

---

# Cuadernos del CEDEOP

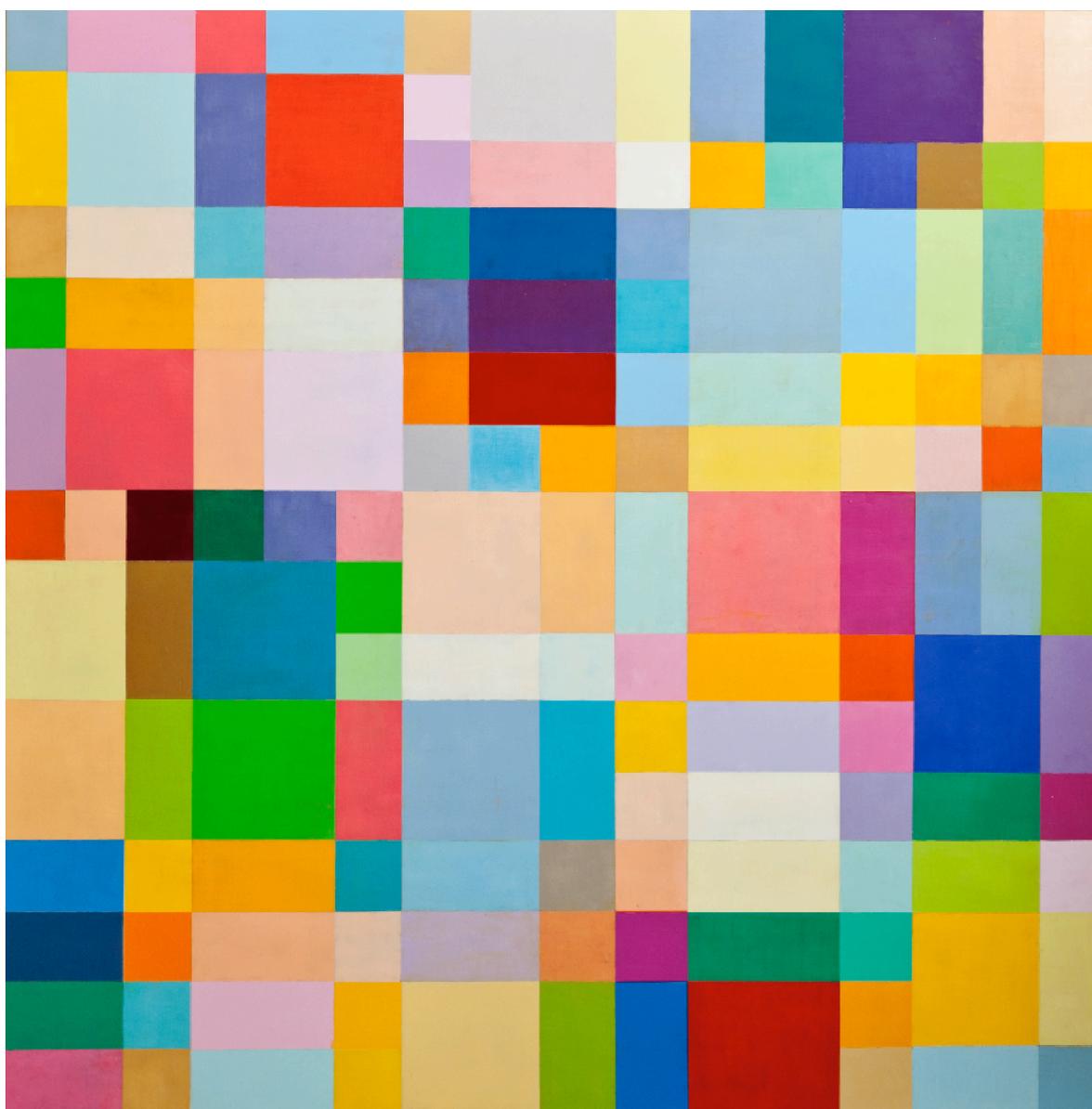
---

CENTRO DE ESTUDIOS DEL ESTADO  
Y LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

---

N.º 20

Año 2 | 3 de febrero de 2023



Georges Meurant, 2011, huile sur bois, 200x200 cm

---

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

---

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS  
CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

---

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

---

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Directora del Instituto de Investigaciones

en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para

la Gestión – IADCOM

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Estudios sobre el Estado

y las Organizaciones Públicas

Alejandro M. Estévez, Ph.D.



## Staff

### **Director de la publicación:**

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

### **Comité Editorial:**

Cristian Pliscoff Varas - Universidad Católica de Chile (Chile)  
Cristina Díaz - Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)  
Denis Proulx - Université du Québec (Canadá)  
Dora Bonardo - Universidad Nacional del Comahue (Argentina)  
Eva Sørensen - Universidad Roskilde (Dinamarca)  
Evert Vedung - Universidad de Uppsala (Suecia)  
Jale Tosun - Universidad de Heidelberg (Alemania)  
J. Ignacio Criado - Universidad Autónoma de Madrid (España)  
Joan Subirats - Universidad Autónoma de Barcelona (España)  
Jorge Etkin - Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
Leonardo Schvarstein - Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
Norberto H. Góngora - Universidad Nacional de La Plata (Argentina)  
Omar Guerrero - Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
Patricia Domench - Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina)

**Diseño gráfico:** Edwin H. McDonald (UBA)

**ISSN: 2796-8200** // Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP);  
Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires.  
Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ),  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
República Argentina  
[cedeop@fce.uba.ar](mailto:cedeop@fce.uba.ar)  
[www.economicas.uba.ar](http://www.economicas.uba.ar)

# La próxima pandemia, desafíos a la gobernanza para combatir la resistencia a los medicamentos antimicrobianos

Por: Jon Pierre<sup>1</sup>

## RESUMEN<sup>2</sup>

Según Jon Pierre, la próxima pandemia estará ligada a la resistencia a los medicamentos antimicrobianos. La AMR constituye un problema de salud pública por el cual fallecen millones de personas en todo el mundo cada año a pesar de que no sea una cuestión de gran difusión pública. Por ello, propone abordar la naturaleza política de la AMR para poder comprender en qué consiste y, consecuentemente, diseñar la estrategia o política de salud pública más idónea para combatirla.

**Palabras clave:**

Políticas Públicas, Pandemia, Resistencia Antimicrobiana, Políticas de salud pública, Gobernanza de la Salud.

## ABSTRACT

According to Jon Pierre, the next pandemic will be linked to resistance to antimicrobial drugs. AMR is a public health problem from which millions of people around the world die every year, despite the fact that it is not a matter of great public awareness. Therefore, it proposes to address the political nature of AMR in order to understand what it consists of and, consequently, design the most suitable public health strategy to combat it.

**Keywords:**

Public Policies, Pandemic, Antimicrobial Resistance, Public Health Policies, Health Governance.

---

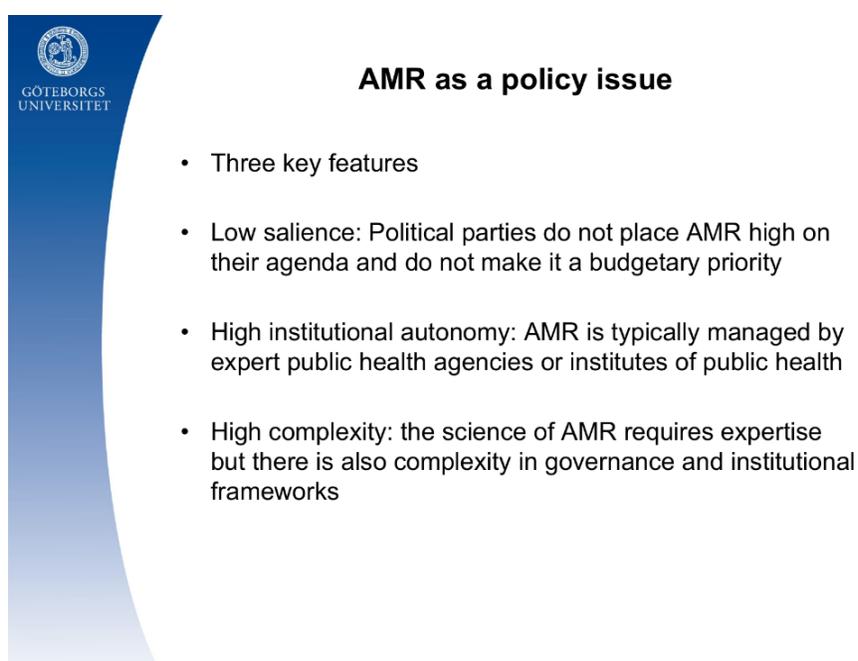
<sup>1</sup> Ph.D. in Political Science and professor emeritus at Gothenburg University.

<sup>2</sup> Traducción y transcripción realizada por la Lic. Luz Piraiño Martínez, del webinar transmitido el 14 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=eXvYG4C9bz8&t=1143s>

## I. Introducción

Jon Pierre introduce el tema del webinar del día de la fecha: “La próxima pandemia: los retos de la gobernanza frente a la resistencia a los antimicrobianos (RAM)” (*The next pandemic: Governance challenges in addressing antimicrobial resistance (AMR)*). La AMR constituye un problema de salud pública por el cual fallecen millones de personas en todo el mundo cada año a pesar de que no haya cobrado gran publicidad. Por ello, Pierre propone abordar la naturaleza política de la AMR para poder comprender en qué consiste y, consecuentemente, encontrar la estrategia de salud pública más idónea para combatirla.

## II. La próxima pandemia: los retos de la gobernanza frente a la resistencia a los antimicrobianos (RAM)



**AMR as a policy issue**

- Three key features
- Low salience: Political parties do not place AMR high on their agenda and do not make it a budgetary priority
- High institutional autonomy: AMR is typically managed by expert public health agencies or institutes of public health
- High complexity: the science of AMR requires expertise but there is also complexity in governance and institutional frameworks

El autor dirige un proyecto de investigación que se encuentra en curso hace ya tres años con respecto a la temática y sostiene que existen tres cuestiones fundamentales que sobresalen. En primer lugar, los partidos políticos no colocan la cuestión de la AMR en la agenda ni le dan la relevancia presupuestaria adecuada, resultando en liderazgos políticos que se preocupan más por las elecciones y los problemas de corto plazo que por el tratamiento de problemas a largo plazo al ser la recompensa política es muy lejana en este último caso.

En segundo lugar, existe un alto nivel de autonomía institucional en lo que refiere a las agencias e instituciones de salud pública a la hora de manejar la AMR; son altamente independientes y discrecionales a nivel político y extremadamente funcionales al criterio de los expertos que se ocupan del tema y definen su agenda. Por último, la AMR constituye un problema extremadamente complejo dado que se vuelve un desafío el hecho de llegar a estrategias acerca de cómo organizar políticas e intervenciones públicas que ayuden a reducir la prevalencia de la AMR.

### When the cat is away...

- Low salience, high institutional autonomy and high issue complexity open up a potential 'administrative action space'
- Administrative entrepreneurs with significant 'latitude of action' (Shen and Cho) are forming an international epistemic community
- These entrepreneurs have the expertise, passion and autonomy required to drive the AMR work in their respective countries
- We see this pattern in Italy, Poland, Portugal, Latvia, The Czech Republic, Sweden among other countries

Ergo, se está en una situación llamada “cuando el gato está fuera, los ratones salen a jugar”; existe vasta autonomía administrativa y los políticos no parecen realmente preocuparse. Los servidores públicos no logran cuestionar los objetivos generales de la institución, los aceptan y utilizan su autonomía para perseguir dichos objetivos a través de otros canales. Entonces, Pierre propone una “latitud de objetivos” a partir de la cual los funcionarios públicos pueden también establecer y definir sus propios objetivos evitando una discrecionalidad administrativa.

A lo largo de la investigación en cuestión, se probó que la autonomía que poseen los expertos es utilizada mucho más en lo que respecta a una latitud de acción que para una latitud de objetivos a pesar de tener un admirable trabajo en equipo -existe una estrecha cohesión y una efectiva red de expertos- y una increíble pasión por su oficio y vocación. Aquello es visto en múltiples administraciones públicas a nivel global; Italia, Portugal, Polonia, Suecia, República Checa, Letonia, etc.

### The AMR problem

- Antimicrobial resistance (AMR) is the result of (over)consumption of antibiotics. Bacteria become resistant to antibiotics. Hospital patients die from diseases that previously were not lethal like pneumonia or sepsis
- In 2019, 1.3 million deaths globally were attributable to AMR.
- AMR means that routine surgery like appendix removal or hip replacement can entail infection by multi-resistant bacteria
- Antibiotics are used both as a medicine and in animal food production to prevent infection and stimulate growth
- Multiresistant bacteria are spread globally through travel and trade

Al profundizar en el problema de la resistencia a los antimicrobianos es que surge como consecuencia del uso excesivo de antibióticos dado que son utilizados en momentos no adecuados, de manera prolongada y en propósitos dudosos. Se utilizan en el ganado para acelerar procesos de crecimiento y lograr niveles de producción más veloces con granjas industriales de alta rentabilidad. El problema surge cuando las bacterias implicadas aprenden a ser resistentes a los antibióticos utilizados en los animales de granja y se propagan de manera

## La próxima pandemia: desafíos a la gobernanza para combatir la resistencia a los medicamentos antimicrobianos

fácil y rápida. Así pues, son capaces de viajar e introducirse en los cuerpos humanos a través de los alimentos que los individuos consumen.

Por ejemplo, los esqueletos de mamuts que están siendo encontrados en todas partes del mundo bajo la tierra llevan bacterias multi-resistentes a los propios antibióticos naturales y aquello explica que la resistencia antimicrobiana sea una respuesta bacteriana evolutiva; los antibióticos siempre han sido libres en la naturaleza y han permanecido en conflicto con las bacterias. En este sentido, se vuelve menester pensar el uso de los antibióticos de una forma más inteligente a la existente en la actualidad.

El autor propone ejercer una “administración de antibióticos” como una oportunidad única en la historia de ser más inteligentes, profesionales y reflexivos en el uso de los mismos.


  
GÖTEBORGS  
UNIVERSITET

### How do we fix AMR?



- Reducing the use of antibiotics is key
- International coordinated action
- Improving antibiotic stewardship and hospital hygiene
- A 'One Health' approach
- The science is not the problem. Governance is the problem

Existen múltiples tiendas en todas partes del mundo que venden discrecionalmente antibióticos para animales y seres humanos. Así pues, *se torna clave reducir la resistencia antimicrobiana a través de la reducción en el uso de antibióticos* y para ello se requiere una acción coordinada a nivel internacional ya que las bacterias viajan y no reconocen fronteras nacionales; todo el mundo debe lidiar con ellas y, por ello, todo el mundo debería contribuir con la causa.

En esta misma línea es que se deduce, desde el punto de vista de las ciencias sociales, que se trata de un problema de acción colectiva. Además de reducir el uso de antibióticos, es necesario trabajar en la mejora de la administración de dichos antibióticos y la higiene hospitalaria para combatir en el campo de batalla a las bacterias multi-resistentes.

A su vez, se debe pensar la cuestión desde una perspectiva integral de la salud; no sólo se debe considerar los antibióticos en el uso humano sino también en el sector veterinario y medioambiental. Se precisa de un enfoque consolidado que englobe las tres áreas -humana, animal y medioambiental- para lograr una estrategia conjunta que aborde los antimicrobianos y la aparición de dichas bacterias multi-resistentes. El verdadero desafío no yace en las ciencias médicas sino en la gobernanza y gestión pública.

## Collective action and AMR

- Why is collective action necessary to address the AMR problem?
- Does coordinated collective action require formal authority?
- AMR work in Europe: Comparing the human and veterinarian sectors
- Coping with diversity among collaborating countries
- Organizing collective action: hierarchies, networks, stakeholder arrangements

La acción colectiva se vuelve menester dado que el problema en cuestión trata a nivel global y precisa de una cooperación y coordinación mundial. Los países -con diversos tipos de desarrollo y prosperidad económica- deben poder ejercer una autoridad formal que baje líneas de acción colectivas hacia los actores implicados. En contraste, la Unión Europea constituye una gran “saga misteriosa” ya que posee poca autoridad formal en cuestiones como la salud pública y una fuerte autoridad formal en cuestiones como la salud veterinaria con una puja constante entre los Estados miembros para controlar estos y otros temas. Es decir, existe una coordinación de la acción colectiva en el sector de la salud pública humana frente al sector veterinario.

## Research design

- Mixed methods approach
- Mapping institutional context, networks among EU member states and perceptions on collective action in the AMR context
- Survey among senior public servants in all EU member states; network analysis; studies of National Action Plans and other strategy documents
- Interviews with senior AMR experts in all EU member states plus the UK, Norway, the WHO and EU Commission public servants (in total >40 interviews)

## La próxima pandemia: desafíos a la gobernanza para combatir la resistencia a los medicamentos antimicrobianos



### AMR governance

- Diversity of actors: Issue owners, stakeholders and potential support groups
- Horizontal and vertical governance arrangements
- Addressing diversity by forging bilateral international partnerships
- Develop further international peer review system of AMR strategies



### Preliminary findings

- National Action Plans show significant diversity among EU member states in terms of strategy, knowledge, resources and networks
- Public servants favor informal networks of experts to coordinate the work on AMR. Political leadership is in low demand
- Important differences in terms of the organization of governance between human side and animal side
- Public servants in western Europe are more optimistic about cooperation in the EU post-Covid compared to those in the CEE countries



### Why the bugs are winning



- AMR is an evolutionary bacterial response to antibiotics. "We can't fight evolution. We can only improve antibiotic stewardship."



### Challenges in AMR governance

- Free riding? It is not enough that some countries reduce the use of antibiotics when other countries do not reduce their use
- Political indifference in many countries
- The pharmaceutical industry has little incentives to develop new antibiotics which medical doctors are told not to use
- We need to ask ourselves why it is that some groups in society are more likely to develop infections. The "cause of the causes"

En el estudio en cuestión, se llevó adelante un método mixto en el que se llevaron a cabo encuestas a unos 170 expertos en ARM de toda la Unión Europea, el Reino Unido, Noruega, la OMS y la Comisión Europea, se mapeó el contexto institucional y, luego, se llevaron a cabo una serie de entrevistas.

Por otra parte, es relevante emparejar a los países de alto rendimiento y bajo rendimiento para lograr una acción colectiva; por ejemplo, Holanda conserva una estrecha cooperación con República Checa y Suecia una estrecha relación con Letonia. Además, coordinar un sistema de revisión y vigilancia de datos a escala internacional donde los expertos en AMR visitan otros países y obtienen informes y actualizaciones acerca de lo que se está haciendo en cada país, identificando problemas y dando consejos y soluciones para mejorar los trabajos.

Con conclusión, el problema principal radica en no colocar la resistencia antimicrobiana en la agenda y el desinterés de los políticos para abordar el tema. Además, se deben bucear las causas primeras e intentar reducir la aparición de infecciones a través de políticas públicas que permitan una vida digna y, con ello, una reducción del uso de antibióticos.

### III. Apartado de Preguntas

Pregunta por Patricia Becker: la moderadora expresa interés por la presentación y el reto y capacidad de orquestación que implica abordar problemas complejos desde diferentes niveles de gobierno y múltiples partes implicadas. Además, al tratarse la cuestión de ARM de un problema a largo plazo, los gobiernos se encuentran en la posición de no ser capaces de recoger el bono de la política en la actualidad al respecto y, a su vez, conforma un problema de las generaciones futuras y no actuales. En tanto, se vuelve altamente difícil involucrar a estas diversas partes en la cuestión.

También, conforma un reto biológico y científico ya que, como explicó el autor, la gobernanza es un gran reto a abordar en sí misma al tratarse de múltiples organismos independientes, redes y relaciones interorganizacionales inscripto en un mundo globalizado con problemas complejos que engloban a todo el mundo a pesar de las fronteras nacionales. En este sentido, cuando se habla de reformas del Estado y de cómo se piensa una agenda de gobernanza conjunta, no existe una jerarquía establecida para abordar la complejidad demandada ni objetivos y metas en sintonía con las distintas agencias implicadas.

Además, la moderadora hace hincapié en que el autor habló acerca de la importancia y desafío de ejercer una autoridad y liderazgo formal para la tratativa de estos problemas complejos.

Pregunta de la audiencia: ¿cuáles son los grupos de población más proclives a padecer las AMR?

La próxima pandemia: desafíos a la gobernanza para combatir la resistencia a los medicamentos antimicrobianos

Respuesta de Jon Pierre: el autor expresa encontrarse en un terreno algo inestable, sin embargo, sostiene que los grupos más proclives a contraer bacterias multi-resistentes están relacionados no con la edad sino con el estado de salud de los individuos.

Pregunta de la audiencia: ¿piensa en un enfoque policéntrico de gobernanza para abordar esta problemática?

Respuesta de Jon Pierre: efectivamente, el policentrismo es una manera de pensar la gobernanza dado que existen diversos y heterogéneos tipos de actores. El verdadero problema yace en las jerarquías establecidas en las que los políticos mandan las acciones de los expertos con el conocimiento de la materia, y a su vez, aquellos se encuentran permanentemente en la búsqueda de autorización y aprobación por parte de los primeros. En la gobernanza policéntrica se piensa más allá de la jerarquía y el reto trata de conseguir que esos actores lleguen a un modelo de coordinación que realmente funcione.

Pregunta de la audiencia: ¿cómo conseguir una mayor problematización de esta cuestión dada la ausencia en la agenda de muchos países?

Respuesta de Jon Pierre: la cuestión de AMR sí está en agenda pero con bajísima intensidad y no se está tomando decisiones al respecto.

Pregunta de Alejandro M. Estevez: ¿es necesario generar un gran consenso internacional a partir de las organizaciones gubernamentales?

Respuesta de Jon Pierre: reconozco que el “truco” en el posicionamiento de la cuestión en la agenda podría ser un encuadre diferente; por ejemplo, plantearlo no desde la salud pública sino desde las consecuencias económicas que pueden devenir de la resistencia antimicrobiana generalizada, atrayendo la atención no sólo del Ministro de Salud sino también del de Hacienda y, con ello, del primer funcionario de un país.

Pregunta de Patricia Becker: se pregunta acerca de si existe la experiencia de algún país que haya experimentado la creación de un comité con múltiples actores para deliberar el problema entendiendo que a veces es difícil llegar a las máximas autoridades pero no tanto a representantes del gobierno y de la industria farmacéutica.

Respuesta de Jon Pierre: existen varias experiencias como la mencionada y que se observa un patrón interesante que consiste en que los países que tienen una larga tradición en gobiernos corporativistas con intereses organizados e involucrados en la formulación y aplicación de políticas públicas. Por eso, tienden a poseer comités nacionales de coordinación que reúnen a muchos actores. Esta forma corporativa de pensar puede ser aplicada a la AMR para dar forma a la política económica, social, etc. e integrar a un gran número de actores y organizaciones implicados. Sin embargo, hay también otra versión más propia de Europa Central en la que el corporativismo no es tan común y existe, en cambio, una especie de grupo coordinador nacional en donde no hay una representación social más amplia.