PREÁMBULO: *CROSS THE RIVER FEELING FOR THE STONES*

No hablamos de eficiencia sin conocer la efectividad. Una de las investigaciones que han hecho historia fue la de Neuhauser y Lewincki publicada en el New England Journal of Medicine en 1975. En aquellos momentos la Sociedad Americana de Oncología recomendaba repetir seis veces el test de sangre oculta en heces -prevención secundaria del cáncer de colon- con el fin de disminuir el número de falsos negativos. Naturalmente encontrar una posible displasia a la sexta vez después de cinco negativos, con la sensibilidad y especificidad del test, tenía una probabilidad de uno entre tres millones. Cuando se calculó el coste marginal de un positivo en la sexta prueba se encontró que era de 47 millones de dólares. Años después, se generó una cierta discusión sobre el cálculo de probabilidades y costes marginales. Sin embargo, nunca fue éste el tema sino el mucho más importante de desconocimiento de la efectividad del test de sangre oculta en heces. Cuando no se sabe si una tecnología sirve para algo resulta bastante irrelevante que su coste sea de 49 millones de euros o de 4. Por tanto, si el desconocimiento más importante radica en la efectividad de los informes de posicionamiento terapéutico, los contratos de riesgo compartido, las estrategias que tratan de mejorar la adherencia, o las técnicas de evaluación económica (los cuatro temas abordados en este libro) resulta prioritario, como esta obra se propone, conocer qué funciona.

Australia, en 1993, y la provincia canadiense de Ontario, en 1994, fueron pioneros en la introducción de la llamada cuarta garantía, o cuarta valla, en la evaluación de fármacos. A las tres garantías de eficacia, calidad, seguridad añadía el análisis de la eficiencia. Posiblemente no fue casual que fuera en dos países fuerza desarrollados y sin una fuerte industria farmacéutica propia donde primero se intentara evaluar la eficiencia. Como tampoco son casuales los intentos de gobiernos donde si hay industria farmacéutica potente para desmontar, o paliar al menos, las limitaciones que la evaluación económica pueda suponer a los beneficios sin contrapartida que los justifique.

Al Dios de la Ciencia lo que es de la Ciencia…y al César del funcionamiento

FUNDACIÓN GASPAR CASAL PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA SALUD

social las medidas prácticas que permiten mejorar el establecimiento de prioridades sociales. La evaluación económica en tanto que se fundamenta en la economía del bienestar tiene un carácter ineludiblemente normativo, tradicionalmente bienestarista (*welfarista*) con la utilidad como medida de resultado y el individuo como único juez. Hace años, no obstante, que han surgido tradiciones, prácticas y abordajes académicos, que van más allá del bienestarismo (*extra-welfarism*): Adoptan medidas de impacto diferentes a la utilidad (como los años de vida ajustados por calidad o las capacidades de Sen), admiten otras fuentes de evaluación más allá de los individuos, o buscan la forma de permitir comparaciones interpersonales de bienestar. Claramente es difícil construir un criterio de bienestar social como lo es tratar de averiguar preferencias individuales que son lábiles, de origen desconocido, temporalmente inconsistentes, contradictorias ... Mucho se ha avanzado y siempre habrá más investigación adicional sobre estos temas, el que como mínimo beneficia a los investigadores, pero no hay que pensar en el avance científico como vía única. De la misma forma que una gran parte de la innovación no está basada en avances científicos (container, palette, Cirque du Soleil, Ikea, Inditex ...), tampoco hay que pretender que el problema que se trata de resolver -el de establecer prioridades sociales que respondan democráticamente a lo que más se valora dados los costes- sólo pueda avanzar por la vía de la investigación. La democracia y la eficiencia (producir aquellos servicios que las personas más valoran) reclaman criterios explícitos en lugar de implícitos, criterios que suelen ir más allá del de eficiencia para abarcar también el papel de la responsabilidad individual, los criterios de redistribución, o el tratamiento de la dignidad individual. Un establecimiento de prioridades explícito tiene serios obstáculos y costes. Entre los obstáculos destaca su escaso atractivo para políticos: establecer prioridades tiene el reverso de destacar que se deja sin hacer y obliga, por otra parte, a explicar posteriormente hasta qué punto se han alcanzado las prioridades establecidas. El objetivo de alcanzar decisiones sociales eficientes y democráticas tiene abordajes más allá de la evaluación económica. La legitimidad social en el establecimiento de prioridades se logra con participación política y responsabilidad. Los caminos no necesariamente científicos en la

evaluación, como el recién mencionado de aumentar la legitimidad de los procesos decisorios, requiere mayor transparencia -sin desnudar nadie- y mejora institucional que debe comenzar, en España, por una nueva ley de partidos políticos, donde Alemania mismo puede ser un referente.

La efectividad de las políticas es clave para el sostenimiento del Estado del Bienestar ya que sólo con prestaciones resolutivas se consigue deseabilidad (votos) por parte de los ciudadanos. De la misma forma que la cuantía de las pensiones se ajusta a la esperanza de vida, las prestaciones del Estado de Bienestar se deben elegir con vocación universal y criterios de coste-efectividad. El análisis coste-beneficio puede, de entrada, centrarse en las grandes inversiones públicas sin perder de vista la 'gestión de la utilización' por excelencia que es la planificación. La evaluación económica es una parte del sistema de control y seguimiento de la actuación pública y debe integrarse en el gran sistema de 'control de gestión' de la Administración Pública: Ciclo presupuestario, Intervención, Tribunales, etc.

Allí donde somos la excepción europea -como con la evaluación de tecnologías sanitarias con criterios de coste-efectividad incremental- podría establecerse incluso una moratoria a la incorporación de nueva tecnología y, mientras tanto, simplemente 'copiar' de países con más nivel de renta y con un estado del bienestar más consolidado que el nuestro. Las evaluaciones son un bien público, especialmente las que hacen referencia a tecnologías duras. El caso de las políticas públicas y las intervenciones comunitarias es diferente ya que están más abiertas metodológicamente y tienen menos validez externa.

Y cuando no haya gran plan ni manual de instrucciones, *just cross the river feeling for the stones*, como decía Deng Xiao-Pin.

Vicente Ortún Rubio

Professor Department of Economics and Business

CRES, Research Center on Health and Economics

http://www.upf.edu/pdi/vicente-ortun/