



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

EL MODELO DE CONCESIONES HOSPITALARIAS
EN EL SISTEMA DE SERVICIOS DE SALUD

Alumno: Salgado Miranda, Julio Antonio
Profesora guía: Barrios Arredondo, María Carolina

Tesis Para Optar Al Grado de Magíster en Gerencia Pública

SANTIAGO 2018

AGRADECIMIENTOS

El camino que hace unos años inicié, y que hoy está llegando a buen puerto, no estuvo exento de muchas frustraciones, fracasos, peripecias y triunfos, pero todo lo pasado fue necesario para hoy lograr terminar este ciclo académico e iniciar otro más importante, con una herramienta que dependerá de mi persona saber utilizar y capitalizar para generar mejores condiciones tanto personales como también para otras personas que lo necesitan. Porque pretendo a través de estas palabras que hoy dejo estampadas no olvidarme de mi decisión de realizar este Magister, todos aquellos que me conocen sabrán lo que estoy señalando en estas palabras. Por otra parte hoy miro hacia atrás y veo todas las personas que hicieron que esto fuera posible, claro que son muchas que algunas vez ocuparon un minuto de tiempo y de su vida para poder apoyarme y enseñarme en esta gran aventura que decidí hace muchos años enfrentar no me queda más que agradecer tantos consejos, experiencias contadas, palmadas en la espalda, apoyos y cariños que me fueron expresados por mis padres Adelaida Miranda y Julio Salgado, mi gran y viejo maestro Patricio Seguel, mi amada Alexandra Vivanco, también algunas personas que ya no están conmigo por razones de la vida y del destino, a mis compañeros de oficina que me incitaron día a día a terminar algo que había comenzado, sin el apoyo de todos ellos esto que hoy termina no hubiese sido posible, a mi profesora María Carolina Barrios la cual fue fundamental en esta última etapa y por último a la Universidad Academia de Humanismo Cristiano que me dio las herramientas para culminar de buena forma. En general quisiera agradecer a todas y cada una de las personas que han vivido conmigo la realización de esta tesis, con sus altos y bajos de corazón les agradezco haberme brindado todo el apoyo, fuerzas y sobre todo les agradezco su cariño y amistad.

INDICE

Introducción	5
PRIMERA PARTE - El Problema	8
Diseño de Investigación	9
Delimitación del Problema	14
Pregunta de Investigación	15
Objetivos del Estudio	15
Objetivo General.....	15
Objetivos Específicos.....	15
Hipótesis de Investigación.	15
SEGUNDA PARTE - Marco Teórico	16
Antecedentes	17
Visión Histórica de Reformas de la Modernización de la Gestión Pública.....	17
Breve Reseña Histórica de la Salud Pública en Chile.....	18
Concesiones de Infraestructura Hospitalaria	24
La Concesión Hospitalaria	24
Situación Actual Sistema de Concesiones en el Sector Salud.....	29
Programa de Concesiones de Infraestructura Hospitalaria (2016 -2018).....	29
El Modelo de Concesiones	38
Diagrama N°1	38
Modelo Concesión Hospitalaria en Chile:.....	38
Servicios Básicos:	38
Servicios Especiales Obligatorios:.....	39
Servicios Complementarios:.....	39
Marco Legal del Contrato de Concesión de Obras Públicas	40
El contrato de concesión de obras públicas se rige por las siguientes normas legales, reglamentarias y administrativas:.....	40
Elementos críticos en la discusión sobre la posibilidad de las Concesiones en el Sector Público de Salud	52
Modelo de Concesiones v/s Tradicional	54
Tipología de Concesiones Hospitalarias	55
Análisis Crítico de las Concesiones en Salud.....	55
TERCERA PARTE - Marco Metodológico	62
Marco Metodológico.....	63
Tipo de Investigación.....	63

Universo de la Investigación	64
Muestra del Estudio	64
CUARTA PARTE - Las Concesiones una mirada de usuarios, expertos y trabajadores.....	66
Las Concesiones desde la mirada de Usuarios, Expertos, Trabajadores.	67
Análisis Cualitativo desde las Percepciones con Actores Claves del Modelo de Establecimientos Concesionados de Salud.....	70
Principales Dificultades que Presentaron las Puestas en Marcha de los Hospitales de El Carmen de Maipú y Dra. Eloísa Díaz de la Florida	73
Análisis de Estadísticas Sanitarias.....	74
QUINTA PARTE - Conclusiones.	77
Conclusiones	78
BIBLIOGRAFIA.	85
ANEXOS	87

Introducción

La Gestión Pública constantemente presenta desafíos, especialmente en relación a la implementación de Políticas Públicas eficaces y eficientes, capaces de responder a las exigencias ciudadanas en la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado. En este sentido, la tarea y el desafío de diseñar e implementar políticas públicas pertinentes, requiere avanzar sostenidamente en fortalecer la calidad, oportunidad, formalidad y pertinencia de la oferta, respondiendo de esta manera a las necesidades y expectativas de la población.

Por otra parte, en el marco de la acción del Estado, sin duda una de las áreas estratégicas en gestión pública es la salud de las personas, entendida esta como un Derecho Humano fundamental e irrenunciable. Desde esta perspectiva, organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud¹, han definido como meta para los sistemas de salud pública, “*orientar su transformación a la cobertura universal de salud*”, es decir, generar las condiciones para el “*acceso equitativo de la población a servicios integrales, garantizados y exigibles, disponibles durante el curso de vida de las personas, asegurando la calidad y la ausencia de dificultades financieras*”.²

En este marco, la presente Tesis de Magister en Gestión Pública, pretende abordar un aspecto clave de la gestión de la política pública de salud en Chile, referida a los modelos de gestión de establecimientos hospitalarios de alta complejidad, analizando específicamente, el contenido general del Modelo de Concesiones Hospitalarias en el Sistema de Salud Público chileno.

En el Proceso de búsqueda e investigación de esta problemática, se encuentra un fundamentación muy interesante de citar, (con algunas modificaciones de este tesista) que señala: (Nota: el Documento original está en Anexos)³ “el modelo de concesiones surge con fuerza en el mundo anglosajón, hace unos 20 años, el cual fue diseñado por gobiernos conservadores con la finalidad de paliar las deudas fiscales y asociado a la necesaria e inevitable expansión de la infraestructura pública, donde comenzó aplicarse en los sistemas de Salud, Educación y Defensa.

En Chile es el Ministerio de Obras Públicas la entidad donde se desarrollan los proyectos concesionados bajo el marco jurídico de la Ley Concesiones promulgada en el año 1996.

Su justificación teórica se encuentra en los años 90 con la aparición en la literatura sobre administración pública, de una línea llamada “*New Public Management*” que sistematizó los procesos de “modernización” del aparato estatal tanto en EE.UU como en el Reino Unido. La hipótesis central de esta corriente es que mantener una gestión pública con una orientación de mercado genera resultados “costo-efectividad”, o dicho de otra forma, entrega mayor rentabilidad para los gobiernos. Esto implica que el Estado debe introducir lógicas de mercado en la provisión de algunos servicios y obras públicas⁴ de especiales características y condiciones.

¹ Documento de Trabajo Organización Mundial de la Salud – Organización Panamericana de la Salud año 2014.

² (Acta 53° Consejo Directivo, 66 Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, Washington, DC, 29 septiembre, año 2014)

³ Presentación Ppt: Diálogos. Políticas Públicas. Concesiones Hospitalarias. Facultad de Medicina. Universidad de Chile.

⁴ Centro de Investigación Periodística (CIPER). Matías Goyenechea, año 2013

El sistema de concesiones en Chile ha significado un aumento de inversión privada en infraestructura y la disminución de importantes déficits en sectores como vialidad urbana e interurbana, aeropuertos, etc., constituyendo una pieza clave en el camino hacia el desarrollo. Si bien es cierto su evaluación resulta, en general, positiva, hay aspectos que generan incertidumbre con respecto al futuro y que indican que hay desafíos pendientes que enfrentar.

Por un lado, hoy se aprecia cierto inmovilismo en materia de concesiones, con un efecto directo sobre el crecimiento, en tanto por otro, se observa una propensión a renegociar los contratos, - lo cual es esperable, dado que se trata de contratos complejos y de escenarios en general variables - sin que se aprecie plena transparencia respecto de estos procesos ni de sus resultados, como debería ser lo esperado. Es fundamental, entonces, cambiar el enfoque de la gestión de este tipo de concesiones, contratos y subcontratos, y avanzar hacia un esquema donde el privado sea quien elabore una “buena Ingeniería de Detalles” para el proyecto y donde se especifique una mayor coordinación entre el MOP como mandante y los mecanismo, métodos y procedimientos para ello; además de especificar los roles de otros Ministerios o reparticiones públicas que, eventualmente puedan estar vinculados o se involucren en el proyecto.

De esta forma, se podría extender el sistema de concesiones no solo a la construcción de cárceles, aeropuertos y hospitales, como es en la actualidad, sino también a la gestión de ellos y, a futuro, pensar en concesionar escuelas y colegios municipalizados y desmunicipalizados, centros de reclusión de menores, entre otros. Este sistema puede ser perfeccionado para darle un nuevo dinamismo a esta “nueva forma de gestión” y, con ello, al aumento de la inversión y la productividad. En esencia, incorporar al sector privado a la provisión de infraestructura a través del mecanismo de concesiones ha sido un gran aporte al crecimiento y desarrollo de nuestro país.

La relevancia de esta materia radica en que, la implementación de un nuevo Modelo de Gestión Hospitalaria y de financiamiento para el sector salud, el cual considera la concesión de infraestructura, junto con servicios parciales o totales en la administración de hospitales públicos, es sin duda, un tema relevante en el debate público, de hecho, representa un nuevo proceso para el Sector Salud Pública, cuyos efectos deberían impactar positivamente en la percepción de los usuarios y trabajadores, y por supuesto, mejorar la calidad, oportunidad y resultados en la salud de las personas, ya sea, personas sanas o con dificultades de salud, ya se hospitalizados o ambulatorios”.

Desde la perspectiva académica, resulta interesante contribuir a la discusión pública de una naciente Política Pública en el Sector Salud, mediante la generación de conocimiento y opinión respecto de este modelo de gestión. La construcción de políticas públicas eficaces y eficientes, no sólo compete al Estado, también hay actores privados y semifiscales, que en conjunto permitan dar respuestas a los nuevos desafíos y objetivos sanitarios definidos para los próximos años por el Ministerio de Salud para el fortalecimiento de la “Red Asistencial Pública de Salud”⁵.

⁵ Estrategia Nacional de Salud. Para el cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011 – 2020; Suscrita por el Presidente de Chile

Esta estrategia en el Sistema de Salud Público, ha significado un cambio de paradigmas en la gestión de la Red de Salud activando la discusión pública respecto de nodos críticos presentes en el financiamiento y administración hospitalaria, debate que paradójicamente ha posibilitado el desarrollo de proyectos experimentales y modelos piloto, sobre los cuales este estudio centra su análisis.

La metodología de trabajo considera principalmente, la identificación de elementos centrales, determinados por factores como condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales, que conforman el sustrato sobre el cual se ha comenzado a implementar focalizadamente, la estrategia del Modelo de Concesiones Hospitalarias, elementos que sin duda han sido parte de la discusión pública en esta materia, respecto de cómo resolver los problemas de administración, gestión y financiamiento de los establecimientos de salud.

Para el desarrollo del análisis se contempla un estudio de casos, seleccionando para ello dos modelos de instalación distintos, analizando comparativamente sus procesos y resultados de gestión. Los modelos seleccionados corresponden a los hospitales concesionados de El Carmen de Maipú y el Hospital de la Florida Dra. Eloísa Díaz, inaugurados en Diciembre del año 2013.

El presente trabajo de investigación, busca profundizar en el análisis del horizonte de posibilidades de gestión e inversión en la salud pública, materia que ya se encuentra situada en la agenda sectorial, proyectándose, como alternativa de inversión en Infraestructura Hospitalaria.

La estructura del trabajo comienza con el planteamiento del problema, el que dice relación con infraestructura hospitalaria pública y las concesiones. Un segundo capítulo desarrolla el marco teórico, orientado a entregar los fundamentos para el desarrollo de la investigación. El tercer capítulo presenta el diseño metodológico del estudio. En el capítulo cuarto se da cuenta de los resultados y análisis respectivo de acuerdo con la información obtenida en los hospitales. Finalmente, el quinto capítulo entrega las conclusiones del trabajo.

Con el enfoque y contenidos descrito en el párrafo anterior, este trabajo procura aportar a la discusión de lo que representan las Concesiones en Salud, y con ello contribuir a obtener una visión general de tales procesos, permitiendo efectuar una análisis crítico de sus problemas y riesgos, pero también de las fortalezas y oportunidades, a fin de estimar su aporte a la necesidad de renovar, normalizar o construir nueva infraestructura hospitalaria, desde una mirada realista, enfatizando elementos centrales tales como las condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales.