

Minuta de actualización de la ejecución presupuestaria de salud en el contexto del COVID-19

Matías Goyenechea H.

Departamento de Tecnología Médica. Universidad de Chile.

Fundación Creando Salud

Principales hallazgo

- **Los fondos adicionales para enfrentar la pandemia del COVID 19 equivalen a 0,84% del total de recursos del presupuesto de salud**
- **El mes de mayo se aumenta recursos por 7.994 millones de pesos**, para financiar gastos de concesiones y transferencias corrientes.
- **A la fecha los recursos adicionales al presupuesto de salud son casi dos veces menos a los normalmente entregado** a mayo considerando los últimos 5 años.
- No hay evidencia de aumento de recursos para transferencias a proveedores privados de atenciones de salud, en el contexto de la pandemia.
- En la Atención Primaria de Salud, luego de los recursos adicionales entregados en abril, **no han sido adicionados nuevos recursos, esto es problemático dado que se traspasa la función de trazabilidad a la APS, pero sin recursos adicionales.**
- Llama la atención que hay **12 hospitales con una ejecución presupuestaria sobre el 50%** del total de sus recursos, al quinto mes del año.
- **En la Subsecretaría de Salud Pública se observa una reasignación de recursos que disminuye en 4 000 millones de pesos a los programas de alimentación complementaria (niños y adultos mayores)**, estos recursos junto a fondos adicionales se destinan al pago de deuda.
- Se reducen los recursos destinados a la inversión sectorial de salud, por un total de 68.147 millones de pesos.
- **En el presupuesto de salud se evidencia una falta de preparación para enfrentar el COVID 19 y tendencia de conducir la crisis sanitaria bajo una lógica de austeridad fiscal.**

Introducción

Este trabajo se propone realizar una revisión de los principales aspectos de la ejecución del presupuesto de salud. lo anterior implica analizar los ingresos, gastos y modificaciones que se hayan introducido en los presupuestos de las instituciones públicas en salud. El periodo de análisis comprende desde el 01 de enero hasta el 31 de mayo de 2020.

Este trabajo se da en un contexto de crisis sanitaria por la irrupción del COVID-19 en Chile, durante el mes de mayo se produce un incremento sustantivo en la cantidad de casos nuevos, así como en la carga asistencial en la red hospitalaria, al 01 de mayo se reportaban 428 casos en unidades de pacientes críticos, para el 31 de mayo había 1.382 pacientes en

las UCI del país. El COVID-19 implica que se debe enfrentar en la red asistencial una carga que no estaba considerada cuando se diseñó el presupuesto de salud, sin embargo, no hay evidencias de que modificaciones sustanciales en la cantidad de recursos disponibles.

Presupuesto de salud

Los recursos destinados a financiar el sector público de salud presentan una ejecución presupuestaria en donde ha recibido el 48,8% de los recursos asignados, los gastos son equivalentes al 44,49% del total de fondos disponibles.

En la Tabla 1, se observa un aumento de recursos por un total acumulado de 0,84%, esto equivale a 83.998 millones de pesos. En el mes de mayo se adicionaron un total de 7.994 millones de pesos, los cuales provienen de recursos para transferencias corrientes y gasto de capital. Se evidencia reasignaciones al interior del presupuesto, que en particular implican disminución del presupuesto de inversión. En el mes de mayo se efectúa un gasto total por un 8,63% de los recursos del presupuesto.

En términos del gasto, los recursos adicionales y los recursos reasignados han sido destinados principalmente al ítem de los bienes y servicios de consumo (subt. 22), transferencias corrientes, adquisición de activos (equipamiento) y servicio de la deuda.

Tabla 1. Ingresos y gastos del presupuesto de salud al 31 de mayo 2020 (miles de pesos)

Clasificación Económica	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Ejecución acumulada a MAYO	Ejecución %	Variación %	Variación Monto
Ingresos	9.991.811.120	10.075.809.289	4.916.537.742	48,80%	0,84%	83.998.169
Imposiciones previsionales	2.537.374.641	2.537.374.641	1.115.570.581	43,97%	0,00%	0
Transferencias corrientes	205.747.144	212.150.881	85.416.619	40,26%	3,11%	6.403.737
Rentas de la propiedad	901.683	901.683	313.346	34,75%	0,00%	0
Ingresos de operación	141.928.576	141.928.576	59.904.112	42,21%	0,00%	0
Otros ingresos corrientes	301.870.732	302.033.390	136.910.867	45,33%	0,05%	162.658
Aporte fiscal	6.721.051.096	6.769.186.858	3.129.065.569	46,23%	0,72%	48.135.762
Venta de activos no financieros	14.774	14.774	0	0,00%	0,00%	0
Recuperación de préstamos	68.126.268	68.539.006	384.347.435	560,77%	0,61%	412.738
Transferencias para gastos de capital	14.728.556	23.802.592	5.009.213	21,04%	61,61%	9.074.036
Saldo inicial de caja	67.650	19.876.888	0	0,00%	29281,95%	19.809.238
Gastos	9.991.811.120	10.075.809.289	4.483.145.148	44,49%	0,84%	83.998.169
Gastos en personal	3.324.331.282	3.325.179.700	1.485.268.762	44,67%	0,03%	848.418

MINUTA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN SALUD EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

Bienes y servicios de consumo	1.758.986.697	1.810.124.057	916.751.710	50,65%	2,91%	51.137.360
Prestaciones de seguridad social	1.284.855.566	1.285.196.249	722.475.678	56,22%	0,03%	340.683
Transferencias corrientes	2.338.618.199	2.352.936.392	975.726.029	41,47%	0,61%	14.318.193
Íntegros al fisco	837.767	900.917	77.848	8,64%	7,54%	63.150
Otros gastos corrientes	635.537	6.901.785	6.269.152	90,83%	985,98%	6.266.248
Adquisición de activos no financieros	72.524.653	103.357.691	5.098.736	4,93%	42,51%	30.833.038
Iniciativas de inversión	734.978.985	694.978.985	127.301.193	18,32%	-5,44%	-
Préstamos	106.910.883	106.910.883	37.864.315	35,42%	0,00%	40.000.000
Transferencias de capital	115.111.563	115.111.563	61.993.524	53,86%	0,00%	0
Servicio de la deuda	254.010.368	274.201.447	144.318.201	52,63%	7,95%	20.191.079
Saldo final de caja	9.620	9.620	0	0,00%	0,00%	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

En la Tabla 2 podemos apreciar la cantidad de recursos gastados según mes en la Red Pública de Salud, siendo el mes de marzo donde se puede apreciar un mayor porcentaje de gasto con 9,79% sobre el total del presupuesto. En lo que respecta del aumento de recursos al presupuesto de salud, se observa que durante el mes de abril es cuando mayor cantidad de fondos se adicionaron con 45.536 millones de pesos.

Tabla 2. Gasto devengado y recursos adicionales (en miles 2020)

Mes	Gasto mensual devengado	Recursos adicionales (mes)	% gasto mensual
Enero	890.259.178	0	8,91%
Febrero	765.914.769	1.736.204	7,66%
Marzo	981.063.566	28.730.845	9,79%
Abril	976.451.803	45.536.332	9,70%
Mayo	869.455.832	7.994.788	8,63%
Totales	4.483.145.148	83.998.169	44,49%

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

Chile está pasando por una crisis sanitaria de enormes proporciones no obstante se está enfrentando con escasos recursos adicionales. En la Tabla 3 se puede apreciar que los recursos que se adicionaron para el presupuesto 2020, son proporcionalmente menores a los que se han entregado para la misma fecha en años anteriores. En promedio en los presupuestos de salud pasados se entregaron recursos adicionales equivalentes a 1,65%, esto es casi el doble de los recursos adicionales en el presupuesto 2020.

Tabla 3. Modificaciones del presupuesto de salud entre 2020-2015 (en pesos de cada año)

Año	Presupuesto inicial	Presupuesto Vigente	Ejecución a Mayo	% de ejecución (mayo)	Variación Inicial/vigente (mayo)
2020	9.991.811.120	10.075.809.289	4.916.537.742	48,80%	0,84%
2019	9.059.970.056	9.205.308.689	4.500.202.528	48,89%	1,60%
2018	8.174.283.789	8.290.186.350	3.671.650.712	44,29%	1,42%
2017	7.294.559.106	7.321.907.912	3.233.823.717	44,17%	0,37%
2016	6.699.658.239	6.833.616.415	2.919.187.048	42,72%	2,00%
2015	6.059.568.716	6.232.936.140	2.481.211.077	39,81%	2,86%

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

FONASA y financiamiento a las acciones de salud

El Fondo Nacional de Salud tiene ingresos ejecutados por 47,07% de su presupuesto y un gasto por 45,49%. Se puede evidenciar modificaciones en el presupuesto que implica un incremento de fondos por 71.827 millones de pesos. El grueso de los recursos adicionales es destinado a los mecanismos de pago de proveedores públicos de salud.

Transferencia de recursos a proveedores de salud privados

Para efecto de adquirir prestaciones de servicios por parte de proveedores privados de salud se efectúan transferencias monetarias a través del FONASA, por la vía de la modalidad de libre elección (subsidio a la demanda, convenios de prestaciones médicas y el Bono AUGE. La ejecución de estos recursos alcanza un 33,97% contabilizando un total de 308.479 millones de pesos. No se observan modificaciones en los presupuestos o cambios producto del COVID-19.

Tabla 4. Ejecución presupuestaria para transferencias a proveedores privados de salud (miles de pesos)

ítem	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Ejecución acumulada a Mayo	Ejecución
Bonificaciones de Salud	613.797.628	613.797.628	204.990.383	33,40%
Convenios de Provisión de Prestaciones Médicas	282.863.187	282.863.187	97.391.614	34,43%
Bono Auge	11.526.670	11.526.670	6.097.571	52,90%
Total	908.187.485	908.187.485	308.479.568	33,97%

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

Atención primaria de salud (APS)

Respecto de los recursos destinados para financiar el per cápita para la atención primaria de salud, se observa una ejecución por 42,9% del total de los recursos disponibles.

En el mes de abril se verificó un aumento de recursos para el programa del per cápita equivalente a 2,17%, lo que implica 43.169 millones de pesos. No han existido nuevos recursos para la APS, esto resulta problemático dado que se están entregando nuevas funciones relativas a efectuar la trazabilidad de los casos COVID. Recién el 03 de julio se anuncia 90 mil millones para efectos de financiar un reforzamiento de la APS para efectos de realizar la trazabilidad de los casos de COVID-19. Sin embargo, estos recursos anunciados, aún no se ven reflejados en el presupuesto.

Programa de Prestaciones Institucionales (PPI)

El PPI luego de las modificaciones en los mecanismos de financiamiento hospitalarios efectuados desde enero de 2020, se emplea para financiar a las direcciones de servicios de salud y los hospitales de baja complejidad luego de que entrará en vigor el nuevo financiamiento vía grupos relacionados de diagnóstico a los hospitales de mediana y alta complejidad.

La ejecución presupuestaria del PPI lleva a 43,06% hasta el 31 de mayo, durante el mes de mayo no se incorporan recursos adicionales a los 16.631 millones de pesos, que se entregaron en abril, Es decir, se mantiene el aumento de 1,09% del total de recursos que disponía el programa.

Financiamiento hospitales por grupo relacionado de diagnóstico

Este programa financia a los hospitales de alta y media complejidad de la red pública de salud. Hasta el 31 de mayo, la ejecución de recursos de este programa alcanza un 43,56% del total de sus recursos. No se evidencia modificaciones en el presupuesto del programa. Llama la atención que hay 12 hospitales con una ejecución presupuestaria sobre el 50% del total de sus recursos, al quinto mes del año.

Tabla 5. Porcentaje de ejecución presupuestaria hospitales vía GRD

Clasificación Económica	Ejecución
Hospital de Urgencia Asistencia Pública	59,67%
Hospital El Carmen	57,17%
Hospital de Curanilahue	56,69%
Hospital de San Carlos	52,78%
Hospital de Chillán	51,98%
Hospital La Serena	51,95%
Hospital Ovalle	51,90%
Hospital Clínico San Borja Arriarán	51,59%
Hospital de Parral	51,43%
Hospital Victoria	50,69%
Hospital Castro	50,56%
Hospital San Pablo	50,37%

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

La alta ejecución presupuestaria puede estar relacionada a la insuficiencia de recursos destinados a estos centros de salud al momento de configurar este presupuesto¹. Adicionalmente no hay ajustes en el presupuesto que puedan ser atribuibles a la pandemia por COVID-19.

Instituciones de salud

En este punto se abordarán los resultados presupuestarios de la Central Nacional de Abastecimientos y el Instituto de Salud Pública.

Instituto de salud Pública

La ejecución presupuestaria del Instituto de Salud Pública (ISP) alcanza un 50,86% al mes de mayo. En términos de modificaciones en el presupuesto, se observa la mantención del aumento de recursos ejecutados en abril de 2,25% lo que equivale a 803 millones de pesos. El uso de estos recursos adicionales se destinó al servicio de la deuda.

No se puede apreciar un fortalecimiento del presupuesto del ISP para efectos de mejorar su capacidad para enfrentar el COVID-19. En términos de inversión, tal como se informó en abril, se puede apreciar un gasto de 63 millones en equipamiento, 1,4 millones en equipos informáticos, estos gastos ya estaban contemplados en el presupuesto de la institución.

Central Nacional de Abastecimientos

Esta institución presenta al 31 de mayo, una ejecución del presupuesto por 319% en términos de sus ingresos, esto por efecto de la recuperación de préstamos, que se efectúan para la provisión de insumos y medicamentos a la red asistencial. En relación con los gastos que ha efectuado la institución se puede apreciar una ejecución de 45,48% respecto de los fondos disponibles, adicionalmente en términos de modificaciones, se aprecia un incremento de recursos para efectos del pago de deuda.

Subsecretaría de Salud Pública

Desde el punto de vista del desempeño presupuestario, la Subsecretaría de Salud Pública (SSP), evidencia hasta el 31 de mayo un 58,47% de ejecución en los ingresos de recursos, el gasto de la institución llega a 46,12% del total del presupuesto.

En términos de modificaciones del presupuesto se observa, la mantención del incremento de 1,38% de los recursos, que se efectuó en abril, estos fondos adicionales equivalen a 6.801 millones de pesos. Al interior del presupuesto se identifica una reasignación de recursos, que implica una disminución de 4.000 millones de pesos, de los programas de alimentación

¹ Para mayor detalles revisar:

https://www.researchgate.net/publication/337946904_Financiamiento_de_la_Red_de_Salud_y_Hospitales_via_Grupos_Relacionados_de_Diagnostico

complementaría (niños y adultos mayores). Estos recursos y los adicionales que se incluyeron en el presupuesto de la SSP se emplearon fueron destinados al pago de deuda.

Subsecretaría de Redes Asistenciales

Los recursos financieros destinados al presupuesto de la Subsecretaría de Redes Asistenciales evidencian una ejecución de recursos hasta el 31 de mayo, considerando los ingresos por 57,32% y gastos por 34,43% (entre abril y mayo se ejecutó 2%).

Hay evidencia de modificaciones presupuestarias, en su mayor parte efectuadas en abril, se acumula un incremento de los recursos de la institución por 28,39% lo que equivale a 55.230 millones de pesos. En mayo el aumento de los recursos fue de 0,11%, lo que equivale a 215 millones de pesos.

En lo relativo al uso de los recursos adicionales, se observa que parte de los recursos se destinan al subtítulo 22 de bienes y servicios de consumo, por 19.718 millones de pesos. Y al subtítulo 29, de adquisición de activos, en especificó a la compra de maquinarias y equipamientos, por un total de 31.043 millones de pesos. Adicionalmente se destinan recursos para el pago de deuda.

En esta institución se puede apreciar desde el mes de abril y mayo, gasto que puede ser identificado con la crisis sanitaria por el COVID-19. Los recursos identificados pueden estar asociados a la puesta en marcha de los hospitales que fueron adelantados en su apertura, así como lo relacionado con la adquisición de ventiladores mecánicos entre otros gastos.

Inversión sectorial

La inversión sectorial de salud muestra una ejecución del presupuesto hasta el 31 de mayo por 25,26% en términos de los ingresos de recursos para el programa, y en términos de gasto o egresos un 20,24%. En términos de modificaciones, se mantiene una disminución de recursos para la inversión sectorial por un 7,69%, lo que equivale a 68.147 millones de pesos. Esta disminución del presupuesto puede estar financiando reasignaciones en otras áreas del presupuesto de salud, como la Subsecretaría de Redes Asistenciales.

Conclusiones

El presupuesto de salud hasta el mes de mayo del 2020 no ha tenido un fortalecimiento significativo, de hecho, los recursos adicionales hasta la fecha son dos veces inferiores a lo que en promedio se suele aportar de forma adicional en los últimos 5 años, a pesar de que estamos en un año especial marcado por la pandemia de COVID-19. Los fondos adicionales equivalen a un 0,84% del total del presupuesto, lo cual muestra una continuación en la tendencia de conducir la crisis sanitaria bajo una lógica de austeridad fiscal.