

**RECENSIÓN DE LIBROS**

Descentralización de los servicios sanitarios. Aspectos generales y análisis del caso español. Javier Rey del Castillo. Escuela Andaluza de Salud Pública. Monografías EASP: 23. Granada; 1998. ISBN: 84-87385-43-5. 461 páginas.

Por amistad más que por pericia en el tema me atreví a acceder a la invitación del autor para escribir una reseña de su libro. En mi descargo vaya que mi paso por la administración sanitaria me ha dejado un especial prurito por los temas de política sanitaria, incluido el de este libro.

La descentralización de la toma de decisiones en política es un proceso importante que ya ha llegado a la administración de los servicios de salud. En palabras de Naisbitt, supone una ética de la participación: «Aquéllos cuyas vidas están afectadas por una decisión deberían ser parte del proceso por el que se llega a dicha decisión». Pero no solo es un proceso de derechos sino de responsabilidad.

A pesar de la importancia del tema es escaso el debate, sobre todo escrito, afortunadamente paliado por libros como el aquí glosado. Una rápida búsqueda electrónica en base de datos por parte de este censor identificó muy pocos artículos sobre el tema de descentralización sanitaria en España. Y eso que, como comentó otro censor de este mismo libro (Juan J. Francisco Polledo), el proceso de descentralización en España no tiene probablemente parangón en los países desarrollados por su rapidez y profundidad. Al margen de que la palabra clave «decentralization» relacionada con los servicios sanitarios puede no ser la mejor identificadora de las investigaciones en este terreno, la ampliación a otras palabras no mejoró sustancialmente el número de artículos (no libros) al respecto. En el ámbito español apenas se encuentra otro escrito que un artículo del propio Javier Rey sobre el tema de este libro. Realmente el autor del libro ya había capturado en su bibliografía lo más relevante sobre la cuestión. Solo quiero ilustrar, siquiera sea de tan aproximativa manera, el relativo vacío informativo, no acorde, repito de nuevo, con la importancia real del tema. Solo en algunos recientes libros colectivos, como el de Gestión Sanitaria editado por del Llano, Ortún, Martín-Moreno y otros se trata en parte este tema (ver, p.e. el capítulo 21 de Oteo y Hernández sobre rediseño de/en organizaciones sanitarias).

Sí que existe algo más sobre el tema en forma de literatura gris, como la citada por el autor (documentos de la Dirección General de Alta Inspección y Relaciones Institucionales), muchas veces en mimeo, que merece mejor suerte que dormir en los despachos ministeriales o de otras administraciones. Tengo la percepción y la experiencia de que repetidamente los sucesivos ocupadores de los mismos despachos ignoran en demasía lo hecho, y lo escrito, por sus predecesores, aunque se sirva al mismo señor. Que «quién esté libre de pecado...» no debiera servir de excusa para no recuperar la memoria histórica que suponen esos papeles, para bien de todos, para no tropezar dos veces..., o para no descubrir mediterráneos. Una excelente idea de José Manuel Freire hace algunos años fue ubicar alguna de esta literatura «gris» en los anaques de la biblioteca de la Escuela Nacional de Sanidad. Al menos, añadido yo, al mismo nivel de la literatura «rosa» de la OMS.

El libro está bien estructurado, en dos partes y once capí-

tulos, ordenadamente indizado. No obstante, en un libro tan extenso (461 páginas) y comprehensivo, el prolijo índice no evita que se eche de menos un siquiera sucinto índice temático, o acaso también onomástico. En la primera parte, conformada por nueve capítulos, se abordan los conceptos, situación y perspectivas de los procesos de descentralización. Al análisis de las experiencias en diversos países sigue una referencia ilustrativa del caso español. Se valoran, en primer lugar, las razones para descentralizar los servicios sanitarios. Entre las que determinaron la descentralización en España se señala que no fue el objetivo de mejorar la gestión o el acercamiento a los ciudadanos el motivo principal, sino el de dotar de un contenido más a las Comunidades Autónomas, ya constituidas. Este determinante político fue también la razón de que las características del proceso no se adecuaron a como acontece en las grandes empresas. Me parece un especial acierto que en el libro se incluyan, al lado de las formas administrativas o territoriales de descentralización, sus formas funcionales (nuevas formas de gestión), sean públicas o privadas. Ello supone, a mi juicio, una propuesta metodológica no solo comprehensiva sino también realista para analizar el problema. Como indica el autor, el hecho característico del proceso español es la potenciación de la posibilidad de procesos funcionales por la descentralización territorial previa realizada. Sin embargo, queda todavía por evaluar el resultado de la consiguiente diversificación del sistema sanitario. Además, esta consideración conjunta de las diversas formas de descentralización representa una oportunidad para el debate de lo que ya está ocurriendo en varios países, incluido el nuestro. Esto no se sobreentiende en el título ni en el diseño de cubierta (¡muy atractivo!), más centrados en el aspecto geográfico.

Otro apartado especialmente interesante es el que analiza los elementos de coordinación en el contexto descentralizado. La valoración global del autor sobre la situación de la coordinación sanitaria en España es negativa. Resaltamos solamente el cuestionamiento de la eficacia del Consejo Interterritorial (órgano coordinador multilateral del sistema español), reconocido por el propio autor, que fue secretario del mismo hace unos años. Esto nos hace reconsiderar la vieja y pragmática ecuación de coordinación (eficaz)=financiación. El autor apunta algunas de las posibles soluciones: se requiere el cambio de actitud y papel a desarrollar por el Departamento de Sanidad, globalmente más preocupado en las modalidades de gestión de los servicios en los territorios todavía no transferidos que por el papel de coordinación general, por nadie discutido, que le debe corresponder en el Sistema. También se requiere, en opinión del autor, el uso diferente de los medios al alcance del Ministerio de Sanidad: reconsideración de los aspectos de financiación, desarrollo de normas básicas y convenios, mejora de los sistemas de información comunes y de los mecanismos e indicadores de planificación general, etc.

La segunda parte del libro trata de los resultados y perspectivas de futuro del proceso de descentralización sanitaria en España. Entre los efectos del proceso descentralizador cabe

destacar que no parecen haber aumentado significativamente hasta ahora las desigualdades territoriales en salud y servicios sanitarios (no las desigualdades sociales en salud y servicios), e incluso cabe apuntar una tendencia a la convergencia en algunos ámbitos. Estas tendencias coexisten, sin embargo, con el mantenimiento de diferencias entre CC.AA. En cuanto a las perspectivas futuras de evolución del Sistema Nacional de Salud como sistema descentralizado, el autor señala dos cuestiones principales: la determinación de los márgenes de diversificación organizativa y funcional de los servicios autonómicos compatibles con un sistema de protección sanitaria para toda la población en todo el territorio español, con niveles de cobertura semejantes; y una definición del modelo de Estado descentralizado español. El autor apuesta por la coordinación entre las Administraciones para garantizar los objetivos comunes del Sistema, y el paso a un cierto sentimiento de propiedad del conjunto de éste por parte de cada uno de los responsables parciales (autonómicos) del mismo, como responsables solidarios de las mismas cuestiones en todo el Estado español. No olvida el autor hacer referencia al papel de los municipios como instrumentos locales de descentralización, tan enfatizado en algunos lugares de Sudamérica (Paganini et al, 1990).

En general, la objetividad de las valoraciones del autor queda razonablemente garantizada al contrastarlas con las de otros autores. Se agradece la fe de erratas que acompaña al libro, tan inusual como útil, ante la sorpresa (¡los hados tipográficos!) que produce el retrotraimiento a 1975 («donde dice») de muchos de los eventos producidos mucho más recientemente («debe decir»). En el lomo de este magnifi-

camente encuadernado libro, como en otros, creo que sería útil que apareciera el nombre del autor. Los nombres de los autores, dentro del interés por ciertos temas, pueden incitar a algunos lectores a sacar el libro del estante de una biblioteca, para al menos hojearlo.

La audiencia potencial del libro incluye a directivos y profesionales de los servicios de salud y sanitarios, pero creo que puede tener también interés de consulta para estudiantes de postgrado. ¡Y para algunas oposiciones!

Es meritorio y de agradecer que algunos ex-cargos (¿futuros cargos?) de la administración sanitaria como el autor de este libro hayan consagrado parte de su tiempo a manuscibir su conocimiento teórico y experiencia práctica, y sus reflexiones, sobre este tema, con el ánimo de estimular el debate y proseguir una tarea que está en la arena sanitaria. Ojalá que los mandos resultantes de los necesarios cambios políticos en las sucesivas administraciones aprovechen frutos como este libro, y las literaturas grises, para que, parafraseando a Cajal, no se pierdan en la ignorancia.

Nos consta que Javier Rey sigue trabajando en este tema, en el que hay, ciertamente, necesidades de investigación (evaluativa) que generen las evidencias que faltan para un mejor manejo del mismo. Solo nos queda permanecer atentos y participar, en la medida en que nos concierna, en las futuras aportaciones al respecto.

J.R. Banegas

*Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública.
Facultad de Medicina. Universidad Autónoma
de Madrid.*

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

Se incluye una selección de libros que han sido objeto de recensión o mención en una revista científica biomédica internacional, agrupados por temas específicos. En aquellos casos en los que estaba disponible, se proporciona la referencia de la revista o revistas donde se publicó la recensión y la dirección electrónica de la editorial o los distribuidores.

Administración y gestión de servicios

Learning from the NHS internal market: a review of the evidence. Le Grand J, Mays N, Mulligan JA. King's Fund. 196 p. 17,95 £. (BMJ 1999;318:543; orders@bmjbookshop.com).

Life without disease: the pursuit of medical utopia. Schwartz WB. University of California Press. 159 p. 17,95£. (BMJ 1999;318:743; orders@bmjbookshop.com).

Managing patient expectations: the art of finding and keeping loyal patients. Baker SK. San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1998. 281 p. Precio no disponible. (<http://www.josseybass.com>).

The health care professional's guide to disease management: patient-centered care for the 21st century. Couch JB. Gaitersburg: AspenPublishers, 1998. 345 p. 49\$.

Understanding U.S. Health Services System. Barton PL.

Chicago: Health Administration Press, 1999. 472 p. 62\$. (New Engl J Med 1999; 340: 575).

Enfermedades crónicas

Life with chronic illness. Royer A. Westport: Praeger Publishers, 1998. 211 p. Precio no disponible. (<http://www.greenwood.com>).

The complete directory for people with chronic illness. Mackenzie L (ed.). Lakeville: Grey House Publishing Inc., 1998. 1.009 p. Precio no disponible. (<http://www.greyhouse.com>).

Enfermedades infecciosas

Bacterial infections of humans: epidemiology and control (3rd ed.). Brackman PS, Evans AS (eds.). Plenum Press, 1998. 887 p. Precio no disponible. (<http://www.plenum.com>).

Emerging infections. Krause RM (ed.). San Diego: Academic Press, 1998. 513 p. 84,95\$. (New Engl J Med 1999; 340:660).

The kiss of death: Chagas' disease in the Americas. Bastien J. Salt Lake City: University of Utah Press, 1998. 353 p.