

ECONOMIA DE LA SALUD. ACTIVIDADES E INVESTIGACIONES DE LA OPS¹

Curso sobre financiamiento de la salud

En colaboración con el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, del 19 de octubre al 6 de noviembre de 1987 la Organización Panamericana de la Salud realizó un curso sobre financiamiento de la salud en Brasilia, Brasil, en el cual participaron grupos de cinco o seis funcionarios de los ministerios de salud, planificación y hacienda, así como de la seguridad social, de cinco países —Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay—, además de funcionarios de campo de la OPS de los mismos países. Los docentes eran expertos reconocidos en los campos específicos del curso, y trabajaron bajo la coordinación del Dr. Ernesto Aldo Isuani, de la Argentina.

Los propósitos del curso fueron introducir y discutir conceptos básicos de economía y su aplicación a la salud; revisar experiencias concretas de algunos países en el financiamiento de sus sistemas de salud, y capacitar a grupos nacionales de funcionarios de los distintos ministerios que tienen responsabilidad en el área, promoviendo la cooperación y el diálogo interdisciplinarios e interministeriales. En la búsqueda de esos objetivos, los participantes trabajaron en grupos nacionales en la preparación de planes de acción para sus respectivos países sobre los temas discutidos. Entre los temas de presentación y discusión figuraron la pobreza en América Latina; la austeridad financiera y sus efectos en la salud; el sector salud y el resto de la economía en desarrollo; asignaciones, desarrollo y uso de recursos en el sector; desarrollo y operación de sistemas de seguros de salud, y su efecto en los servicios de salud; conceptos básicos de costos; costos y capacidad financiera o de pago; análisis de eficacia y beneficios en función de los costos; estudio de casos: la Argentina y el Brasil; gerencia y administración de recursos financieros; evaluación económica de la tecnología médica; conceptos y evaluación de equidad financiera y de acceso; mejoras en la eficacia de la provisión de servicios y en el sistema de atención de salud; opciones para el financiamiento futuro de la salud, e identificación y obtención de nuevas fuentes de financiamiento para el sector. En la discusión de este último tema participaron también representantes de otros organismos nacionales e internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID).

La experiencia del curso, el primero de esta índole que se lleva a cabo en América Latina, será evaluada por la OPS y el Banco Mundial. Se considerará la posibilidad de ofrecerlo a los funcionarios de otros países de habla española y de los de habla inglesa del Caribe, así como de publicar una colección de los materiales que se utilizaron en él.

¹ Información proporcionada por el Programa de Desarrollo de Políticas de Salud, OPS.

La crisis económica y sus efectos sobre la salud

Los efectos reales o potenciales de la crisis económica mundial en el campo de la salud han sido objeto de varios estudios en años recientes. Con respecto a los efectos potenciales, se pueden señalar varias consecuencias negativas probables, tanto debidas al empeoramiento de las condiciones de empleo y a la mengua de los ingresos de la población como a las reducciones en los recursos dedicados a la atención de la salud por parte de los gobiernos. Sin embargo, hasta ahora la información empírica disponible solo ha permitido medir algunos efectos financieros, ya sea en términos del gasto total de los gobiernos en salud, o en términos de mortalidad infantil u otros indicadores de la situación de salud. Los estudios emprendidos por la OPS en 1985 y resumidos en el documento "La crisis económica y su impacto en la salud y la atención de salud en América Latina y el Caribe", preparado para el Subcomité de Planificación y Programación de la 97ª Reunión del Comité Ejecutivo, son típicos del primer enfoque, mientras que los estudios del UNICEF, efectuados en la misma época y publicados en *Estado Mundial de la Infancia* en 1984, son muestras del segundo enfoque. Ha faltado, en los análisis previos, información sobre la distribución de los recursos financieros, cuando estos son reducidos o cuando los cambios en los precios relativos, muchas veces debidos a devaluaciones monetarias, requieren ajustes presupuestarios para mantener la composición real de recursos en el sector. Igualmente, ha faltado información sobre cambios o reducciones en los servicios de salud ofrecidos al público, debidos a las variaciones en el monto, la asignación o el poder de compra de los recursos financieros.

Con objeto de llenar estos vacíos de información, y así proporcionar una base más sólida para evaluar el efecto de la crisis económica en el sector salud, la OPS está realizando un estudio de la cuestión en cinco países de la Región con el apoyo financiero del BID. Los investigadores contratados para este fin se reunieron con funcionarios de la OPS y del BID al comienzo del proyecto, en mayo de 1987, y en noviembre del mismo año presentaron los primeros resultados de sus investigaciones. La preparación de un estudio comparativo y resumido es responsabilidad de la OPS.

En todos los países estudiados, el proyecto reunirá información sobre los cambios recientes de su situación económica y analizará el efecto de esos cambios en el nivel y composición del gasto público en general, y en particular en salud. Posteriormente, se investigará si los cambios en recursos disponibles han provocado o no ajustes en el nivel y composición de los gastos, y cómo esos gastos se han traducido en cambios en el nivel de atención, costo unitario o calidad de las atenciones

ofrecidas a la población. Dada la gran importancia del gasto privado en atención médica en todos los países, se tratará de estimar la variación de tal gasto en función de los cambios económicos (que afectan la capacidad de pagar) y de los cambios en la prestación pública de servicios. En el grado posible, también se analizarán las consecuencias de esos cambios para el estado de salud de la población.

Estudios nacionales sobre el financiamiento de la salud

En América Latina, la información sobre estadísticas vitales es a veces incompleta o de poca confiabilidad, mientras que la información referente al financiamiento de las actividades de salud —que para los propósitos de mejorar la eficiencia y equidad del sector puede ser igualmente vital— es todavía más escasa. Por esta razón, los estudios de las fuentes y usos de recursos financieros en salud tienen alta prioridad para la OPS.

Actualmente se están realizando dos estudios nacionales sobre el tema con la financiación y el apoyo técnico de la Organización. Se trata del trabajo que efectúa la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fundación Oswaldo Cruz, del Brasil, con dos objetivos fundamentales: por un lado, evaluar de qué modo afecta a la equidad el financiamiento del sistema de salud del país, es decir, cómo redistribuye el bienestar entre clases sociales y entre regiones geográficas, y por el otro, juzgar la eficiencia económica del sistema y cómo contribuye a ella su modo de financiamiento, es decir, la relación entre recursos gastados y servicios producidos.

El otro estudio en curso lo lleva a cabo la Escuela Nacional de Salud Pública de la Argentina, con fines parecidos. Ambos parten de un esquema para el análisis financiero del sector por medio del cual se compara la información obtenida sobre los flujos financieros del sector público y el privado, así como sobre las transferencias entre ellos y entre los distintos niveles geográficos y administrativos del sistema público, compuesto por el ministerio de salud, las instituciones de seguridad social y otros órganos públicos. En los dos casos se depende de la información secundaria existente, sin recurrir a nuevas encuestas para la obtención de datos primarios. Es de esperar que esta limitación afecte principalmente a la información sobre el sector privado. Aparte del interés principal de los resultados que se espera obtener, estos estudios servirán para guiar investigaciones futuras similares en otros países.

Ajuste económico y financiamiento de la salud en el Caribe

Con el financiamiento y la asesoría técnica de la OPS, y con la participación de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Universidad de las Indias Occidentales en Jamaica está realizando un estudio sobre los efectos de los ajustes macroeconómicos provocados por la crisis económica en el sector salud en los países del Caribe de habla inglesa. La investigación, muy parecida en ciertos aspectos al estudio de la OPS y el BID ya citado, propone analizar las fuentes y los usos de recursos financieros en el sector; evaluar los efectos de los cambios económicos y los ajustes de política

macroeconómica sobre los recursos disponibles y los servicios prestados; identificar los problemas principales en la obtención y administración de fondos para la salud y, sobre la base de la información obtenida, recomendar medidas específicas para controlar los costos y financiar la provisión de servicios públicos de salud. El estudio utilizará información secundaria existente en un grupo de países de la subregión y se basará en lo posible en trabajos previos que abordaron uno o más de los temas de interés. El proyecto fue definido en abril de 1987, y se espera contar con sus resultados en la primera mitad de 1988.

Adquisición de medicamentos²

Los presupuestos insuficientes para la adquisición de medicamentos han sido señalados en forma reiterada como una causa importante del suministro deficiente de tales productos en los servicios de salud pública. Sin embargo, los recursos destinados a esos rubros representan una porción significativa en los presupuestos de los ministerios de salud y de las instituciones de previsión social en todos los países. Así pues, una cuestión importante que debe abordarse es la forma en que se utilizan los fondos disponibles, y averiguar qué fracción de cada dólar gastado en medicamentos se traduce en servicios farmacéuticos para el paciente.

La OPS llevó a cabo un amplio examen de la literatura en este campo para identificar estudios que respondieran a ese importante interrogante y que pudieran servir como modelos a estudios similares en los países de la Región. No se encontró ningún trabajo de esas características, si bien en diferentes países se han realizado numerosos estudios sobre áreas específicas del sistema de abastecimiento de fármacos. Por lo tanto, aún queda por satisfacer la necesidad de saber qué ocurre en los puntos clave de este sistema que afectan a la eficiencia y eficacia de las inversiones de los gobiernos en medicamentos. Una investigación de esa índole señalaría las deficiencias del sistema y las pérdidas que causan, y permitiría establecer prioridades para la adopción de medidas correctivas.

La OPS se propone llenar este vacío por medio del fomento y realización de un estudio en países seleccionados de América Central. Esta actividad se financiará mediante un proyecto que patrocina el Gobierno de Francia y que se orienta a promover el desarrollo de políticas nacionales de medicamentos. En cada país se escogerá, por su valor y volumen, un número limitado de fármacos adquiridos por el ministerio de salud respectivo y se seguirá su trayectoria desde su adquisición, almacenamiento, control de calidad y prescripción hasta su uso por parte de los pacientes en instituciones seleccionadas, con el propósito de identificar y cuantificar las pérdidas que se registren en cada paso (tales como precios excesivos, rechazos de los productos, prescripciones inadecuadas o deficiente cumplimiento por parte del paciente). Varios funcionarios y consultores de la Organización están trabajando en la preparación de los protocolos que requiere

² Información proporcionada por el Programa de Desarrollo de los Servicios de Salud, OPS.

este estudio, los cuales serán perfeccionados en cada país por medio de discusiones con los grupos técnicos encargados de efectuarlo. Estos grupos estarán compuestos por profesores y estudiantes universitarios de grados superiores interesados en este campo de investigación. Su trabajo contará con la estrecha cooperación de los Programas de Desarrollo de Políticas de Salud y de Desarrollo de los Servicios de Salud de la OPS, a cuyo personal se le asignó la responsabilidad de esta iniciativa.

Bibliografía económica sobre la salud para todos

Desde la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, celebrada en Alma-Ata en 1978, se ha escrito mucho acerca de las experiencias y proyectos nacionales basados en la estrategia de salud para todos. Recientemente la OMS hizo una selección de esta literatura y la agrupó en la bibliografía titulada "Economic Support for National Health for All Strategies" (Documento WHO/HSC/87.2). Los textos incluidos se acompañan de una breve reseña. En los dos primeros apartados aparecen las publicaciones de la OMS y las que se refieren a los problemas planteados en las Discusiones Técnicas de la Asamblea Mundial de la Salud celebradas en los últimos años, mientras que la tercera parte contiene la literatura sobre los aspectos económicos relacionados con los recursos humanos en salud de los países en desarrollo. Esta bibliografía, que solo se ha editado en inglés, puede solicitarse a: Coordinación de la Estrategia de Salud para Todos, Organización Mundial de la Salud, 1211 Ginebra 27, Suiza.