

INFORME TÉCNICO ④

Abril 2022

Cómo aprovechar los factores de la economía política que intervienen en la financiación de la atención primaria de la salud

Los acuerdos de financiación de la salud tienen una función clave en la atención primaria de la 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 cuarto de una serie de informes técnicos sobre los distintos elementos de los acuerdos de financiación de la salud. Este informe trata sobre los factores de la economía política que dan forma a la APS.

La importancia de la economía política

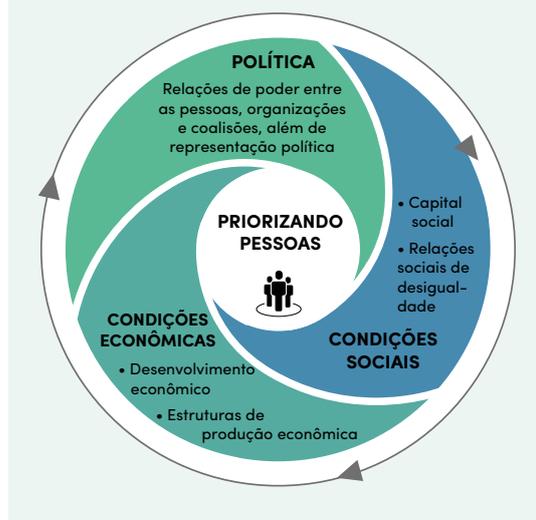
Una financiación eficaz y equitativa de la APS requiere tener cuenta, de manera explícita, las condiciones sociales, políticas y económicas en constante evolución dentro de un contexto, es decir, la economía política de un país, junto con factores técnicos.

El análisis de la economía política incluye tres áreas interdependientes: la política, las condiciones sociales y la economía de un país (figura 1). Las estructuras y los procesos son dinámicos y pueden evolucionar con el tiempo o cambiar rápidamente durante las crisis.

Las condiciones políticas determinan la financiación de la APS

Motivadores políticos da mudança
Impulsores políticos del cambio: El cambio en la financiación de la APS puede ser impulsado por distintos poderes políticos, intereses económicos o movimientos. En algunos contextos, el fortalecimiento de la financiación de la APS formó parte de una iniciativa política coherente para garantizar derechos humanos básicos y equidad, mientras que, en otros contextos, el cambio fue impulsado por líderes políticos que buscaban servir a los intereses de determinados distritos electorales y aumentar su legitimidad e influencia.

Figura 1: Marco de análisis de la economía política



La participación temprana de los actores dentro y fuera del sistema de salud, incluidos los líderes, técnicos especializados y activistas sociales, puede ser determinante para transformar la financiación de la APS al aumentar el conjunto de conocimientos y habilidades técnicas que respaldan las reformas y fomentar la unidad entre grupos con intereses diversos. La colaboración entre actores es el eje central del concepto 'enfoque gubernamental unánime', que trasciende los límites de las competencias habituales de los ministerios y otros organismos con el fin de alcanzar objetivos multisectoriales compartidos.

PUNTOS CLAVE

- Las condiciones políticas y socioeconómicas son tan importantes como los elementos técnicos en el diseño y la implementación de una financiación eficaz y equitativa de la APS. Estos factores de la economía política representan limitaciones, pero también oportunidades.
- Promover la financiación de una APS centrada en personas se basa en estrategias técnicas informadas en términos políticos; esto significa que el diseño de políticas para la financiación y reforma de la APS debe estar sustentado en el análisis de la economía política.
- El análisis de la economía política puede identificar las vías y los desafíos del cambio propuesto, con una visión a largo plazo, e identificar los límites de seguridad estructurales, sociales o económicas con las que se debe trabajar.
- Contar con una visión a largo plazo, articulada de manera clara, es esencial para avanzar hacia una financiación eficaz y equitativa de la APS. Cuando los países buscan implementar reformas a largo plazo, hace falta coherencia, adaptación y 'mantener el rumbo', a la vez que se mantiene la flexibilidad para aprovechar las oportunidades de cambio.
- La secuenciación es clave: las personas a cargo de la planificación deben conocer los principios técnicos fundamentales y contar con estrategias para anticiparse a las oportunidades que surjan como resultado de la dinámica política, así como de las fuerzas socioeconómicas.

Visión sostenida, estrategias flexibles: El equilibrio de poder entre los diferentes grupos evoluciona con el tiempo, lo que lleva al surgimiento de nuevas agendas, nuevos actores y nuevas coaliciones. Dado el carácter dinámico de los procesos políticos, contar con una visión clara a largo plazo es muy importante para promover la transformación hacia nuevos modelos de prestación de servicios de la APS.

Para promover funciones de financiación eficaces y reformas acorde con esta visión se debe participar constantemente en la política y diseñar nuevas soluciones técnicas para los problemas que surjan. En algunos casos, se pueden desarrollar soluciones técnicas a la espera de que aparezca una oportunidad para considerarlas; en otros casos, la rápida evolución de las condiciones políticas genera una demanda de soluciones técnicas innovadoras.

Las condiciones sociales como factor desencadenante del cambio en la financiación de la APS

Diversas condiciones sociales pueden desencadenar cambios en materia de financiación de la APS. Estas incluyen: el grado de desigualdad en una sociedad, la disponibilidad de trabajadores de la salud con la capacidad de implementar reformas y reclamos sociales importantes que ponen el foco en ciertos problemas. Las crisis de cualquier tipo se pueden convertir en oportunidades para reformar la APS, siempre que los encargados de llevar a cabo las reformas estén dispuestos a actuar. La pandemia de COVID-19 provocó una conmoción mundial particularmente grave que afectó a las sociedades y a las perspectivas económicas. Además, impulsó iniciativas y debates sobre cómo debe transformarse la APS para satisfacer las necesidades en constante evolución.

Las condiciones económicas ejercen una influencia significativa en la financiación de la APS

Estas condiciones incluyen la estructura de la economía, los ciclos económicos de estancamiento, la recesión o crecimiento, la estructura del mercado de proveedores de atención médica, el tamaño y la dinámica del sector privado, así como la importancia de la ayuda como fuente de financiación de la salud. En los países de renta baja, solo una pequeña parte de la población y de las organizaciones del sector privado está sujeta al pago de impuestos. Por lo tanto, quienes sí deben pagar impuestos tienen un poder sustancial para decidir qué reformas se pueden implementar. El tamaño relativamente pequeño de los mercados laborales formales también limita el potencial de los impuestos sobre el empleo o las contribuciones a los seguros médicos para generar ingresos que respalden la creación de un seguro social de salud.

Para que los cambios en la financiación de la APS sean viables en términos políticos, a menudo es necesario llegar a un compromiso estratégico, alinear los intereses de los actores y centrarse en lo que es viable. Esto puede incluir reformas escalonadas y sucesivas de la atención sanitaria hasta que surja una cantidad importante de proveedores de APS que las respalden, o bien poner a prueba, evaluar y adaptar las innovaciones en financiación de la APS antes de su ampliación.

Cómo aprovechar el contexto de la economía política: un enfoque pragmático

El análisis de la economía política puede servir para elaborar estrategias que contemplen los intereses de los diferentes actores y se adapten a las condiciones socioeconómicas para promover las reformas de la financiación de la salud. Lo ideal es hacerlo dentro de cada contexto nacional o subnacional. Es fundamental que existan capacidades para entender el contexto de la economía política y aprovechar las oportunidades. El diseño de estrategias técnicas fundamentadas en términos políticos conlleva formular las preguntas correctas para navegar el complejo contexto político-económico (cuadro 1).

Cuadro 1: Preguntas clave para formular durante el ciclo completo de la política

- ¿Cuál es el problema que hay que abordar? ¿Qué ideas existen para mejorar la financiación de la APS? ¿Qué estrategias técnicas permitirían lograr esto con el tiempo?
- ¿Quiénes son las partes interesadas que tienen influencia? ¿Cuáles son sus posturas y cuál es su poder relativo?
- ¿Cuáles son las dinámicas políticas en juego?
- ¿Qué ayudaría a cambiar los incentivos para promover los cambios?
- ¿Qué condiciones socioeconómicas podrían presentar oportunidades o limitaciones para el cambio propuesto?
- ¿Cuáles son las vías más probables para el cambio? ¿Cuáles son los posibles puntos de entrada para hacer avanzar la reforma?
- Si existiera una oportunidad, ¿cómo puede aprovecharse para generar y mantener el impulso político?
- ¿De qué manera las estrategias propuestas tienen en cuenta la dependencia del recorrido?
- ¿Cómo deben secuenciarse las estrategias?

IMPLICACIONES PARA LA ACCIÓN

- El Ministerio de Salud debe articular una visión para la financiación de la APS centrada en las personas y ponerla en marcha identificando los pasos necesarios para mantener el rumbo, crear un margen de maniobra a fin de adaptarse a los cambios políticos y socioeconómicos, crisis y otros impactos, además de prepararse para aprovechar las oportunidades.
- El Ministerio de Salud debe adoptar un enfoque unánime a nivel gubernamental que involucre a todos los ministerios con un ámbito de acción en el sector de la salud.
- Todos los agentes del cambio deben hacer un análisis de la economía política (al inicio y durante la implementación o reforma de una política) para orientarse, de manera eficaz, a través de las cambiantes condiciones políticas y socioeconómicas a nivel subnacional, nacional y mundial.
- Todos los agentes del cambio deben invertir en fortalecer las habilidades de los empleados públicos, así como en las capacidades operativas y de conocimiento necesarias para llevar a cabo un análisis de la economía política.

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: This work was funded by a grant from the Bill & Melinda Gates Foundation. However, the views expressed in the report are those of the authors and do not necessarily reflect the views or policies of BMGF.

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