

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN HACIA LA
EFICIENCIA Y LA EQUIDAD

MAESTRÍA EN POLÍTICAS SOCIALES

**LOS MICRO SEGUROS COMUNITARIOS DE SALUD
COMO ALTERNATIVAS PARA LA AMPLIACIÓN
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD**

ESTUDIO DE CASO

“EL SEGURO SOLIDARIO DE SALUD”

AUTORA

DIANA ALMEIDA UBIDIA

DIRECTORA

Dra. NILDA VILLACRÉS

MD MPH PHD (c)

OCTUBRE, NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DEL 2003

QUITO - ECUADOR

ÍNDICE

CAPÍTULO I

- 1. DESLIMITANDO “EL CAMPO DE LA SALUD”.....7**
 1.1. Relación entre Salud y Poder.

CAPÍTULO II

- 2. DE LA POLÍTICA SOCIAL A LOS MICRO SEGUROS COMUNITARIOS DE SALUD, PASANDO POR LOS SISTEMAS Y SERVICIOS DE SALUD..... 13**
 2.1. ¿Qué es, y Quién es el responsable de su construcción?..... 13
 2.2. Del modelo residual al manejo social del riesgo..... 15
 2.3. Los sistemas de salud como espacios de expresión de los valores de la sociedad..... 17
 2.4. Los servicios de salud como espacios a través de los cuales se expresan estos valores..... 19
 2.5. Sistema de Salud Ecuatoriano..... 21
 2.6. Los Seguros Comunitarios de Salud como herramientas para el cumplimiento de las políticas públicas..... 23

CAPÍTULO III

- 3. EXCLUSIÓN EN SALUD DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS 26**
 3.1. Criterios de exclusión en salud..... 29
 3.2. La exclusión por cobertura..... 30
 3.3. Consideraciones cualitativas y cuantitativas de la exclusión y la pobreza.. 32
 3.4. La exclusión por barreras de acceso..... 34
 3.5. El Ecuador. Contexto macroeconómico de la pobreza 34

CAPÍTULO IV

4. LOS SEGUROS COMUNITARIOS DE SALUD. PERSPECTIVA MACRO Y MICROECONÓMICA. UNA MIRADA CRÍTICA DESDE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD. EL PUNTO DE VISTA DE LOS DEFENSORES Y DETRACTORES	45
4.1. Perspectiva macroeconómica.....	45
4.2. Los detractores. Consideraciones de eficiencia y equidad.....	45
4.3. Los defensores. Consideraciones de eficiencia y equidad.....	49
4.4. Perspectiva Microeconómica: Sistema de pago a los prestadores.....	51
4.5. La calidad en la prestación de los servicios.....	52
4.6. Copagos y sus efectos sobre la eficiencia y la equidad.....	53
4.7. Los medicamentos.....	55

CAPÍTULO V

5. ESTUDIO DE CASO: “EL SEGURO SOLIDARIO DE SALUD”.....	57
5.1. Aspectos generales.....	59
5.2. SU CONTRIBUCIÓN EN ASPECTOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD.....	62
5.2.1. Cambio en la cobertura de atención con respecto a una línea de base o variación de la demanda.....	62
5.2.2. Acciones tendientes a evitar la selección adversa.....	63
5.2.3. Presencia de Copagos.....	63
5.3. INCREMENTO DE LA CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.....	63
Percibida desde la demanda	
5.3.1. Encuestas de satisfacción de usuarios.....	64
5.3.2. Renovación de la afiliación.....	64
5.3.3. Proporción de la población que se encuentra al día en los pagos..	65
5.3.4. Evolución del conjunto de prestaciones desde el inicio del microseguro	65

Percibida desde la oferta	
5.3.5. Punto de vista de los gestores y administradores del sistema.....	67
5.4. ASPECTOS RELACIONADOS CON LA EFICIENCIA.....	67
Sostenibilidad financiera	
5.4.1. Estudio de factibilidad financiera.....	67
5.4.2. Separación de funciones entre el seguro y los prestadores.....	68
5.4.3. Presencia de administradores de contabilidad.....	68
5.4.4. Establecimiento y costo de la prima con ajuste de riesgo.....	69
5.4.5. Reaseguro explícito.....	69
5.4.6. Aplicación de mecanismos para contención de costos.....	69
5.4.7. Plan de beneficios.....	70
5.4.8. Aplicación de mecanismos para contención de costos o copados.....	73
5.4.9. Costos técnicos y administrativos como porcentaje de los ingresos...	73
5.4.10. Costo Per Cápita de las prestaciones anuales otorgadas a los beneficiarios.....	73
5.4.11. Fondos de reserva	75
5.4.12. Mecanismos de pago a los prestadores.....	75
5.4.13. Selección de riesgos.....	75
5.4.14. Auditoría interna y Auditoría externa.....	75
5.4.15. Riesgo moral.....	76
5.4.16. Sistema informático.....	76
Sostenibilidad Institucional	
5.4.17. Propiedad.....	76
5.4.18. Asistencia técnica externa.....	76
5.4.19. Mecanismos de cobro de la prima.....	77
5.4.20. Documentación de la afiliación.....	77
5.4.21. Acciones de información al grupo destinatario.....	78
5.4.22. Aspectos legales y personería jurídica.....	78
5.5. CONTRIBUCIÓN A LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD Y DEMOCRATIZACIÓN	79
5.6. EL MANEJO DE LOS MEDICAMENTOS.....	79
5.7. VINCULACIÓN DE LA RED PÚBLICA DE SERVICIOS.....	80

CAPÍTULO VI

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN. EL MICRO SEGURO SOLIDARIO DE SALUD EN EL CONTEXTO DE OTRAS EXPERIENCIAS DE MICRO SEGUROS COMUNITARIOS.....	81
6.1. Aspectos generales.....	81
6.2. Contribución a aspectos relacionados con la equidad.....	81
6.3. Contribución al incremento en la calidad de los servicios.....	82
6.4. Aspectos relacionados con la eficiencia.....	83
6.5. Sostenibilidad institucional	84
6.6. Contribución a la participación de la comunidad y democratización del sector	85
6.7. Manejo de medicamentos.....	86
6.8. Vinculación con la red pública de servicios.....	86
ANEXOS.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	106

BIBLIOGRAFÍA

1. FILGUEIRA, Fernando. La Nueva arena de las políticas sociales Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones.
2. BAEZA, Cristian. Introducción a la teoría y Tipos de Seguro Seminario Pontificia Universidad Católica Santiago, Chile Enero 8-9 2003.
3. SOCIEDAD VALENCIANA DE MEDICINA FAMILIAR Y COMUNITARIA El sistema de copago reduce el acceso a Servicios Esenciales Gaceta Bibliográfica de Atención Primaria.
4. BEAUDOUX, Etienne. DOUXCHAMPS, Francis. CROMBRUGGHE, Gnevieve. GUENEAU, Marie. NIEWKERK, Mark. Guía Metodología de apoyo a proyectos y acciones para el desarrollo Edición boliviana 1993.
5. BARR, Nicolás. Garantía de los derechos proporcionada por los regímenes de prestaciones privados Conferencia sobre la Iniciativa de la AISS Vancouver, Canadá 10-12 de Septiembre de 2002.
6. CONTANDRIOPOULOS, Andre- Pierre. La Salud entre las ciencias de la vida y las ciencias sociales. Universidad de Montreal 1999.
7. EIBENSCHUTZ, Catalina. Estado y Política Sanitaria Aproximación Teórica Metodología. Estado y Políticas Sociales en América Latina. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
8. GERCHMAN, Silvia. Movimientos Sociales de Salud en la búsqueda de la reconstrucción Social. Estado y Políticas Sociales en América Latina. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

9. BARIS, Enis. Reforming health care in Canada: Current issues. Rev. Salud Pública de México. Vol. 40, N° 3. Mayo-Junio 1998.
10. WOODWARD, David. DRAGER, Nick. BEAGLEHOLE, Robert. LIPSON, Debra.
11. Globalisation and Health: a Framework for Analysis and Action. May 2001.
12. LO BIONDO, Gasper. La responsabilidad ética de los actores del desarrollo.
13. MADIES, Claudia Viviana. CHIARVETTI, Silvia. CHORNY Mariana. Aseguramiento y Cobertura: Dos temas críticos en la reforma del sector Salud. Revista Panamericana de Salud Pública 8 (1/2) 2000.
14. VELARDE-JURADO, Elizabeth. AVILA-FIGUEROA, Carlos. Evaluación de la calidad de vida. Salud Pública de México Vol. 44, no.4, julio-agosto 2002.
15. SUAREZ, Julio. Acceso Universal y Reforma en Salud OPS/ OMS Ecuador.
16. BOLIS, Mónica. Marco Jurídico para la regulación del financiamiento y aseguramiento del sector salud. Programa de políticas públicas y Salud División de salud y desarrollo humano OPS/OMS.
17. NORMAND, Charles y WEBER, Axel. Seguro de salud de carácter Social. Guía para la Planificación.
18. Rovira, Joan. RODRÍGUEZ-MONGUIO, Rosa. ANTOÑANZAS, Fernando Conjunto de Prestaciones de salud: Objetivos, diseño y aplicación.
19. MACEIRA, Daniel. Seguros Sociales de Salud en el Cono Sur: Experiencias y Desafíos. Enero 2003.

20. LARREA, Carlos. SÁNCHEZ, Jeannette. Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador: Perspectivas para el desarrollo Humano Sostenible. UNDP 2002.
21. DOLLAR, David. KRAAY, Aart. Growth Is Good for the Poor. www.worldbank.org/research/growth.
22. FRANCKE, Pedro. Políticas sociales: Balance y Propuestas.
23. PUIG JUNOY, Jaime. Los Mecanismos de Copago en Servicios Sanitarios: Cuando, Como y Porque. Hacienda Pública Española (en prensa)
24. ROSENBERG, Herman. ANDERSSON, Bernt. Repensar la protección social en salud en América Latina. Rev. Panam Salud Pública / Pan Am / Public Health 8 (1/2) 2000.
25. OPS. OMS. VIGÉSIMA SEXTA CONFERENCIA SANITARIA PANAMERICANA. Ampliación de la Protección Social en materia de Salud: Iniciativa conjunta de la organización Panamericana de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo. Julio 2002.
26. PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE. Instituto de Economía. Programa de Economía de la Salud. Seguros Privados de Salud: Algunas características especiales Boletín Octubre 1997.
27. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El partenariado como principio estratégico. 2003.
28. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Hacia un trabajo Decente: Una protección social en salud para todos los trabajadores y sus familias. Documento de Trabajo. Ginebra 2001.
29. MANKIWN, Gregory. Principles of Economics, 2nd Edition.

30. FRENK, Julio. Bases Doctrinarias de la Reforma en Salud Fundación Mexicana para la Salud. Funsalud 1994.
31. PASTEUR, Catherine. BLAUERT, Jutta. Participatory Monitoring and Evaluation in Latin America: Overview of the Literature with Annotated Bibliography. Agosto, 2000.
32. S.I.C.S.I. Sistema Comunitario de Salud Integral. Experiencia de descentralización y aseguramiento en salud con participación comunitaria. Quito Marzo del 2000.
33. MACEIRA, Daniel. Dimensiones Horizontal y Vertical en el aseguramiento social en Salud de América Latina y el Caribe. Centro de estudios de Estado y Sociedad Marzo 2001.
34. Population Reports. El gran reto urbano. Serie M Número 16.
35. FOUCAULT, Michael. Un dialogo sobre el poder y otras conversaciones. Traducción castellana de Francisco Monge publicada en El Viejo Topo N° 6, 1977.
36. OIT, Departamento de la Seguridad Social, Programa STEP y su oficina regional para las Americas y el Caribe y la OPS. Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe.
37. OIT, Departamento de la Seguridad Social, Programa STEP y su oficina regional para las América y el Caribe y la OPS. Elementos para el análisis comparado de la extensión de la cobertura social en salud en América Latina y el Caribe.

38. OIT, Departamento de la Seguridad Social, Programa STEP y su oficina regional para las América y el Caribe y la OPS. El gasto de bolsillo en salud en América Latina y el Caribe.
39. OIT, Departamento de la Seguridad Social, Programa STEP y su oficina regional para las América y el Caribe y la OPS. Síntesis de estudio de caso de micro seguro y de otras modalidades de extensión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe.
40. Seguros de salud para los empleados del sector informal. ARA Marzo de 1997.
41. The Contribution of Mutual Health Organizations to Financing, Delivery, and Access in Health Care in West and Central Africa : Summaries of Synthesis and Case Studies in Six Countries . Partnerships for health Reform. PHR. Mayo 1998.
42. Ministerio de Salud Pública y OPS boletín ecuatoriano de salud pública y desarrollo de áreas de salud. N° 7, Mayo del 2002.
43. WHITEHEAD, Margaret. The Concepts and Principles of Equity and Health. International Journal of Health Services, Volumen 22, N° 3, Pages 429-445. 1992.
44. SOJO, Ana. Vulnerabilidad Social, Aseguramiento y Diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL 80, Agosto 2003.
45. CASTELLANOS, Pedro Luis. Los Modelos Explicativos del Proceso Salud Enfermedad: los determinantes Sociales.
46. PUERTAS, Benjamín. Descentralización en salud y seguros de salud comunitarios: Alcances y desafíos en el Ecuador. Revista Iberoamericana de Educación Médica Continuada Vol. 22, N° 2.

47. OPS. Envejecimiento y Salud: un cambio División de paradigmas. Revista Pan-American de Salud Pública / Pan AM / Public Health 7 (1) 2000.
48. DOLLAR, David. ¿Es la globalización buena para la salud? Bulletin of the world Health Organization, 2001, 79 (9): 827-833.
49. AMARTYA, Sen. La Salud en el Desarrollo. Boletín de la Organización Mundial de la Salud, Recopilación de artículos N° 2, 2000.
50. LEON, Mauricio. La Medición de la pobreza en el Ecuador: Métodos y Fuentes .Sistema Integrado de Indicadores sociales del Ecuador (SIISE) 2003.
51. Ministerio de Bienestar Social del Ecuador, Programa de Protección Social Cuadernillos Informativos. Diciembre del 2002.
52. BANCO MUNDIAL, Evaluación de Impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales. Washington 2000.
53. EVANS, Alison. World Bank Operations Evaluation Department, Poverty Reduction in the 1990s and Evaluation of Strategy and Performance. Washington 2000.
54. Ministerio de Bienestar Social, Programa de Protección Social. Memorias de las Primeras Jornadas de Protección Social e Interculturalidad Septiembre del 2002.
55. OPS. Promoción de la Salud: Una Antología. Publicación Científica N° 557 1996.

56. LONDOÑO, Juan Luis. Eras de la Protección Social Latinoamericana Seminario “La Teoría del Desarrollo en los albores del siglo XXI Santiago de Chile, 29 de agosto de 2001.
57. CID PEDRTAZA, Camilo. Algunas consideraciones sobre la situación actual de la Seguridad Social de Chile. Revista CILAS (Centro de Investigaciones Laborales y Asesoría Sindical) N° 3, julio, 2001.
58. PAGANINI, José Maria. La cobertura de la atención de salud en América Latina y el Caribe. Rev. Panamericana Salud Pública / Pan Am / Public Health4 (5) 1998.
59. OPS, Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud, División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de salud, Perfil del Sistema de Servicios de Salud, Ecuador 2da edición, julio 2001.
60. CÉSPEDES, Juan Eduardo. ¿Cómo atacar las distorsiones en la concentración de enfermedades de alto costo? Bogotá Mayo 2002.
61. VAN GINNEKEN, Wouter. Seguridad Social para la Mayoría excluida. Ginebra 2000.
62. HOLZMANN, Robert. JORGENSEN, Steen. Manejo Social del Riesgo: Nuevo Marco conceptual para la protección social y más allá. Documento de Trabajo N° 0006 sobre Protección Social Departamento de Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial.
63. VOS, Rob. PONCE, Juan. LEON, Mauricio. CUESTA, José. ¿Quién se beneficia del Gasto Social en el Ecuador? Institute Of. Social Studies, Holanda SIISE, Ecuador, Diciembre del 2002.

64. ORDÓÑEZ, José L. Indicadores sobre diferencias Socioeconómicas en Mortalidad, Fecundidad y Atención de Salud en el Ecuador. Correo Poblacional y de Gerencia en Salud, Vol. 10, Marzo 2002.
65. BELLO, Álvaro. RENGEL, Martha. La Equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afro descendientes en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL 76, abril 2002.
66. MONTUFAR, Cesar. La Inclusión de los pobres en la agenda del desarrollo Internacional 1970-1990 Revista Ciencias Sociales N° 20, junio 2001
67. NACIONES UNIDAS. Evaluación Común de país. Visión del Sistema de las Naciones Unidas sobre la situación del Ecuador. Quito septiembre del 2003.
68. FRANCO, Rolando. Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia.
69. The World Bank. World Development Indicators 2002.
70. MURRAY, C.J.L. GAKIDOU, E.E. FRENK, J Desigualdades en Salud y diferencias entre grupos sociales: ¿Que debemos medir? Boletín de la Organización Mundial de la Salud N° 2 del 2002.
71. ANDREA CORNIA, Giovanni. La Globalization y la Salud: Resultados y Opciones Bulletin of the world Health Organization, 2001,79 (9) 834-841.
72. WILSON, Lucy. In defense and pursuit of Equity. Social Science and Medicine Vol 47. N° 12 pg 1891-1896. 1998.
73. GWATKIN, D.R. Desigualdades Sanitarias y Salud de los pobres: ¿Que sabemos al respecto? ¿Que podemos hacer? Reflexión Critica Boletín de la Organización Mundial de la Salud 2000.

74. GOMEZ, Elsa. Género, Equidad y acceso a los servicios de salud: Una aproximación empírica. *Revista Panam Salud Pública / Pan Am J Public Health* 11(5/6) 2002.
75. BERRY, Albert. Respuesta de Política a los problemas de Pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo. *Revista de la CEPAL* 79 Abril del 2003
76. Dirección Metropolitana de Salud (DMS) “Situación de Salud en el Distrito Metropolitano de Quito – Indicadores Básicos – 2001-2002”.
77. TITELMAN, Daniel. UTHOFF, Andras. JIMENEZ, Luis Felipe. Hacia una nueva Seguridad Social en el Siglo XXI: Sin solidaridad en el financiamiento no Habrá universalidad. *Revista Panamericana de Salud Pública / Pan Am J Public Health* 8 (1/2), 2000.
78. MALLOY, James M. *Statecraft Política y Crisis de la Seguridad Social*.
79. VILLACRÉS, Nildha. YÉPEZ, José. Perfil de la exclusión Social en salud y sus determinantes Informe Final Proyecto Protección Social en Salud Fase N°1 Quito Diciembre 2001.
80. ARROW, Kenneth. La Incertidumbre y el análisis de bienestar de las prestaciones Médicas. *Economía de la Salud*. ICE Junio 1981.
81. ARREDONDO, Armando. HERNÁNDEZ, Patricia. CRUZ, Carlos. La Incorporación del Análisis Económico al Sector Salud en Países Latinoamericanos. *Cuadernos. MED.-Soc.* XXXIII, 2, 1992/121-130.
82. OPS / OMS *La Salud de las América Glosario de Indicadores*. Sistemas Nacionales de Vigilancia Epidemiológica y de Información Estadística.

83. CONTE GRAND, Alfredo. Reflexiones y comentarios sobre la resolución de la conferencia internacional del trabajo relativa a la seguridad social 2001.
84. VELASCO, Elizabeth. Los micros seguros a población marginada reducen subsidios, Hacen más equitativo el acceso a los servicios de salud. Investigación de la OIT y OPS.
85. STEP, Estrategias y técnicas contra la exclusión social y la pobreza. Estudio de caso en Quelele Em Bissau guine- Bissau.
86. CÉSPEDES, Juan Eduardo. Reforma de Salud y Seguridad Social en Colombia.
87. CIOSSL ORIT/ FNV OIT- ACTRAV Reseña de estudios Sindicales de Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela, Brasil, Panamá, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana Estudio sobre alternativas de cobertura de seguridad social para trabajadores y trabajadoras del sector informal de la economía. Lima Perú- 2000.
88. RIENKE, A William. Political aspects of planning .
89. OIT. Reaseguro Social: Una vía innovadora para mantener los regímenes de seguro de enfermedad en el ámbito local N° 44 Septiembre/ Octubre de 2002.
90. OLMOS, Mario. Los programas de beneficios sociales, los seguros y el financiamiento de planes de salud – el papel del actuario Conferencia Interamericana de Seguridad Social Montevideo Uruguay del 10-12 Junio del 2003.

1. <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs>. Análisis Actuarial, Pobreza y Salud.
2. PUERTAS, Benjamín. IRIGOYEN, Judy. Promoción de la Salud y Participación Social a Través de la Música: Experiencias en Comunidades Andinas Indígenas del Norte del Cotopaxi.
91. BERRY, Albert. Diferencias Sociales ante la muerte.
92. SALTMAN, Richarth, JILGUERAS, Joseph Reforma Sanitaria en Europa WHO 1997.
93. MAS COLELL, Andreu. Sobre el carácter obligatorio y universal del Seguro Social 1994.
94. ZUBIN, Ignacio. La Equidad en la Intervención Pública de los mercados de Salud.
95. ÁLVAREZ, Begona y Colaboradores. Sistemas de Pago a prestadores de Servicios de Salud en América Latina y OCDE. Revista Panamericana de Salud Pública 8 (1/2) 2000.
96. LEÓN, Mauricio. Indicadores Economicos del Ecuador Cálculos y Fundamento SIISE Frente Social Quito 2000.
97. SOJO, Carlos. Desarrollo Social en América Latina FLACSO Costa Rica Julio del 2002.
98. BELLO, Álvaro. La Equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y Afrodescendientes en América Latina y El Caribe Revista de la CEPAL N° 76 Abril del 2002

99. OLMOS, Mario Evolución y Perspectivas de los Sistemas de Pensiones Uruguay Junio del 2003.
100. MSP. Posicionamiento del Ministerio de Salud Pública del Ecuador frente a la Reforma del Sector Salud. Borrador de Discusión Abril 2001.
101. BLOOK, Miguel. FRENK, Julio Reformas de los Sistemas de Salud.
102. BARBA, Carlos Nuevos Actores Sociales y Nuevos paradigmas en América Latina.
103. OPS. OMS Ampliación de la protección Social en Materia de Salud Septiembre del 2002.
104. PLACENCIA, Marcelo Calidad de los Servicios y Sistemas de Salud. Boletín Ecuatoriano de Salud Pública y Desarrollo de áreas de Salud.
105. PUIG JUNOY, Jaume. Hacienda Pública Española. Coopagos en Servicios Sanitarios: ¿Cuándo, cómo y por qué?
106. CUETO, Marcos. Salud Cultura y Sociedad IEP 1996.