

## Movilización y reunión de fondos para la atención primaria de la salud

Los acuerdos de financiación de la salud tienen una función clave en la atención primaria de salud (APS) como el instrumento para lograr una cobertura médica universal y de calidad. Estos acuerdos deben ser adecuados para promover la prestación de un servicio de APS eficaz, eficiente y equitativo.

La Comisión sobre Financiación de la Atención Primaria de la Salud de The Lancet ha identificado la mejor evidencia con miras a fortalecer los acuerdos de financiación de la APS, y establece una nueva visión sobre cómo priorizar a las personas en la financiación de la APS. Este es el primero de una serie de informes técnicos sobre los distintos elementos de los acuerdos de financiación de la salud. Este informe trata sobre la movilización y reunión de fondos para la atención primaria de la salud.

### Desafíos al movilizar y reunir fondos para la salud

Para garantizar suficientes recursos a la APS, es fundamental contar con una financiación adecuada de la salud. Sin embargo, los mecanismos existentes destinados a movilizar y reunir recursos para la salud en países de renta media y baja (PRMB) tienen muchas deficiencias: recaudación limitada de impuestos, contribuciones al seguro social de salud que continúan siendo limitadas, financiación de donantes inadecuada, escasa y fragmentada; dependencia constante y excesiva en los gastos directos. Por si fuera poco, el impacto económico del COVID-19 agravó la situación de los presupuestos de salud, que ya eran limitados. Los recursos que se recaudan a menudo quedan fragmentados en lugar de reunirse en un único fondo.

Las cosas pueden cambiar. Existen estrategias para movilizar nuevos recursos públicos para la salud, y la experiencia de los países demuestra que es posible que una mayor recaudación general de impuestos derive en una mejor financiación de la salud.

### Es posible ir más allá de los límites generales

El medio principal para ampliar los recursos para el sector de la salud es aumentar los ingresos generales recaudados por el gobierno por medio de los impuestos. Esto implica mejorar la recaudación de los impuestos existentes, aumentar la base imponible y ampliar la cantidad y los tipos de impuestos que se recaudan. Sin embargo, los PRMB enfrentan importantes desafíos a la hora de recaudar impuestos. Algunas limitaciones incluyen la falta de infraestructura y los problemas administrativos, como los registros incompletos de propiedades, la magnitud de la economía informal y la imposibilidad de rastrear las operaciones. Para ampliar las capacidades de recaudación nacional de impuestos de los PRMB, es necesario fortalecer distintas instituciones, sistemas y habilidades.

Los países también deben elegir la combinación correcta de impuestos directos (renta), indirectos (por ejemplo, el IVA) y otros impuestos (incluidos los impuestos comerciales), ya que se deberá elegir entre la complejidad administrativa y la equidad. Los PRMB pueden enfocarse en los impuestos que tengan un impacto directo en los resultados sanitarios, como los impuestos al transporte y las tasas aéreas, o los impuestos a las emisiones de carbono.

El impuesto a la nómina o el seguro social de salud obligatorio (en vez de voluntario como en el caso de muchos planes de seguro médico comunitario) también suelen aplicarse como impuestos preasignados al sector de la salud. No

### PUNTOS CLAVE

- El gasto público en salud en los países de renta baja y media no alcanza a cubrir lo necesario para brindar una cobertura médica universal, lo que limita el total disponible para financiar la atención primaria de la salud y obliga a los pacientes a seguir haciendo pagos de su bolsillo, lo que constituye una barrera para acceder a la APS de manera asequible.
- La APS debe ser gratuita en el punto de utilización, ya que aun los pagos mínimos pueden desalentar su uso. Es necesario eliminar paulatinamente los cargos al usuario y aumentar la financiación pública.
- Generar recursos mancomunados adicionales es un desafío: la capacidad fiscal sigue estando limitada por las condiciones macroeconómicas y una recaudación de impuestos ineficiente; aun así, los recursos adicionales deberán provenir principalmente de los impuestos (generales o preasignados).
- Aumentar la recaudación de impuestos es una cuestión no solo técnica (cómo aumentar la capacidad impositiva y cómo ampliar la base imponible) sino política (aceptación, cumplimiento).
- Saber cómo administrar los recursos disponibles es clave, aunque el potencial para generar ahorros relacionados con la eficiencia en el sector de la salud es limitado en virtud de los acuerdos institucionales existentes; además, se necesita tiempo (y a menudo inversión) para lograr estos ahorros.
- Los acuerdos de mancomunación de fondos deben cubrir la APS. Los fondos públicos mancomunados pueden ayudar a reducir la fragmentación, garantizar subvenciones cruzadas equitativas y una integración eficaz entre los niveles de atención.

obstante, los datos empíricos plantean algunas dudas con respecto a la cobertura y sustentabilidad de las contribuciones obligatorias al seguro médico en algunos países de renta baja con un alto nivel de empleo informal.

Independientemente del impuesto que elijan, los factores de la economía política, tanto internos como externos, así como la estructura de las economías de los PRMB, siempre amenazan la viabilidad de las reformas tributarias. Mantener el rumbo e invertir en una mayor recaudación finalmente dará como resultado una mayor dotación de recursos.

### Garantizar la inversión de nuevos recursos en salud

El impacto económico generalizado de la pandemia de COVID-19 ha dejado en claro que existe una estrecha relación entre la salud y la prosperidad económica, y debería reafirmar la necesidad de una mayor inversión en salud. Sin embargo, garantizar la asignación de recursos suficientes al sector de la salud supone un esfuerzo constante, ya que la asignación de recursos a dicho sector es una cuestión enteramente política: demandas contrapuestas, quién se beneficia con la financiación de la salud y en qué medida la salud se considera una cuestión política popular, entre otros ejemplos. Esto deriva en tensiones constantes sobre el destino de los recursos presupuestarios. Es fundamental entender estos factores para proteger los recursos destinados al sector de la salud.

### Una mejor combinación de los recursos existentes y nuevos

Independientemente de que aumente el gasto total en salud, el cambio de los gastos directos a la mancomunación de fondos puede mejorar radicalmente la equidad y la eficacia de la financiación en materia de salud. La redistribución de recursos de las personas y lugares con menos necesidades a aquellos con mayores necesidades resulta más eficaz en el caso de fondos mancomunados más grandes y diversos. La mancomunación de fondos se puede contemplar en los presupuestos gubernamentales (central o descentralizado) mediante planes de seguros obligatorios, o bien, mediante fondos mancomunados de salud virtuales con el apoyo de las tecnologías digitales. Los acuerdos de mancomunación de fondos deben cubrir la APS para evitar que las familias deban hacerse cargo de los gastos directos.

### Mejor administración del gasto

Existen ineficiencias en materia de gastos de salud y se necesitan reformas para abordar estas ineficiencias. Dichas reformas son parte de un esfuerzo más amplio que se propone usar los recursos sanitarios disponibles para mejorar los resultados en materia de salud. Mejorar la eficiencia del gasto es una tarea compleja y con muchos desafíos técnicos y políticos. Aunque el impacto de algunas reformas destinadas a optimizar la efectividad del gasto puede ser inmediato, muchas otras reformas pueden tardar años en ofrecer beneficios. Muchas ineficiencias son estructurales, como las fugas a causa de casos de corrupción o fraude; para resolverlas es necesario abordar precedentes históricos y normas sociales, además de los procesos administrativos. Es posible que, para solucionar algunas ineficiencias, se deban hacer inversiones iniciales.

## IMPLICACIONES PARA LA ACCIÓN

- **Gastar más en salud:** Los Ministerios de Finanzas deben cumplir con el compromiso de sus países de brindar una cobertura médica universal, así como los múltiples parámetros de gastos que asumieron. Los Ministerios de Salud deben fortalecer sus conocimientos en materia de recaudación de impuestos y movilización de recursos nacionales para facilitar el diálogo con los Ministerios de Finanzas.
- **Crear capacidad fiscal y una base imponible:** Los Ministerios de Finanzas deben impulsar una agenda impositiva ambiciosa, centrada en aumentar la base imponible y fortalecer su capacidad fiscal.
- **Reducir las barreras financieras para acceder a la APS:** Los Ministerios de Salud deben trabajar para eliminar los cargos y los pagos informales que se imponen a los usuarios. Asimismo, deben identificar qué recursos adicionales se necesitan para esta reforma y diseñar un plan que tenga en cuenta las necesidades de fortalecimiento del sistema de salud, junto con una estrategia política para el manejo de las partes involucradas. Los acuerdos de mancomunación de fondos deben cubrir la APS para evitar los gastos directos.
- **Aumentar el gasto en salud:** Identificar el origen de las ineficiencias en materia de gastos; comenzar con las oportunidades de más fácil acceso, como el cambio por medicamentos genéricos; y planificar hoy las reformas a largo plazo. Estas ineficiencias solo pueden abordarse mediante esfuerzos sostenidos de todas las partes interesadas.
- Los Ministerios de Salud y Finanzas deben trabajar juntos para que toda la población tenga acceso a la salud. En un sentido más amplio, una mayor y mejor financiación de la salud requiere un enfoque unánime a nivel gubernamental.
- Hacer que la economía política sea la piedra angular de cualquier reforma en la financiación de la salud: Los Ministerios de Salud y otros actores deben entender la economía política de cualquiera de las reformas de financiación de la salud mencionadas, planificar la formación de coaliciones y superar la resistencia al cambio. Esto requerirá de una inversión por parte de los Ministerios de Salud para crear su capacidad interna de entender y gestionar la economía política de las reformas.

**INFORME COMPLETO:** Hanson K, Briki N, Erlangga D, et al. The Lancet Global Health Commission on financing primary health care: putting people at the centre. *Lancet Glob Health* 2022; <https://www.thelancet.com/commissions/financing-primary-health-care>

**FINANCIACIÓN:** Este trabajo fue financiado con una subvención de la Fundación Bill & Melinda Gates. No obstante, este informe expresa las opiniones de los autores y no, necesariamente, las opiniones o políticas de BMGF.

**AGRADECIMIENTOS:** Corrección y formato del informe técnico a cargo de Becky Wolfe.