

# ¿QUIÉNES PIENSAN LAS INSTITUCIONES? LAS REDES DE ACTORES DE SALUD EN LA FUTURA AGENCIA ESTATAL DE SALUD PÚBLICA (AESAP)

**Daniel  
G. Abiétar**

*Unitat de Suport a la Recerca Metropolitana Sud. Fundació Institut Universitari per a la recerca a l'Atenció Primària de Salut Jordi Gol i Gurina (IDIAPJGol). L'Hospitalet de Llobregat. Proyecto Salud Pública en Transformación (SPenT). Área de Derecho Administrativo. Universidad de Lleida*

## SUMARIO

- I. Agradecimiento.
- II. Contexto histórico y justificación.
- III. ¿Quiénes piensan las instituciones? Hacia un análisis institucionalista.
- IV. Bibliografía.

## RESUMEN

La creación de un centro estatal de salud pública, con una dotación adecuada de recursos, permitirá afrontar los desafíos de la salud pública del presente y del futuro en España. Para ello, las funciones de esta futura institución, que se propone como Agencia Estatal, deben abordar, además de las necesidades habituales de organización de la salud pública, la conexión de estas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, coordinando una estrategia estatal que integre distintos actores de salud en una red generosa y cooperativa, y desarrollando una estrategia de comunicación en salud pública innovadora, referente y priorizada, entre otros aspectos. La falta de recursos, la relativa desconexión actual de las funciones esenciales de salud pública en el ámbito estatal y la inequidad en el desarrollo autonómico y municipal de estas propician el desarrollo del proyecto de la Agencia como una red de redes, tal como se defiende en esta comunicación. La pregunta realizada por la antropóloga Mary Douglas “¿Cómo piensan las instituciones?” inspira la trama central de esta reflexión: ¿quiénes piensan las instituciones? ¿cómo afecta la forma de estos procesos de deliberación al diseño institucional?

## PALABRAS CLAVE

Institucionalismo; Salud Pública; Agencia Estatal de Salud Pública; Trabajo en red; Inteligencia Colectiva; Organización de la Salud Pública.

## ABSTRACT

*The establishment of a state public health center, adequately resourced, will enable Spain to confront present and future public health challenges. To achieve this, the functions of this prospective institution, proposed as a State Agency, must not only address the usual requirements of public health organization but also align them with the Sustainable Development Goals. This entails coordinating a national strategy that integrates various healthcare stakeholders into a generous and cooperative network and developing an innovative, benchmark, and prioritized public health communication strategy, among other aspects. The lack of resources, the current relative disconnect of essential public health functions at the state level, and the inequality in their regional and municipal development promote the development of the Agency project as a network of networks, as advocated in this communication. The question posed by anthropologist Mary Douglas, “How do institutions think?” inspires the central theme of this reflection: Who thinks the institutions? How does the form of these deliberation processes impact institutional design?*

## KEYWORDS

*Institutionalism; Public Health; State Public Health Agency; Networking; Collective Intelligence; Organization of Public Health.*

## I. AGRADECIMIENTO

Me gustaría comenzar la comunicación con un agradecimiento “justificado”. Agradecimiento a Ildelfonso Hernández-Aguado, pero también a las compañeras del grupo redactor del grupo de trabajo de SESPAS para la elaboración de recomendaciones al diseño de la futura Agencia Estatal de Salud Pública (en adelante, AESAP): Sandra García Armesto, Ana M. García, Manuel Franco, Juan Luis Beltrán, Andreu Segura-Benedicto e Iñaki Gutiérrez-Ibarluzea. La justificación de este agradecimiento viene en 2 reflexiones de 2 de mis filósofas de cabecera:

- La primera, de Clara Serra, que en el seminario “Héroes y villanos *again*. Nuevos viejos mitos de la masculinidad” del ciclo de masculinidades “Masculino, antipatriarcal”, venía a decir que en contra del sujeto que impone la modernidad (ficticiamente autosuficiente, puramente racional, masculino), que nos ha llevado a la barbarie y a la crisis ecosocial actual; en contra de ese sujeto, decía, había que reivindicar, por así decirlo, que como seres sociales, el reconocimiento al otro lado del “yo” es imprescindible para el ser humano. Desde mi posición de joven investigador, no está de más recordarlo hoy, las personas que estamos creciendo y aprendiendo intensamente requerimos de esos cuidados y atención de las personas con más poder en nuestra área.
- La segunda, es una idea que elabora Ernesto Castro en su conferencia “Hacia una ética de la generosidad” del IV Encuentro de Filosofía Intercultura. En la defensa de la ética de la generosidad que está construyendo como parte de su sistema filosófico, Ernesto propone llamar generosidad a “tender puentes entre comunidades diversas”. Es decir, “hacer la generosidad” sería un salto de confianza, un intento de crear un vínculo de amistad (Spinoza) y una preocupación por los intereses de alguien que, a priori, no forma parte de tu comunidad de **intereses**. Definida así, es evidente que el acto generoso tiene un carácter productivo, generador y transformador de las conductas éticas en las que nos desenvolvemos. Como persona disidente de género, joven, tengo que dar las gracias al grupo de trabajo de SESPAS por su generosidad. Como Ernesto Castro, creo que la virtud va de eso; no de qué debemos hacer, sino de quiénes somos, y cómo nos retratamos en nuestros actos.

¿En qué no voy a centrarme durante esta comunicación? No expondré los contenidos de la propuesta de AESAP que se hace desde el grupo de trabajo de SESPAS, ya que han sido ampliamente discutidos en otros foros y están disponibles online. ¿De qué sí

que pretendo hablar? 1) Del contexto político en el que se encaja la creación de la AESAP; 2) del proceso de redacción del informe, y del perfil de personas participantes; y 3) de una reflexión filosófica sobre este proceso y mi participación en el mismo.

## II. CONTEXTO HISTÓRICO Y JUSTIFICACIÓN

Las unidades de estrategia y prospectiva son una necesidad más candente en los últimos años en el mundo. Con la pandemia, la perspectiva de *preparedness* ha cobrado especial importancia en el ámbito político, entendida como la capacidad de respuesta de las instituciones ante fenómenos naturales o humanos imprevistos y con potenciales frecuencias catastróficas. Y ello justifica, en parte, que se recupere la propuesta de un centro estatal que coordine la respuesta institucional ante crisis sanitarias, ya promulgada en el artículo 47 de la ley 33/2011, General de Salud Pública. Sin embargo, ya en 1976, el gobierno de Adolfo Suárez fue uno de los primeros en crear una de estas *foresight unit*, el Instituto Nacional de Prospectiva, precedente de la Oficina Nacional de Estrategia y Prospectiva, y que formaba parte del Ministerio de la Presidencia del Gobierno. Este último detalle no es baladí porque, tal como hemos enfatizado muchas personas en este proceso<sup>1</sup> -finalmente inconcluso- de creación de la AESAP, la naturaleza intersectorial, transversal y multinivel de los retos que ha de afrontar sugiere que esta institución no cuelgue de un ministerio concreto, sino que dependa directamente de la Presidencia del Gobierno, a fin de dotarle de una autoridad y capacidad coordinadora *sui géneris*.

Otras iniciativas, como la Agenda 2030, señalan esta tendencia internacional a la prospectiva en el abordaje de los retos políticos y sociales. Una planificación en el uso de recursos que requiere de diseñar líneas estratégicas con objetivos concretos y evaluables en un tiempo definido. De nuevo, para el contexto español, el Plan de Renovación, Transformación y Resiliencia, responde a esta inercia de recuperación de la crisis ecológica, social y sanitaria. En su componente 18, el Plan recupera la intención de crear dicho Centro Estatal, y sugiere varias funciones para él: la vigilancia de la salud pública, las evaluaciones de riesgos y el análisis de la situación en salud de la población española desde un punto de vista integral; la mencionada preparación y respuesta ante alertas sanitarias; y la evaluación de la Estrategia Estatal de Salud Pública (contrato marco de dicha institución con el Ejecutivo).

<sup>1</sup> Y cuya idea germen nació en un paseo, como tantas otras. Gracias a Nacho Sánchez por la discusión, y a Juan Luis Beltrán por la discusión posterior.

En este contexto, la Sociedad Española De Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS) emprende la elaboración de un informe de recomendaciones que puede entenderse como un proceso de “reagenciamiento” de la propuesta de crear el Centro Estatal, con el objetivo de generar un efecto marco sobre la propuesta inicial, e influir en la forma institucional y las funciones de dicho centro. A su vez, este proceso permite articular distintos espacios de debate entre las distintas asociaciones que conforman SESPAS, dada la naturaleza multidisciplinar de esta confederación, disponiendo así un debate “a la altura” de la importancia que tenía la creación de este centro estatal para el sistema de salud pública en España.

¿Y por qué era y es tan importante una institución así en España? Precisamente por una de las ideas comentadas anteriormente. La naturaleza intersectorial de la tarea de la salud pública, que requiere de coordinar distintos departamentos y sectores a fin de conseguir el objetivo de mejorar la salud de la población, dado que esta depende de los determinantes sociales de la salud -y no olvidamos que sobre ellos tienen poder numerosos actores, no solo sanidad-; la naturaleza intersectorial, decía, obliga a que el trabajo en salud pública se desarrolle incansablemente en espacios intersectoriales, donde puedan encontrarse el nivel internacional, estatal, autonómico y local, pero también los distintos ministerios, sociedad civil, centros de excelencia, etc. Se trataría de articular una red de instituciones que, contando con todas las capacidades estimularía la inteligencia de salud pública de todo el país, e incluso de Europa u otras regiones. Es decir, liderar y coordinar la mejora cualitativa y cuantitativa de las funciones esenciales de salud pública que le serían asignadas, y el apoyo catalizador a las implementadas en el conjunto del sistema de salud pública español a través de fomentar el flujo de recursos cognitivos, económicos, políticos y legales entre los distintos territorios del Estado, afrontando de lleno la desigualdad territorial que acucia España. Toda la inteligencia en salud del Estado, pública y privada, puesta al servicio de una red (una Agencia Estatal) que alimentase las tareas de salud pública que ya se hacen en España.

### III. ¿QUIÉNES PIENSAN LAS INSTITUCIONES? HACIA UN ANÁLISIS INSTITUCIONALISTA

Dejando ya de lado reflexiones concernientes a la propuesta de Agencia Estatal, y volviendo a la pregunta que da título al artículo, cabe preguntarse, ¿qué perfiles formaron parte del proceso de redacción del informe de SESPAS? Pues bien, predominó

un perfil de personas con formación mixta, principalmente en Medicina -alguna persona de economía-, y especializadas en salud pública. En base a su tarea diaria, encontramos dos esferas: por un lado aquellas personas con un perfil académico universitario, y por otro lado el de aquellas personas que trabajaban en servicios de sanitarios, de salud pública y de innovación, en frecuencia descendente por ese orden. El 65% eran hombres y el 35% de mujeres (sexo asignado... por el ponente), si bien las mujeres tuvieron una mayor participación y liderazgo en el grupo redactor y en el grupo de discusión. Solo 1 persona se identificó como no binaria. Las personas participantes tenían una larga trayectoria en salud pública, estando casi ausentes las personas jóvenes y con baja participación. ¿Por qué creo que es importante hacer este ejercicio descriptivo? Sobre todo para saber quiénes faltan y podrían aportar diversidad y riqueza al proceso que nos resta si este proceso continúa después de las elecciones generales de julio 2023, y que tiene mucho de creativo. Estaremos de acuerdo en que, para crear una institución que pretende velar y proteger la salud colectiva, y teniendo en cuenta las desigualdades que existen en nuestra sociedad, tendrían que tenerse en cuenta los ejes de desigualdad que hacen que la participación no se dé equitativamente. La edad es solo uno de ellos. Es decir, tenemos pendiente redistribuir recursos para que las personas que antes no podían, proyecten la voz y la reflejen en las propuestas para la futura AESAP.

Para llegar a justificar la necesidad de una participación diversa en este proceso instituyente, podríamos preguntarnos ¿Algún grupo concreto (sea la administración pública, o sea cualquier actor de la sociedad civil) ostenta la capacidad de pensar la AESAP desde y por la totalidad de la sociedad, sin una representación de la diversidad social? Porque la legitimidad está claro que ya la ostentan, simplemente por recursos legales y/o políticos. Hay un texto clásico de la filosofía griega que refleja bastante bien una posible respuesta a la pregunta, que dice así: “Si los bueyes o los caballos o los leones tuviesen manos o pudieran dibujar con ellas y realizar obras como los hombres, los caballos dibujarían imágenes de dioses parecidas a las de los caballos, los bueyes parecidas a las de los bueyes, y harían los cuerpos de los dioses cada tal y como tiene el suyo”, escribió Jenófanes de Elena.

Esta idea teológica, en esencia, está en el concepto de conocimiento situado de Donna Haraway (Haraway, 1991), más contemporáneo que el de Jenófanes. En su epistemología feminista, Haraway nos dice que independientemente del tipo de método empleado, ningún conocimiento está desligado de su contexto ni de la subjetividad de quién/quienes

lo emiten. Así, no debemos leer a la investigadora o el investigador, la redactora o redactor, como la voz invisible y anónima de la autoridad científica o técnica, sino como la de individuos reales, históricos, con deseos e intereses particulares y específicos. Con esto vuelvo a la idea que comentaba anteriormente y que es mi primera premisa: la diversidad, entendida aquí como multiplicidad de puntos de vista es fundamental en este proceso de definición de la AESAP. Y radicalmente, en términos de participación efectiva, transformadora y definitoria de la AESAP por parte de sectores sociales, no solo de diversidad de background técnicos entre los profesionales que se implican.

Llegados a este punto, y habiendo comentado a) el contexto político que nos envuelve, b) la propuesta de la AESP y c) la descripción del grupo que participó, quiero introducir nuevo contenido teórico para llegar a las otras 2 premisas que son, bajo mi punto de vista, las condiciones necesarias para una reflexión radical sobre el proceso de la creación de la AESP. Introduzco aquí 2 conceptos más, de Cornelius Castoriadis, que son fundamentales y nos pueden ayudar.

Por un lado, el concepto de “la institución imaginaria de la sociedad” (Arribas, 2008; Castoriadis, 2002, 2005, 2013), que hace referencia a cómo la sociedad va surgiendo en la medida que componentes sociales que flotan en la sociedad también habitan en las personas particulares, y son estas últimas quienes la producen, la instituyen. Dicho de otra forma, los individuos instituyen a la sociedad pero la misma sociedad instituye a los individuos, les provee de las categorías desde las que se piensa. Hay un flujo dinámico y una reciprocidad constante entre lo instituyente y lo instituido. Algo que también figura en el libro “¿Cómo piensan las instituciones?” de Mary Douglas (Douglas, 1996).

Por ello, si queremos ser fidedignos a la realidad, ocurre que las instituciones nos piensan, pero también nosotras a ellas. Ocurren ambas cosas. Douglas defiende que habitualmente son las élites económicas y culturales las que, a través de relaciones de poder, tienen la capacidad de suministrar ideas sobre lo que deben ser las instituciones, generando un sentido común que interioriza la ciudadanía, y que permitirá legitimar, de nuevo, dichas instituciones (estas ideas están presentes también en Durkheim). Aquí estaríamos respondiendo, desde una perspectiva teórica, a la pregunta de “¿quiénes piensan las instituciones?”. Partiendo de este planteamiento teórico, mi segunda premisa es que podríamos tener agencia suficiente para influir en la configuración de la Agencia. Pero que esta será colectiva y no libre, sino condicionada a las relaciones de poder que se dan en la Salud Pública y en la Política estatal.

Por otro lado, el segundo concepto de Cornelius Castoriadis. Para este autor existen dos dimensiones en el proceso instituyente (de constitución) de las instituciones. Una dimensión identitaria/conjuntista y una dimensión creadora/magmática. No entraré a explicar las dimensiones, pero Castoriadis hace esta diferenciación para señalar que en nuestra constitución como sociedad, el paso hacia otras posibilidades de organización, de instrumentos sociales para la autonomía, es posible porque existe esa dimensión creadora/magmática que a veces descuidamos desde la perspectiva técnico-científica, compuesta por todas aquellas ideas todavía por determinar, y que alimentan la imaginación. Para Castoriadis existe, pues, la posibilidad de hacer las cosas genuinamente distintas. Esta sería la 2ª pregunta que esconde la comunicación, y que ya surgía en redes sociales cuando se difundió un seminario que realicé para la Universidad de Alicante con este mismo contenido, que es la cuestión de si “podemos pensar las instituciones” desde cierta libertad, desde cierta actitud emancipadora. De si puede existir “la fuga” a las lógicas, las formas de organización del trabajo... que nos vienen dadas.

En este sentido último, las contribuciones de los institucionalistas franceses pueden ser algo esclarecedoras. Aunque complicada, esa fuga puede apoyarse en dispositivos institucionales. Esto es, espacios grupales que actúan como heterotopías (Foucault, 1997), que plantean una forma de organización como un desafío a la sociedad real moderna -al individualismo, el pragmatismo, etc.-. Son muchos los experimentos que estas corrientes institucionalistas han realizado desde el siglo pasado hasta la actualidad (Prades, 2018), unos con más acierto que otros. Pero, de lo que no cabe duda, es de estas intervenciones fueron en cierto modo liberadoras para los trabajadores de las empresas e instituciones en las que se llevaron a cabo. Y lo fueron principalmente porque crearon un espacio en donde la creatividad tenía lugar, y a la vez se sustituían las funciones delegativas y representativas del habitual funcionamiento de las instituciones; un espacio en donde se podía pensar que otras formas de organización del trabajo -que no alienaran y atomizaran al individuo y su tarea- eran posibles. Y todo ello pese a los enormes miedos, repliegues y retrocesos que genera en el ser humano percibir transformaciones en las estructuras de las que forma parte (Mendel, 1993).

En el pensamiento institucionalista, se considera que las instituciones desempeñan un papel fundamental en la organización y el funcionamiento de la sociedad. Cada una de ellas tiene sus propias reglas y prácticas que regulan la conducta y las interacciones de las personas en un contexto social e histórico específico. En ellas se produce la sociedad y sus

sujetos, dado que es allí donde las personas pasan individual y grupalmente del pensamiento al acto. Allí están insertas en relaciones sociales mediadas por dichas instituciones (Prades, 2018). Por ello, “lo que propongo es entonces muy simple: solamente pensar en lo que hacemos” (Arendt, 2009) en dichas instituciones (y en cómo son pensadas y construidas).

Con esto llego a mi tercera premisa, y es que estamos ante una oportunidad preciosa y única de un cambio de modelo para la salud pública estatal e inductor de cambios en la salud pública territorial. Hasta la creación de la AESAP, asistiremos y podremos pugnar por participar en ese imaginario instituyente de esta institución. Y a mi ver es un imperativo profesional y moral, como salubristas y como ciudadanas, hacerlo. Porque cuando pensamos qué queremos que sea y haga la AESP, estamos pensando cuáles deben ser las formas de hacer y de pensar en salud pública, y ello lleva aparejado la sanción explícita o implícita de esas formas de pensar y hacer que formarán parte de nuestra carrera profesional. ¿Dónde está la dificultad de este proceso? En que precisamente aquello a lo aspiramos -una institución basada en la inteligencia colectiva- es precisamente lo que debemos ensayar. Este proceso de pensar la AESAP requiere poner en práctica la inteligencia colectiva que tanto pedimos. Y para ello necesitamos espacios, recursos, inclusividad y voluntad democrática.

Estamos inmersas en un proceso político importante, en el que se están definiendo las prioridades políticas de la década, y el camino hacia una sociedad nueva y más sostenible (también en términos de su sistema de salud), o hacia el colapso sanitario asistencialista. Y como tal siento que es importante poner en valor el entusiasmo que muchas veces nos caracteriza, aunque no exclusivamente, a las personas jóvenes. Este proceso no solo requiere de la experiencia en Salud Pública. También requiere del entusiasmo de nuevas y diversas voces, especialmente de aquellas personas que van a enfrentar cara a cara el colapso ecológico y social que ya habitamos.

Para cerrar reforzando este enfoque, acabaré con un fragmento de El Político, uno de los diálogos de Platón, que decía: «éste es el fin del tejido de la actividad política, la combinación en una trama bien armada del carácter de los hombres\* valientes con el de los sensatos, cuando el arte real los hará reunido por la concordia y el amor en una vida común y haya confeccionado el más magnífico y excelso de todos los tejidos, y abrazando a todos los hombres de la ciudad, tanto esclavos como libres, los contenga en esa red y, en la medida en que le está dado a una ciudad llegar a ser feliz, la gobierne y dirija, sin

omitir nada que sirva a tal propósito» (2021) (Diálogos IV, Político, 311b-c). El contrapoder femenino a esta propuesta aristocrática del ateniense lo pondrá Lisístrata, utilizando la misma técnica: “las mujeres están capacitadas para tejer, con los diversos ciudadanos, y una vez expurgados los malvados, «un manto para el pueblo»” (Bordoy, 2010).

De este trenzado de valentía y prudencia surge el robusto “tejido social”. Un trenzado social, pero también institucional.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Paidós.
- Arribas, S. (2008). Cornelius Castoriadis y el imaginario político. *Foro Interno*, 8, 105-132.
- Bordoy, F. C. (2010). *El arte de tejer como paradigma del buen político en Platón*.
- Castoriadis, C. (2002). *La insignificancia y la imaginación: Diálogos con Daniel Mermet, Octavio Paz, Alain Finkielkraut, Jean-Luc Donnet, Francisco Varela y Alain Connes*. Trotta.
- Castoriadis, C. (2005). *Los dominios del hombre: Las encrucijadas del laberinto*. Gedisa Barcelona.
- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad* (Vol. 2). Tusquets México.
- Douglas, M. (1996). *¿Cómo piensan las instituciones?* Alianza Editorial.
- Foucault, M. (1997). Los espacios otros. *Astrágallo: Cultura de la Arquitectura y la Ciudad*, 7, 83-91.
- Haraway, D. J. (1991). *Simians, Cyborgs, and Women: The Reinvention of Nature*. Free Association Books.
- Mendel, G. (1993). *La sociedad no es una familia. Del psicoanálisis al sociopsicoanálisis*. Paidós. <https://nodosgestion.files.wordpress.com/2017/04/la-sociedad-no-es-una-familia-mendel-gerard.pdf>
- Platón. (2021). Político. En *Diálogos V* (Biblioteca Clásica). Gredos.
- Prades, J.-L. (2018). *Figuras de la psicología: De la crítica de Taylor al actopoder de Gérard Mendel*. Lugar.