas de reforma de la salud en Kazajastán y Kirguistán

Las repúblicas de Asia Central heredaron de la antigua Unión Soviética un sistema de salud centralizado, jerárquico y estandarizado. Las políticas, prácticas y normas de tratamiento eran elaboradas en su totalidad en Moscú y traspasadas a cada república para su aplicación por el respectivo ministerio de salud. Éste a su vez emitía directrices a los departamentos de salud de cada uno de los *oblast* (provincias) que supervisaban las unidades administrativas a nivel de ciudad y *rayon* (distrito). El sistema ponía énfasis en la atención terciaria y los servicios de especialidades.

Durante la década de los noventa, en Kazajastán y Kirguistán se establecieron una serie de medidas de reforma de la salud para implementar sistemas pilotos de prestación de servicios destinados a fortalecer la atención de salud primaria. Los gobiernos emprendieron estas gestiones en colaboración con el programa de Reforma *Zdrav* de la USAID y el programa de Reforma de la Atención de Salud MANAS del Banco Mundial. Los proveedores de atención primaria fueron privatizados, estimulándolos a formar prácticas de grupos familiares (FGP, *family group practices*). Éstas a su vez crearon asociaciones de FGP (FGPA).

Estas FGPA son entidades no gubernamentales organizadas formalmente. Actúan como instituciones intermediarias entre el gobierno y las recientemente creadas FGP. Una FGP consta de un pediatra, un ginecólogo y un internista. El sistema de salud público contrata a estas FGP a través de un fondo de seguro médico

para que presten servicios. En ambos países, la creación de las FGPA surgió de la búsqueda, de parte de los reformadores de la salud, de modos alternativos de prestación de servicios en el contexto de las medidas de austeridad y reducción del sector público. La privatización y la menguada función del estado dio cabida a las FGP, además de las FGPA en apoyo de sus operaciones. Sin embargo, el estado, con la asistencia de donantes internacionales, fue una fuerza determinante en la organización de las FGPA.

Además de la participación de las FGPA en la prestación de servicios y el apoyo a sus miembros, la delegación de ciertas funciones fiscalizadoras y los enfoques compartidos frente a la supervisión y la garantía de calidad significaron nuevas funciones y responsabilidades en las áreas de fijar estándares para la calidad de la atención, supervisar el desempeño y acreditar los proveedores de servicios de salud. Los recursos de los donantes y su asistencia técnica han ayudado a las FGPA en el cumplimiento de estas nuevas funciones y responsabilidades. Ambos han sido importantes al proveer los medios para que las asociaciones demuestren a las autoridades gubernamentales que pueden ser socios eficaces en la reforma del sector salud.

Lecciones aprendidas sobre colaboraciones eficaces entre el estado y las ONG

Durante febrero y marzo de 1999, PHR recopiló datos a través de entrevistas y visitas locales en Kazajastán y Kirguistán.

Si bien los resultados son aún preliminares, hay varias lecciones que podemos aprender de las experiencias en ambos países en el establecimiento de FGPA y la colaboración con ellas.

- > Un elemento clave es un marco legal sustentador que facilite la aparición de organizaciones no gubernamentales (ONG) viables y una sociedad civil activa.
- > Las ONG constituidas por organismos gubernamentales con apoyo de donantes perseguirán objetivos que se ajustarán muy de cerca a los deseos de sus creadores. Esto limitará su nivel de iniciativa e impedirá que se sientan confortables promoviendo cambios.
- > La flexibilidad, autonomía y grado de respuesta que ofrecen las estructuras de las ONG es lo que ha marcado la diferencia en la celeridad y eficacia de la reforma de los servicios de atención de salud primaria, particularmente en términos del desempeño del personal médico.
- > La experiencia de la Reforma *Zdrav* y de otras iniciativas de reforma de la salud financiadas por donantes demuestran que es posible desarrollar las capacidades de las ONG usando asistencia técnica y recursos externos que faciliten el proceso. Las FGPA seguirán necesitando apoyo y financiamiento externo durante varios años antes de llegar a ser sostenibles.

Un método eficaz para la formación e interacción de las ONG en la aplicación de las políticas de reforma de la salud en Kazajastán y Kirguistán depende de lo siguiente:

- > Apoyo gubernamental y financiamiento de donantes para establecer asociaciones de ONG de prácticas de atención de salud primaria.
- > Creación de marcos legales e institucionales que establezcan libertades civiles y responsabilidad pública, al igual que iniciativas de

liberalización del mercado y privatizaciones que promuevan la participación de la sociedad civil y el sector privado.

- > Apoyo de donantes en el desarrollo de capacidades para las ONG en las áreas de planificación estratégica, diseño de programas, gestión y evaluación.
- > Desarrollo de metas a corto plazo que ayuden a implementar las reformas de la salud y apoyen la formación de FGP, en conjunto con el desarrollo de metas a largo plazo para proveer servicios a los miembros.
- > Creación de planes de sostenibilidad que operen en la creación de posibles demandas por estos servicios (y su financiamiento) de parte de los miembros de las mismas asociaciones.

Este estudio sobre la reforma del sector salud en Asia Central proporciona evidencia de que el método de formación de ONG e interacción con ellas en la aplicación de las políticas de reformas de la salud que se está implementando en Kazajastán y Kirguistán está llevando a una colaboración eficaz con las ONG. Estas organizaciones podrían contribuir a la reforma del sector salud con flexibilidad, sensibilidad, capacidad de adaptación y un desempeño eficiente y eficaz. Creando ONG y fortaleciéndolas, los gobiernos dan mayores oportunidades a los ciudadanos para que participen en la toma de decisiones y en las acciones relacionadas con la formación y ejecución de políticas, aspectos que son decisivos para establecer nuevos patrones y prácticas de gobernabilidad.

Si desea una copia del documento completo, "ONG como nuevas colaboradoras en la reforma del sector salud en Asia Central: Asociaciones de Prácticas de Grupos Familiares en Kazajastán y Kirguistán", comuníquese con pub_order@PHRproject.com.