

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/339177952>

# Gasto Público de Salud 2019

Preprint · February 2020

DOI: 10.13140/RG.2.2.24165.14562

---

CITATIONS

0

---

READS

2

1 author:



Matías Goyenechea Hidalgo

University of Chile

27 PUBLICATIONS 9 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Reformas de Salud en Chile [View project](#)



Resumen de evidencia sobre tiempos de espera para cirugías electivas, para apoyar la toma de decisiones en políticas de salud del departamento de evaluación de tecnologías sanitarias y salud basada en la evidencia - 757-128-L117 [View project](#)



# ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD 2019

Análisis presupuestario de salud para el año 2019

Matías Goyenechea H.  
Departamento de  
Tecnología Médica de  
Universidad de Chile.  
Fundación Creando  
Salud

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>2</b>
<b>PRESUPUESTO DE SALUD</b> .....	<b>2</b>
<b>FONASA Y MECANISMOS DE PAGO A PRESTADORES DE SALUD</b> .....	<b>4</b>
GASTO EN MECANISMOS DE PAGO DE ATENCIONES DE SALUD.....	5
<i>Atención Primaria de Salud</i> .....	5
<i>Programa de prestaciones valoradas</i> .....	5
<i>Programa de prestaciones institucionales</i> .....	6
<b>INSTITUCIONES DE SALUD</b> .....	<b>6</b>
INSTITUTO DE SALUD PÚBLICA (ISP) .....	6
CENTRAL NACIONAL DE ABASTECIMIENTOS (CENABAST).....	6
SUPERINTENDENCIA DE SALUD .....	6
<b>SUBSECRETARIA DE SALUD PÚBLICA (SSP)</b> .....	<b>6</b>
<b>SUBSECRETARIA DE REDES ASISTENCIALES (SRA)</b> .....	<b>7</b>
INVERSIÓN SECTORIAL EN SALUD.....	8
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>8</b>

## Introducción

Este análisis es confeccionado a solicitud de la Confederación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud (FENPRUSS), en el contexto de asesoría de política de salud.

El objetivo de este trabajo es describir la forma en la que se emplearon los recursos del presupuesto de salud. El periodo que se analizará comprenderá desde enero a diciembre de 2019, completando el análisis realizado previamente<sup>1</sup>, el cual incluía los primeros seis meses del año. En este periodo se produjeron eventos de desabastecimiento de insumos en la red hospitalaria, debido a políticas de control presupuestario, que impiden a los centros asistenciales emitir ordenes de compra sin respaldo en presupuesto. Desde mediados de octubre se producen importantes movilizaciones sociales a lo largo del país, que generan un cuestionamiento a los pilares del modelo neoliberal chileno. Analizar una parte del ciclo presupuestario, implica observar; el proceso de entrega mensual de los recursos presupuestarios de las instituciones, actualización del presupuesto inicial – mediante los decretos de modificación presupuestaria- y registro del gasto efectivo y devengado. El análisis estará centrado sobre la partida 16 del presupuesto, correspondiente al Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública (SSP), Subsecretaría de Redes Asistenciales (SRA), El Fondo Nacional de Salud (FONASA) y la Inversión sectorial.

## Presupuesto de salud

Los ingresos que recibió el presupuesto de salud para el año 2019, fueron 10.516.875 millones de pesos y el gasto público efectuado llegó a los 10.214.706 millones de pesos, esto implica que se ejecuta un 97,5% de los fondos disponibles, los que equivalen a 5,29% del PIB estimado para el año.

Tabla 1. Ingresos del presupuesto de salud 2019 (en miles de pesos)

Clasificación Económica	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Ejecución acumulada al 31 de Dic 2019	% de Ejecución
Ingresos	9.059.970.056	10.474.415.508	10.516.875.939	100,4%
Imposiciones previsionales	2.473.798.032	2.473.798.032	2.499.832.998	101,1%
Transferencias corrientes	186.586.118	186.871.335	184.069.729	98,5%
Rentas de la propiedad	907.821	929.221	596.886	64,2%
Ingresos de operación	138.087.527	161.486.847	196.443.345	121,6%
Otros ingresos corrientes	293.222.197	270.114.899	358.304.832	132,6%
Aporte Fiscal	5.926.905.395	7.181.403.310	6.995.067.593	97,4%
Venta de activos no financieros	0	7.898	47.477	601,1%
Recuperación de préstamos	21.045.947	27.008.897	268.983.267	995,9%
Transferencias para gastos de capital	18.882.990	13.529.812	13.529.812	100,0%
Saldo inicial de caja	534.029	159.265.257	0	0,0%

Fuente: elaboración propia, con datos DIPRES.

<sup>1</sup> <https://www.researchgate.net/publication/335055025> Analisis del Gasto Publico en Salud

## ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD 2019

El balance del presupuesto corresponde a 302.169 millones de pesos, los que equivalen a un 2,5% del presupuesto total de salud. Estos son fondos que no fueron ejecutados durante el 2019.

Al considerar los ingresos y los gastos en el presupuesto de salud, hay que señalar que se observa un incremento del presupuesto inicial en un 15,6%, esto implica que se adicionan a los recursos aprobados en el congreso un monto de 1.414.445 millones de pesos, este aumento esta financiado por un mayor Aporte Fiscal. Una consecuencia de esto es un aumento en la brecha entre el presupuesto y el gasto real que efectúa la red de salud. En términos generales, en los últimos años se ha dado que se gasta más de lo que se incluye en el presupuesto, pero el porcentaje se ha incrementado, para el 2014 este alcanzó un 9,1%, hasta llegar al 15,6% del 2019.

*Tabla 2. Gastos en presupuesto de salud 2019 (en miles de pesos).*

<b>Clasificación Económica</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Presupuesto Vigente</b>	<b>Ejecución acumulada al 31 de Dic. 2019</b>	<b>% de Ejecución</b>
Gastos	9.059.970.056	10.474.415.508	10.214.706.645	97,5%
Gastos en personal	2.897.460.972	3.356.817.235	3.334.451.179	99,3%
Bienes y servicios de consumo	1.568.234.734	2.159.560.170	2.129.190.162	98,6%
Prestaciones de seguridad social	1.254.049.977	1.416.155.313	1.387.984.606	98,0%
Transferencias corrientes	2.354.970.023	2.190.339.233	2.166.377.877	98,9%
Íntegros al fisco	816.537	9.721.419	9.470.550	97,4%
Otros gastos corrientes	619.433	31.100.784	31.903.655	102,6%
Adquisición de activos no financieros	44.021.237	105.320.809	97.373.407	92,5%
Iniciativas de inversión	418.874.044	561.534.365	536.054.556	95,5%
Préstamos	150.883.390	157.246.724	70.371.363	44,8%
Transferencias de capital	115.343.477	67.303.117	67.298.117	100,0%
Servicio de la deuda	254.187.202	394.243.187	384.231.173	97,5%
Saldo final de caja	509.030	25.073.152	0	0,0%

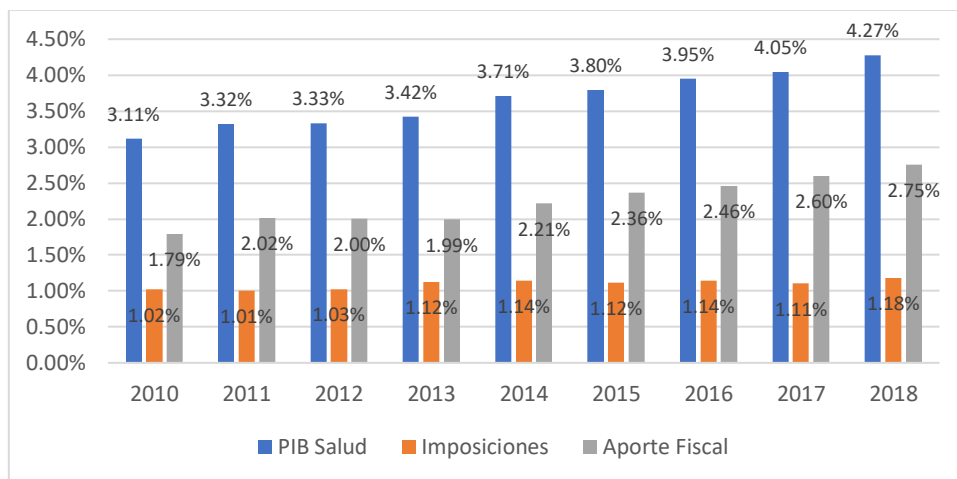
Fuente: elaboración propia, con datos DIPRES.

Lo relacionado con el gasto en salud, muestran que se aumentan los fondos disponibles, estos recursos adicionales se emplearon mayoritariamente en el ítem de “bienes y servicios de consumo” (Subtítulo 22), con un 41,8% de los recursos adicionales. El gasto en personal (subtítulo 21), concentro un 32,5%.

Un elemento importante para dimensionar el tamaño del presupuesto de salud, es ponerlo en relación con el producto interno bruto (PIB). En este sentido el presupuesto de salud, al relacionarlo con el ultimo PIB real, es decir el correspondiente al año 2018, podemos establecer que alcanza un 4,27% del PIB, el cual mayoritariamente se explica por aportes de impuestos generales 2,75% del PIB y la dimensión contributiva ligada al trabajo corresponde a un 1,18% del PIB. Hay un 0,34% del PIB que corresponde a otras fuentes de ingresos, principalmente “ingresos propios” producto de pagos o copagos.

## ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD 2019

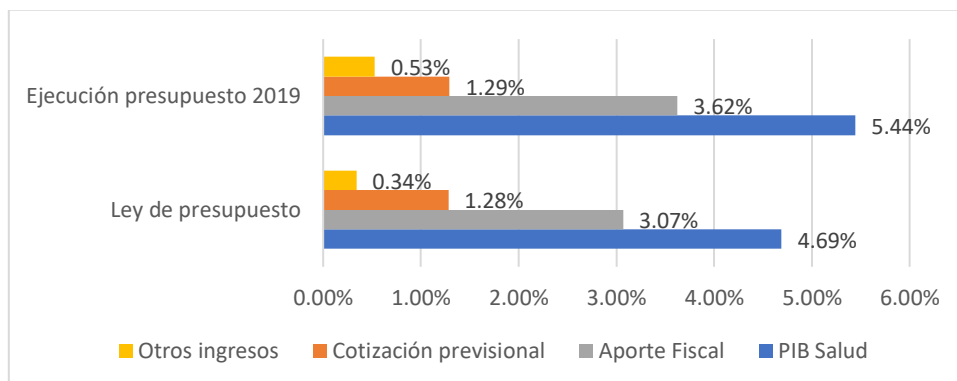
Gráfico 1. Presupuesto de salud y Producto interno Bruto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos DIPRES.

Para analizar el presupuesto y la ejecución del presupuesto de salud durante el 2019, se deberá emplear la estimación de crecimiento del PIB establecido desde el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 2. Presupuesto y ejecución presupuestaria en relación con el PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos DIPRES.

En el Gráfico 2 se puede observar la diferencia entre el presupuesto definido y aprobado en el congreso, versus lo que se termine haciendo en la realidad, en este caso reflejado en la ejecución del presupuesto (sobre ingresos).

### FONASA y mecanismos de pago a prestadores de salud

El Fondo Nacional de Salud (FONASA), es la entidad que concentra los recursos que son destinados a financiar las acciones de salud en la Red Pública de Salud, así como a prestadores privados de salud.

El FONASA en términos del presupuesto, tiene ingresos por 8.779.253 millones de pesos y un gasto real por 8.723.669 millones de pesos. El Seguro Público de Salud concentra de esta forma un 85,4% de la totalidad de los recursos del presupuesto de salud.

#### Gasto en mecanismos de pago de atenciones de salud

El pago de acciones y servicios de salud en la red pública y prestadores privados. El gasto asistencial corresponde al 78,4% del total del gasto público de salud. Es decir, los recursos que se emplean en financiar a los prestadores que proveen atenciones de salud equivalen a los 8.010.134 millones de pesos.

Tabla 3. Componentes del gasto en mecanismo de pago de atenciones de salud.

Ítem de gasto	Ejecución al 31 de Dic. 2020	% sobre gasto asistencial de salud
<b>Gasto Asistencial de Salud</b>	<b>\$ 8.010.134.040</b>	<b>100,0%</b>
Atención primaria (Per Cápita + programas)	\$ 1.955.218.291	24,4%
Programa de prestaciones valoradas (Público)	\$ 1.918.052.882	23,9%
Programa de prestaciones institucionales	\$ 3.254.306.247	40,6%
<b>Total Sector Público</b>	<b>\$ 7.127.577.420</b>	<b>89,0%</b>
Subsidios Modalidad libre elección	\$ 577.825.128	7,2%
Compras de Servicio FONASA + BONO AUGE	\$ 304.731.492	3,8%
<b>Total traspasos a Clínicas Privadas</b>	<b>\$ 882.556.620</b>	<b>11,0%</b>

Fuente: elaboración propia, con datos DIPRES.

El mayor mecanismo de financiamiento para los proveedores de salud fue el programa de prestaciones institucionales que concentra el 40,6% del total del gasto destinado a financiar atenciones de salud. La Atención Primaria de Salud solamente concentra el 24,4% de los recursos.

#### Atención Primaria de Salud

El principal componente que financia a la atención primaria es el programa de FONASA que financia el per cápita. Para el 2019, se ejecutaron 1.830.740 millones de pesos en este mecanismo, lo que equivale a un 98,9% de ejecución presupuestaria. Durante el transcurso del año, se puede constatar que se adicionaron recursos sobre lo aprobado en el congreso por un 5,54% o 97.035 millones de pesos.

#### Programa de prestaciones valoradas

Mediante este programa de financia a la red de establecimientos hospitalarios, adicionalmente por esta vía, el FONASA efectúa compras de servicios a prestadores privados de salud. Este programa alcanza una ejecución de recursos por 2.222.784 millones de pesos, lo que corresponde a un 99,9% del total de los recursos del programa. Este programa también muestra un incremento de recursos, efectuado en el transcurso del año,

por 3,95%. Esta vía de financiamiento desaparece para el año 2020, siendo reemplazada por el financiamiento mediante grupos relacionados de diagnóstico, que paga de acuerdo con los egresos efectivos del establecimiento.

### Programa de prestaciones institucionales

Este programa es el principal mecanismo de financiamiento para los hospitales, en el transcurso del 2019, se ejecutaron 3.254.306 millones de peso, los que equivalen a un 97,96% del total del prepuesto para este programa. Un elemento que se debe señalar es que este programa tuvo aumentos significativos en sus recursos durante el año, se adicionaron 1.095.012 millones de pesos, sobre el presupuesto original. Una hipótesis es que estos recursos adicionales se hayan empleado en parte en pagar deuda hospitalaria, sin embargo, no hay registro de que el “servicio a la deuda” haya cambiado desde julio del 2019.

## Instituciones de salud

### Instituto de Salud Pública (ISP)

El ISP de Chile presenta una ejecución de 37.216 millones de pesos. Esto equivale al 103% del presupuesto que tenía la institución, es decir que hay una sobre ejecución, de un 3,3% sobre el presupuesto vigente. Al ISP ya se le había incrementado los recursos en el transcurso del año en un 11% respecto de lo aprobado en el congreso.

### Central Nacional de Abastecimientos (CENABAST)

La CENABAST tiene una ejecución de su presupuesto por 43.127 millones de pesos, esto implica que esta institución ejecuto recursos equivalentes a 109,4% del total de recursos que tenía asignados. A esta institución ya se le había incrementado el presupuesto en un 288%, estos recursos adicionales provienen de sus ingresos de operación.

### Superintendencia de Salud

La Superintendencia de Salud tiene una ejecución de su presupuesto por 15.297 millones de pesos, lo cual equivale a 94,9% del total de fondos asignados. Al igual que otras instituciones a la Superintendencia le asignaron 13,5% de recursos adicionales en el transcurso del año 2019.

### Subsecretaria de Salud Pública (SSP)

En términos de la ejecución de los recursos que presenta la SSP, esta alcanza los 570.467 millones de pesos, se observa una sobre ejecución dado que los fondos alcanzados equivalen a un 107,2% de los recursos que esta institución tenía asignados. Adicionalmente ya se le habían incrementado los fondos en un 11,2% lo que implicaba 53.489 millones de pesos por sobre lo aprobado en el Congreso.

En relación con los subsidios de protección social que a través de esta institución se entregan se puede apreciar una disminución el presupuesto del Subsidios de Reposo Maternal en 40,3%. Mayores detalles en Tabla 4.



## ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD 2019

*Tabla 4. Presupuesto de subsidios de protección social*

<b>Clasificación Económica</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Presupuesto Vigente</b>	<b>Ejecución acumulada a Dic. 2019</b>	<b>% de Ejecución</b>	<b>Variación inicial/vigente</b>
Subsidios de Reposo Preventivo	19.409	19.409	698	3,6%	0,0%
Subsidios de Enfermedad y Medicina Curativa	126.789.775	143.351.775	141.907.200	99,0%	13,1%
Subsidios de Reposo Maternal, Artículo 196 Código del Trabajo	7.452.952	4.452.952	4.167.613	93,6%	-40,3%
Subsidios de Reposo Maternal y Cuidado del Niño	56.168.668	68.637.625	68.635.443	100,0%	22,2%

Fuente: elaboración propia, con datos DIPRES.

En relación con los programas que se ejecutan en la atención primaria, pero se financian desde la Subsecretaría de Salud Pública. Detalles en Tabla 5.

*Tabla 5. Programas financiados desde la Subsecretaría de Salud Pública*

<b>Clasificación Económica</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Presupuesto Vigente</b>	<b>Ejecución acumulada a dic. 2019</b>	<b>% de Ejecución</b>	<b>Variación inicial/vigente</b>
Programa Nacional de Alimentación Complementaria	46.104.206	39.269.356	36.867.502	93,9%	-14,8%
Programa Ampliado de Inmunizaciones	58.964.032	58.964.032	58.961.574	100,0%	0,0%
Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor	25.200.540	20.937.820	20.885.341	99,7%	-16,9%
Programas Especiales, Atención Primaria	4.276.750	7.776.750	7.762.946	99,8%	81,8%
Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo en Salud	548.571	548.571	548.571	100,0%	0,0%

Fuente: elaboración propia, con datos DIPRES.

### Subsecretaría de Redes Asistenciales (SRA)

En términos generales la Subsecretaría de Redes Asistenciales, tuvo una ejecución de presupuesto por 133.402 millones de pesos, lo que equivale a un 97,03% del total de los recursos asignados. Se observa una reducción en el presupuesto de la institución de un 35,14% es decir 74.495 millones de pesos. Esto se explica por la reducción de fondos para el proyecto de Hospital digital, así como una disminución del ítem de bienes y servicios de consumo.

Otro componente que explica la reducción de recursos es la disminución de los fondos destinados a las concesiones hospitalarias. En este específico la SRA financia el pago de subsidios para los hospitales de La Florida, Maipú y Antofagasta.

Tabla 6. Presupuesto para Concesiones Hospitalarias

Clasificación Económica	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Ejecución acumulada a Dic 2019	% de Ejecución	Variación inicial/vigente
Reintegro Crédito IVA Concesiones	18.882.990	7.293.938	7.288.938	99,93%	-61,37%
Subsidio Fijo a la Construcción	85.608.051	53.593.704	53.593.704	100,00%	-37,40%
Subsidio Fijo Equipamiento	9.472.837	5.816.278	5.816.278	100,00%	-38,60%
Subsidio Fijo al Mobiliario no Clínico	226.930	116.796	116.796	100,00%	-48,53%
Modificación Contratos Concesiones	1.152.669	482.401	482.401	100,00%	-58,15%

Fuente: elaboración propia, con datos DIPRES.

La reducción de recursos para la modalidad de concesiones tiene relación con que se estimaba que la apertura del Hospital Félix Bulnes ocurriría el año 2019, no obstante, la puesta en marcha de este establecimiento quedo postergada, así como los pagos para el año 2020.

### Inversión Sectorial en Salud

La inversión sectorial financia los proyectos de infraestructura para la Red Pública de Salud, la gran mayoría de los proyectos que se están ejecutando, corresponde a proyectos de arrastre, es decir que son de administración anterior. En términos generales se puede ver que el gasto devengado a diciembre alcanzó a los 645.898 millones de pesos. Durante el transcurso del año se aumenta los recursos en 31,96% respecto del presupuesto inicial. Sin embargo, si consideramos el gasto devengado este alcanza una ejecución del 80,97% del total de fondos. El Servicio de Salud Antofagasta es el que presenta los niveles de ejecución mas bajos con un 48,59% sobre el total de recursos que tenía contemplados.

### Conclusiones

La forma en la que se financia el presupuesto público de salud es mixta, por un parte hay un componente contributivo ligado al trabajo, el cual es corregido y complementado por impuestos generales, en la forma del aporte fiscal. El total del presupuesto de salud llego a 5,44% del PIB (según ingresos), donde predominantemente se financia vía impuestos generales (66,5%), luego mediante el aporte previsional ligado al trabajo (23,8%) y otros ingresos (9,7%). El esquema de ingresos del presupuesto implica una redistribución de ingresos, donde el Estado aporta recursos para asegurar financiar el riesgo de enfermar de aquellos que no tienen recursos y los que pueden aportar lo hacen de acuerdo con un porcentaje de sus ingresos. De esta forma en el presupuesto público de salud, se mancomunan distintos recursos para generar un pool común para afrontar el riesgo colectivo de enfermar de forma solidaria.

1. El presupuesto de salud fue incrementado en 15,6% durante el transcurso del año, este aumento fue efectuado unilateralmente por el gobierno quien cuenta con facultades constitucionales para estos efectos. Si bien, este aumento puede ser justificado, esto permite que se generen opacidades y falta de deliberación democrática.
2. La forma en la que se vienen confeccionando los presupuestos de salud están generando una brecha entre lo que se presupuesta y lo que se hace realmente. Esta brecha en vez de disminuir se ha incrementado.
3. El último PIB real de salud correspondiente al 2018 implicó un gasto público de salud alcanzaba un 4,27%, de acuerdo con la estimación del PIB el gasto habría llegado a 5,29% del PIB (sobre el gasto), es posible que esto sea producto tanto del aumento de fondos como también por la disminución en la expectativa de crecimiento de la economía.
4. Un 78,4% del presupuesto de salud son destinados a mecanismos de pago de atenciones de salud. La mayor proporción de estos recursos son ejecutadas en prestadores públicos de salud, un 11% son compras y subsidios a prestadores privados de salud.
5. La necesidad de adicionar recursos adicionales pudiera estar relacionado con el pago de la deuda hospitalaria, no obstante, no hay información publicada por el Ministerio de Salud sobre los niveles de deuda durante el 2019, solamente se reportan 384.231 millones de pesos, desde julio de 2019. Se requiere solicitar aclaración a las autoridades competentes.