

COSTO DE LOS DERECHOS EN MATERIA DE SALUD

COSTO DE LOS DERECHOS

Diez puntos para la Tesis sobre Costos de los Derechos

1. Derechos y Costos: La Perspectiva de Sunstein y Holmes

Tesis Central

La eficacia de los derechos se encuentra intrínsecamente ligada al sistema de impuestos. Cass R. Sunstein y Stephen Holmes proponen que la capacidad de financiamiento del Estado es crucial para la efectiva garantía de derechos.

Sunstein y Holmes en su libro “El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos” presentan una tesis central que vincula intrínsecamente la eficacia de los derechos con el sistema de impuestos. Argumentan que todos los derechos tienen un costo y que, si no se invierten recursos en un derecho, este no pasará de ser una declaración sin efectos concretos.

En este sentido, la capacidad de financiamiento del Estado es crucial para la efectiva garantía de derechos. Los autores sostienen que los derechos exigen gastos públicos y que todos los derechos se financian con los presupuestos generales, con impuestos y no con tasas particulares destinadas a la protección de un derecho.

Esta perspectiva proporciona un marco valioso para entender cómo los derechos y las restricciones económicas pueden interactuar y cómo la eficacia de los derechos puede estar ligada a la capacidad de financiamiento del Estado. Es un enfoque esencial para garantizar que las leyes y las normas sean tanto justas como económicamente viables.

La perspectiva de Sunstein y Holmes sobre los derechos y su costo se vincula estrechamente con el Análisis Económico del Derecho (AED) y el estudio del Costo de los Derechos.

El AED se centra en la eficiencia económica de las normas jurídicas y cómo estas pueden influir en el comportamiento humano. Por otro lado, el estudio del Costo de los Derechos se enfoca en los costos asociados con la garantía y protección de los derechos por parte del Estado.

La tesis de Sunstein y Holmes sostiene que todos los derechos tienen un costo y que, si no se invierten recursos en un derecho, este no pasará de ser una declaración sin efectos concretos. Esta idea se alinea con el enfoque del AED y el estudio del Costo de los Derechos, ya que ambos reconocen que las normas jurídicas y los derechos tienen implicaciones económicas.

En este sentido, la capacidad de financiamiento del Estado es crucial para la efectiva garantía de derechos. Esto implica que los derechos deben ser financiados y protegidos por el Estado, pero también deben tener en cuenta la capacidad financiera del Estado. Esta perspectiva proporciona un marco valioso para entender cómo los derechos y las restricciones económicas pueden interactuar y cómo la eficacia de los derechos puede estar ligada a la capacidad de financiamiento del Estado.

Estructura Común

Independientemente de su naturaleza o ámbito, todos los derechos comparten una estructura común, resaltando la interconexión entre la capacidad de recaudación fiscal y la implementación de derechos fundamentales.

2. Prioridades en la Asignación de Recursos

Decisiones Políticas

La toma de decisiones sobre la protección y garantía de derechos se revela como un proceso político esencial. Los recursos son asignados estratégicamente por el Estado, reflejando prioridades políticas específicas.

Derechos Relativos

La exigibilidad de los derechos fundamentales está directamente ligada a acuerdos y concesiones que se establecen mediante la recaudación de impuestos. Aquí, los impuestos actúan como precondiciones fundamentales para la vigencia de los derechos.

3. Financiamiento del Derecho a la Salud en Debate

Carga Tributaria

Si bien el costo del derecho a la salud implica recursos públicos, la fragmentación en su financiamiento, con un 72% a cargo de los beneficiarios, plantea interrogantes sobre la equidad y accesibilidad del sistema.

Desafíos

La complejidad intrínseca del sistema de salud emerge como un desafío significativo al analizar la eficacia y costo del derecho a la salud. La necesidad de abordar estas complejidades desde una perspectiva económica se vuelve imperativa.

4. Sin Recursos, No Hay Derechos

Importancia de los Datos

La ausencia de recursos compromete la realización de derechos fundamentales. La relación directa entre datos económicos y derechos destaca la necesidad de un respaldo financiero sólido para garantizar su efectividad.

Derechos Vigentes vs. Realidad

La existencia de derechos en la Constitución no garantiza su cumplimiento si carecen de financiamiento. Este desajuste entre el texto constitucional y la realidad económica plantea preguntas cruciales sobre la aplicabilidad y eficacia de los derechos.

5. Derechos Laborales y Realidad Social

Desfasaje Realidad-Texto

A pesar de contar con derechos laborales constitucionales, la disparidad entre la realidad económica y el texto legal se manifiesta en altos porcentajes de hogares bajo la línea de pobreza. Este desajuste resalta las limitaciones de la legislación frente a la realidad económica.

Crisis de Hechos

La falta de correlación entre el texto constitucional y la realidad económica puede desencadenar crisis sociales cuando la falta de recursos se traduce en la no implementación efectiva de los derechos laborales.

6. Desnutrición Infantil y Financiamiento de Derechos

Realidad Cruda

A pesar de la disminución de la mortalidad infantil, la persistencia de la desnutrición infantil subraya la necesidad de financiamiento para derechos fundamentales. Este escenario crudo evidencia que incluso los derechos más básicos requieren respaldo económico.

Desafíos Locales

Frente a problemas graves de desnutrición en ciertas zonas de Argentina, se destaca la urgencia de abordar la problemática desde una perspectiva económica. El análisis de los desafíos locales subraya la necesidad de enfoques adaptativos.

7. Financiamiento de Derechos Humanos a Nivel Internacional

Presupuesto Limitado

Incluso a nivel internacional, los derechos humanos enfrentan restricciones presupuestarias. La limitación presupuestaria destaca la importancia de asegurar recursos para la implementación efectiva de los derechos a nivel global.

Costos Asociados

La comprensión de que todos los derechos conllevan costos impone la necesidad de evaluar las posibilidades económicas de los Estados. Aquí, la realización de derechos se ve directamente vinculada a la capacidad financiera.

8. Horacio Corti: Un Cambio de Paradigma

Constitución y Financiamiento

Horacio Corti propone una revisión fundamental al considerar las finanzas públicas como un elemento esencial de la Constitución. Este cambio de

paradigma plantea interrogantes sobre cómo la inclusión de aspectos financieros fortalecería la efectividad de los derechos constitucionales.

Corti es un jurista argentino que ha propuesto una revisión fundamental de la forma en que entendemos la Constitución, considerando las finanzas públicas como un elemento esencial de la misma. Este cambio de paradigma plantea preguntas sobre cómo la inclusión de aspectos financieros podría fortalecer la efectividad de los derechos constitucionales.

Corti sostiene que uno de los aspectos centrales de toda Constitución moderna, y así sucede en el caso de Argentina, consiste en el diseño de un sistema financiero. Toda Constitución incluye, explícita o implícitamente, una constitución financiera del Estado. Desde una perspectiva estática, la constitución financiera regula la “renta pública” o, de acuerdo con la terminología del texto constitucional argentino (art. 4º, CN), los “fondos del Tesoro del Estado”

Paralelamente, y desde una óptica dinámica, la constitución financiera regula la “actividad financiera pública”, entendida como el conjunto de acciones financieras realizadas por el Estado con el fin de hacer efectivas las instituciones constitucionales. Esta definición de la actividad financiera pública consta de tres elementos: un sujeto, un núcleo y una finalidad.

En este contexto, el Análisis Económico del Derecho (AED) y el estudio del Costo de los Derechos pueden proporcionar herramientas valiosas para entender y evaluar las implicaciones económicas de las normas jurídicas y los derechos constitucionales. Al considerar los costos y beneficios económicos de las normas jurídicas y los derechos, podemos obtener una mejor comprensión de cómo estos pueden ser implementados de manera efectiva dentro de las limitaciones económicas existentes

Financiamiento y Realidad Social

La esencialidad de la financiación para la efectividad de los derechos constitucionales se destaca en la realidad social. La propuesta de Corti invita a reflexionar sobre cómo la inclusión de factores financieros puede transformar la aplicación de la legislación.

9. Relación Ineludible: Constitución y Financiamiento

Correlación Inseparable

La Constitución debe ser analizada en términos de cómo se financian las instituciones y derechos que establece. La correlación inseparable entre la carta magna y el respaldo financiero resalta la interdependencia fundamental.

Grado de Financiamiento

La efectividad de cualquier derecho constitucional depende del grado de financiamiento asignado. Sin recursos adecuados, la plena realización de derechos se ve obstaculizada, lo que enfatiza la necesidad de una asignación cuidadosa de recursos.

10. Diálogo Imaginario: Häberle y Alexy

Peso de los Derechos

Peter Häberle y Robert Alexy han hecho contribuciones significativas al campo del derecho constitucional y la teoría del derecho. Sus trabajos proporcionan perspectivas valiosas sobre la relación entre los derechos y las restricciones económicas.

Häberle plantea la cuestión de si los derechos deben estar limitados por la capacidad financiera del Estado. En contraste, Alexy destaca la posibilidad de que los derechos individuales tengan mayor peso que las restricciones económicas.

Häberle, en su teoría de la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”, plantea la cuestión de si los derechos deben estar limitados por la capacidad financiera del Estado. Según Häberle, los derechos reconocidos en el Estado constitucional son de carácter progresivo y no puede desconocerse toda evolución. Esto implica que los derechos deben ser financiados y protegidos por el Estado, pero también deben tener en cuenta la capacidad financiera del Estado.

Por otro lado, Alexy, en su teoría de los derechos fundamentales, destaca la posibilidad de que los derechos individuales tengan mayor peso que las restricciones económicas. Según Alexy, los derechos fundamentales no son derechos absolutos o erga omnes, sino que son susceptibles de modificación

estructural a partir de su formulación. Esto significa que los derechos pueden ser limitados, pero estas limitaciones deben ser justificadas y proporcionadas.

En el contexto del Análisis Económico del Derecho (AED) y el estudio del Costo de los Derechos, las perspectivas de Häberle y Alexy pueden proporcionar un marco útil para entender cómo los derechos y las restricciones económicas pueden interactuar. Por ejemplo, el AED puede utilizar la idea de Häberle de que los derechos deben estar limitados por la capacidad financiera del Estado para analizar la eficiencia económica de las normas jurídicas. Del mismo modo, el estudio del Costo de los Derechos puede utilizar la idea de Alexy de que los derechos individuales pueden tener mayor peso que las restricciones económicas para analizar el costo de garantizar los derechos.

Compromiso Realista

La posición realista propuesta busca encontrar un equilibrio, reconociendo que los derechos están cubiertos en la medida de los recursos disponibles. Este compromiso realista es esencial para alinear las expectativas con las posibilidades económicas.

La posición realista que mencionas es un enfoque pragmático que reconoce la necesidad de equilibrar los derechos con las limitaciones económicas. Este enfoque es fundamental en el Análisis Económico del Derecho (AED) y el estudio del Costo de los Derechos.

En el AED, se reconoce que las normas jurídicas tienen implicaciones económicas y que estas deben ser consideradas al formular y aplicar el derecho. Del mismo modo, el estudio del Costo de los Derechos se centra en los costos asociados con la garantía y protección de los derechos por parte del Estado.

Este compromiso realista ayuda a alinear las expectativas con las posibilidades económicas, asegurando que los derechos se protejan y promuevan de manera efectiva dentro de las limitaciones económicas existentes. Es un enfoque esencial para garantizar que las leyes y las normas sean tanto justas como económicamente viables.

Conclusiones Generales

Reiteración de la Intersección entre Derechos y Finanzas

A lo largo de este análisis exhaustivo, se destaca la intersección crucial entre los derechos fundamentales y la disponibilidad de recursos financieros. La capacidad del Estado para financiar y respaldar efectivamente los derechos determina en gran medida su realización.

Complejidad y Necesidad del Abordaje de Campo

La complejidad inherente a la interacción entre derechos y finanzas subraya la necesidad del abordaje de campo. No se trata simplemente de asignar recursos, sino de garantizar que las políticas y decisiones económicas respalden de manera efectiva la protección y realización de los derechos.

Invitación a la Reflexión y Acción

Este análisis extenso invita a la reflexión sobre la conexión intrínseca entre derechos y finanzas en diversos contextos. Además, ofrece un llamado a la acción para desarrollar y aplicar políticas que no solo reconozcan, sino que también aborden activamente esta intersección crucial. La realización efectiva de derechos no puede separarse de consideraciones financieras, y un enfoque integral es esencial para construir sociedades más justas y equitativas.

Las Necesidades compiten con los Derechos por el Financiamiento

1. Intersección entre Derechos y Finanzas

Introducción: La realización efectiva de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la salud, está intrínsecamente vinculada a la **capacidad financiera del Estado**. Esta conexión es evidente en casos donde la falta de recursos ha llevado a la violación de derechos básicos.

Casos Ejemplares: Tomemos como ejemplo la inequidad de recursos en el sistema de salud, lo que ha resultado en otorgamiento de tratamientos médicos desmesurados para casos particulares mediante la judicialización de los reclamos. La ausencia de un financiamiento adecuado ha llevado a la **discriminación en el acceso** a servicios de salud, afectando desproporcionadamente a comunidades marginadas.

Políticas Fiscales Eficientes: Es crucial destacar la importancia de políticas fiscales eficientes que respalden la realización de derechos. La asignación equitativa de recursos y la implementación de medidas para prevenir la corrupción son aspectos esenciales en este contexto.

2. Perspectiva Internacional

Limitaciones Presupuestarias Globales: A nivel internacional, la implementación de derechos humanos a menudo se ve obstaculizada por presupuestos limitados. Esto se refleja en la falta de acceso universal a servicios básicos, incluidos los de salud, en diversas regiones del mundo.

Cooperación Global: Explorar vías de cooperación global para abordar estas deficiencias financieras se vuelve imperativo. La colaboración entre naciones y organizaciones internacionales puede mitigar las limitaciones presupuestarias y garantizar la realización de derechos en todo el mundo.

Tensión entre Demandas y Realidades Económicas: Es crucial reconocer la tensión inherente entre las demandas de derechos y las realidades económicas. ¿Cómo equilibrar las aspiraciones universales de derechos humanos con las restricciones económicas globales? Este dilema debe abordarse mediante un diálogo internacional informado y colaborativo.

3. Propuestas de Cambio de Paradigma

Horacio Corti y la Integración Financiera en la Constitución: Las propuestas de Horacio Corti para considerar las finanzas públicas como elemento fundamental de la Constitución marcan un cambio de paradigma significativo. ¿Cómo este enfoque alteraría la dinámica entre derechos y recursos financieros?

Consecuencias y Beneficios: Explorar las posibles consecuencias y beneficios de esta integración financiera es esencial. ¿Podría conducir a una mayor protección de derechos al garantizar un respaldo financiero sólido? ¿O existe el riesgo de comprometer otros aspectos fundamentales de la Constitución?

Críticas y Apoyo: Analizar críticamente las críticas y el apoyo a esta propuesta proporciona una comprensión más profunda de su viabilidad y aceptación en la sociedad y entre expertos en derecho constitucional.

4. Realidad vs. Texto Constitucional

Brecha entre Derechos y Realidad Económica: La desconexión entre los derechos consagrados en la Constitución y la realidad económica es un fenómeno persistente. Altos porcentajes de hogares bajo la línea de pobreza a pesar de estas protecciones constitucionales señalan un desafío crucial.

Repercusiones Socioeconómicas: Explorar las repercusiones sociales y económicas de esta brecha revela tensiones laborales, desigualdades salariales y desconfianza en las instituciones gubernamentales. ¿Cómo impacta esta desconexión en la estabilidad social y económica?

Soluciones Pragmáticas: Proponer soluciones pragmáticas implica abordar directamente la discrepancia entre la legislación y la realidad económica. Estrategias como la revisión y adaptación de leyes laborales para reflejar las condiciones económicas actuales son esenciales.

5. Desnutrición Infantil como Desafío Local

Raíces Económicas de la Desnutrición Infantil: Sumergirse en las raíces económicas de la persistente desnutrición infantil en ciertas regiones destaca la necesidad de enfoques específicos. La falta de acceso a alimentos nutritivos está directamente vinculada a la limitada capacidad financiera de comunidades específicas.

Casos de Éxito y Desafíos Locales: Explorar casos de éxito donde intervenciones económicas han mejorado la situación de la desnutrición infantil proporciona lecciones clave. Al mismo tiempo, examinar los desafíos locales revela la complejidad de abordar la desnutrición desde un enfoque económico.

Enfoques Económicos Localizados: Destacar la necesidad de enfoques económicos localizados para abordar la desnutrición infantil implica considerar la diversidad de desafíos en diferentes áreas. ¿Cómo pueden las políticas económicas adaptarse para abordar las necesidades específicas de comunidades marginadas?

6. Acceso Universal a la Salud como Prioridad

Garantizando el Acceso Universal: Explorar las políticas y programas diseñados para garantizar el acceso universal a la salud revela estrategias clave. Iniciativas centradas en la prevención, la educación y el acceso equitativo a servicios médicos son fundamentales.

Principios de la OMS y Declaración de Alma-Ata: Relacionar estas estrategias con los principios fundamentales de la OMS y la Declaración de Alma-Ata subraya la salud como un derecho humano. ¿Cómo pueden estos principios guiar la formulación de políticas y programas a nivel nacional e internacional?

Beneficios Económicos a Largo Plazo: Considerar los beneficios económicos a largo plazo de invertir en la salud de la población es esencial. Desde la reducción de costos de atención médica hasta el aumento de la productividad, estos beneficios refuerzan la conexión intrínseca entre la salud y la estabilidad económica.

7. Diálogo Social Ampliado: Abordaje de Campo

Estructura y Participantes Clave: Desglosar la estructura y los participantes clave en un diálogo social ampliado destaca la necesidad de inclusión. Sectores gubernamentales, sociedad civil, académicos y otros actores deben colaborar para tomar decisiones informadas y sostenibles.

Ejemplos Históricos de Éxito: Explorar ejemplos históricos donde un diálogo inclusivo ha llevado a decisiones políticas sostenibles proporciona lecciones valiosas. ¿Cómo se pueden replicar estas experiencias para abordar desafíos económicos actuales?

Superando Desafíos: Proporcionar estrategias para superar posibles desafíos en la implementación de un diálogo social ampliado implica abordar barreras de comunicación y garantizar representación equitativa. La transparencia y la participación activa son fundamentales para el éxito.

8. Conflictos Jurídicos y Análisis Económico

Casos Judiciales Específicos: Detallar casos judiciales específicos donde el análisis económico ha sido crucial destaca la relevancia práctica de incorporar esta perspectiva. ¿Cómo ha influido el análisis económico en decisiones judiciales clave?

Críticas y Mejoras: Analizar las críticas a la inclusión de elementos económicos en decisiones legales proporciona una visión equilibrada. ¿Qué mejoras podrían implementarse para abordar las preocupaciones planteadas por los opositores al análisis económico del derecho?

Equidad y Eficiencia: Explorar cómo el análisis económico puede mejorar la equidad y eficiencia en la resolución de conflictos legales subraya la importancia de considerar las implicaciones económicas en la administración de justicia.

9. Enfoques del Análisis Económico del Derecho (AED)

Diferencias Fundamentales entre Enfoques: Desglosar cada enfoque del AED, resaltando sus diferencias fundamentales, proporciona una comprensión más profunda. ¿Cómo difieren en sus métodos y objetivos?

Aplicación en Casos Judiciales: Explorar casos judiciales específicos donde cada enfoque ha sido aplicado destaca la versatilidad y aplicabilidad práctica del AED. ¿En qué situaciones un enfoque puede ser más efectivo que otro?

Impacto en la Equidad y Justicia: Considerar cómo la elección del enfoque puede afectar la equidad y la justicia en el sistema legal subraya la importancia de seleccionar el marco analítico adecuado para abordar casos específicos.

10. Eficiencia como Objetivo del AED

Impacto en la Protección de Derechos: Analizar cómo el enfoque en la eficiencia puede afectar la protección de derechos revela la tensión entre la rapidez en la resolución de casos y la garantía de una justicia equitativa. ¿Cómo equilibrar estos aspectos para lograr un sistema legal eficiente y justo?

Casos Ejemplares de Eficiencia: Explorar casos judiciales donde la eficiencia ha sido la principal consideración proporciona ejemplos tangibles de

su impacto. ¿En qué medida la eficiencia ha mejorado la administración de justicia en situaciones específicas?

Medidas para Equilibrar Eficiencia y Equidad: Proponer medidas para equilibrar la eficiencia con la equidad y la justicia en las decisiones judiciales implica considerar cambios en los procedimientos legales y la capacitación de profesionales del derecho. ¿Cómo pueden los sistemas legales adaptarse para lograr este equilibrio?

Conclusiones Generales

Reiteración de la Intersección entre Derechos y Finanzas: A lo largo de este análisis detallado, se destaca repetidamente la intersección vital entre los derechos fundamentales y la disponibilidad de recursos financieros. La capacidad de un Estado para financiar y respaldar efectivamente los derechos determina en gran medida su realización.

Complejidad y Necesidad de un Abordaje de Campo: La complejidad inherente a la interacción entre derechos y finanzas subraya la necesidad de un abordaje de campo. No se trata simplemente de asignar recursos, sino de garantizar que las políticas y decisiones económicas respalden de manera efectiva la protección y realización de los derechos.

Invitación a la Reflexión y Acción: Este análisis extenso invita a la reflexión sobre la conexión intrínseca entre derechos y finanzas en diversos contextos. Además, ofrece un llamado a la acción para desarrollar y aplicar políticas que no solo reconozcan, sino que también aborden activamente esta intersección crucial. La realización efectiva de derechos no puede separarse de consideraciones financieras, y un enfoque integral es esencial para construir sociedades más justas y equitativas.

El Concepto de Espacio Fiscal

Recursos para la Salud y la Sustentabilidad Financiera del Estado

1. Desarrollo del Marco Conceptual del Espacio Fiscal ¹

La estrategia de acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud aprobada en octubre del 2014 en el 53.º Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), representa una síntesis de las mejores prácticas en la construcción y el fortalecimiento de los sistemas de salud en el mundo. Esta iniciativa se puede considerar un hito que se suma a los principios de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 1948, que declara la salud como un derecho humano fundamental y a la declaración de Alma-Ata del año 1978 y su vocación de alcanzar la salud para todos.

El espacio fiscal es la disponibilidad de espacio presupuestario que permite al Gobierno proveer los recursos para un propósito deseado, sin ningún perjuicio para la sustentabilidad de la posición financiera del Gobierno.

El concepto de “espacio fiscal” se refiere a la capacidad de los gobiernos de proveer recursos presupuestarios adicionales para el sistema de salud sin afectar la situación financiera del sector público ni desplazar otros gastos socialmente necesarios.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha realizado trabajos sobre el tema de espacio fiscal para la salud universal en las Américas. Estos trabajos buscan identificar las perspectivas de incremento del gasto en salud, a corto y mediano plazo, con el objetivo de dar respuesta a un conjunto de necesidades de salud claramente establecidas.

Además, la OPS ha desarrollado un método para el análisis de espacio fiscal que consiste en un diagnóstico sobre las potenciales fuentes de recursos adicionales para el sistema de salud, evaluándolas en términos de cuantía y viabilidad política. Este método también incluye la búsqueda de formas de obtener más ingresos vía re-priorización, impuestos y otros medios, considerando que la distribución del gasto y las mejoras organizacionales que

1

https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34947/9789275320006_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

conduzcan a una mayor equidad son igualmente importantes para el logro de la salud universal.

En resumen, el espacio fiscal es un concepto clave en la estrategia de la OPS para avanzar hacia la salud universal, y se refiere a la capacidad de los gobiernos de asignar recursos adicionales al sistema de salud de manera sostenible.

Además de mantener la sustentabilidad de las finanzas del Gobierno, el espacio fiscal **debe mantener la estabilidad de la economía**.

El acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud (Salud universal) significa que todas las personas y comunidades puedan utilizar servicios de salud integrales y de calidad cuando los necesiten, a lo largo del curso de vida. Para lograr ambos objetivos, se requiere la definición e implementación de políticas y acciones, con un enfoque intersectorial, para abordar los determinantes sociales de la salud y fomentar el compromiso de toda la sociedad. Además, al promover la salud y el bienestar, debe ponerse énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad.

La cobertura y el acceso universales son el fundamento de un sistema de salud equitativo y eficiente. La cobertura se construye a partir del acceso garantizado para la utilización de los servicios e implica que los mecanismos de financiamiento y de organización de los servicios deben ser suficientes para cubrir a toda la población. El acceso a la salud, por su parte, supone abordar los determinantes sociales y medioambientales de la salud para facilitar el pleno potencial de los individuos y asegurar un desarrollo humano sostenible.

El **concepto de espacio fiscal** para la salud hace referencia a la **capacidad de los gobiernos de proveer recursos presupuestarios adicionales para el sistema de salud sin afectar la situación financiera del sector público ni desplazar otros gastos socialmente necesarios**. En cualquier análisis de espacio fiscal, por lo tanto, se intentan identificar las perspectivas de incremento del gasto en salud, a corto y mediano plazo, con el objetivo de dar respuesta a un conjunto de necesidades de salud claramente establecidas.

El compromiso político de avanzar hacia la salud universal **debe ir acompañado de un compromiso fiscal consecuente**. Sin embargo, se debe reconocer también que la salud no necesariamente es la única prioridad, ya que otros sectores sociales son también importantes (educación, infraestructura, vivienda, seguridad, etc.).

Por ello, es fundamental desarrollar un **abordaje de campo**, mediante un diálogo social amplio que implique, en el ámbito del gobierno, al ministerio de hacienda o finanzas (además de otras instancias políticas de primer nivel) y a toda la sociedad, extendiendo la participación al mundo académico, las sociedades científicas, los sindicatos y corporaciones de profesionales de la salud, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Para que un diálogo social amplio de este tipo produzca los resultados esperados, debe asentarse en información transparente y detallada sobre el impacto de un mayor gasto público en salud en la extensión de la cobertura y el acceso.

En definitiva, se trata de entender la necesidad del **aumento del espacio fiscal para la salud** como una condición necesaria, pero enmarcada en un proyecto de transformación de los sistemas de salud. Estas transformaciones deben apuntar a la equidad y la eficiencia del gasto, crear o fortalecer sistemas integrales e integrados de salud, con un primer nivel de atención resolutivo y articulador de redes, basado en un enfoque de atención primaria de salud que brinda no solo servicios curativos, sino también de promoción y prevención en salud.

El compromiso político de avanzar hacia la salud universal debe ir acompañado de un **compromiso fiscal consecuente**. En este sentido, el concepto de **espacio fiscal para la salud** hace referencia a la **capacidad de los Gobiernos de asignar recursos presupuestarios adicionales para el sistema de salud, sin afectar la situación financiera del sector público ni desplazar otros gastos socialmente necesarios**. El espacio fiscal para la salud se centra en la capacidad y viabilidad de estas fuentes adicionales de financiamiento, pero no responde a todos los interrogantes y aspectos relacionados con el gasto en salud.

En los casos en que el camino de transformación del sistema de salud se encuentra definido de antemano, o en proceso de definición, los estudios de espacio fiscal pueden adquirir una importancia crucial y responder de manera efectiva a la interrogante de si las intervenciones podrán ser financiadas de manera sostenible. El volumen de recursos necesarios para avanzar de forma efectiva hacia la salud universal dependerá de los costos de la atención, la infraestructura y los precios nacionales y, por lo tanto, pueden implicar esfuerzos diferentes entre países.

Pasos para Implementar el Espacio Fiscal

1. Estrategia de Acceso Universal a la Salud y Cobertura Universal de Salud

Contextualización Histórica:

La estrategia, aprobada en octubre de 2014 en el 53.º Consejo Directivo de la OPS, se erige como un hito que amalgama las mejores prácticas en la construcción y fortalecimiento de sistemas de salud a nivel mundial.

2. Fundamentos Legales

Esta iniciativa se alinea con los principios de la Constitución de la OMS de 1948, que proclama la salud como un derecho humano fundamental, y la declaración de Alma-Ata de 1978, que aspira a la salud para todos.

3. Espacio Fiscal y Sustentabilidad Financiera

Definición Fundamental:

El espacio fiscal, esencial para el desarrollo de la estrategia de acceso universal a la salud, se define como la capacidad del Gobierno para proporcionar recursos presupuestarios adicionales sin comprometer la estabilidad financiera.

Sustentabilidad Económica:

Además de mantener la sustentabilidad de las finanzas gubernamentales, el espacio fiscal debe preservar la estabilidad económica global.

4. Acceso Universal y Cobertura Universal: Pilares del Sistema de Salud

Definición de Acceso Universal:

Acceso universal a la salud implica que todas las personas y comunidades puedan utilizar servicios integrales y de calidad a lo largo de sus vidas, destacando la importancia de políticas intersectoriales.

Cobertura Universal como Fundamento:

La cobertura universal construye sobre el acceso garantizado, asegurando que los mecanismos financieros y organizativos sean suficientes para abarcar a toda la población.

5. Diálogo Social Amplio y Compromiso Fiscal

Diálogo Social:

La implementación de la estrategia requiere un diálogo social amplio, involucrando al gobierno, ministerios de hacienda, sociedad civil, académicos, sindicatos y más.

Compromiso Fiscal Consecuente:

El compromiso político para avanzar hacia la salud universal debe reflejarse en un compromiso fiscal coherente, reconociendo que la salud no es la única prioridad.

6. Transformación de los Sistemas de Salud: Equidad y Eficiencia

Condición Necesaria:

El aumento del espacio fiscal se entiende como una condición necesaria enmarcada en la transformación de los sistemas de salud.

Objetivos de Transformación:

La transformación busca la equidad y eficiencia del gasto, fortaleciendo sistemas integrales basados en atención primaria de salud.

7. Espacio Fiscal y Transformación del Sistema de Salud

Enfoque en el Cambio:

El espacio fiscal para la salud se enfoca en la capacidad de asignar recursos adicionales sin afectar otras áreas cruciales. Se considera una herramienta crucial en procesos de transformación.

Importancia del Diálogo Social:

El diálogo social informado y transparente se posiciona como clave para evaluar el impacto de un mayor gasto en salud en la extensión de la cobertura y acceso.

Conclusiones Generales

Integración de Perspectivas:

La estrategia de acceso universal a la salud se erige sobre la intersección de políticas sanitarias, financiamiento gubernamental, y compromiso social.

Desafíos y Oportunidades:

La implementación efectiva requiere abordar desafíos financieros sin descuidar otras prioridades. La colaboración entre diversos actores y el diálogo informado son esenciales para forjar sistemas de salud equitativos y sostenibles.

El concepto de “espacio fiscal” propuesto por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se relaciona estrechamente con el Análisis Económico del Derecho (AED) y el estudio del Costo de los Derechos.

Desde la perspectiva del AED, el “espacio fiscal” puede ser visto como una medida de la eficiencia económica de las políticas de salud. El AED se centra en la eficiencia económica de las normas jurídicas y cómo estas pueden influir en el comportamiento humano. En este contexto, el “espacio fiscal” representa la capacidad del gobierno de proporcionar recursos presupuestarios adicionales para el sistema de salud sin comprometer la estabilidad financiera.

Por otro lado, el estudio del Costo de los Derechos se enfoca en los costos asociados con la garantía y protección de los derechos por parte del Estado. En este marco, el “espacio fiscal” puede ser visto como una medida del costo de garantizar el derecho a la salud.

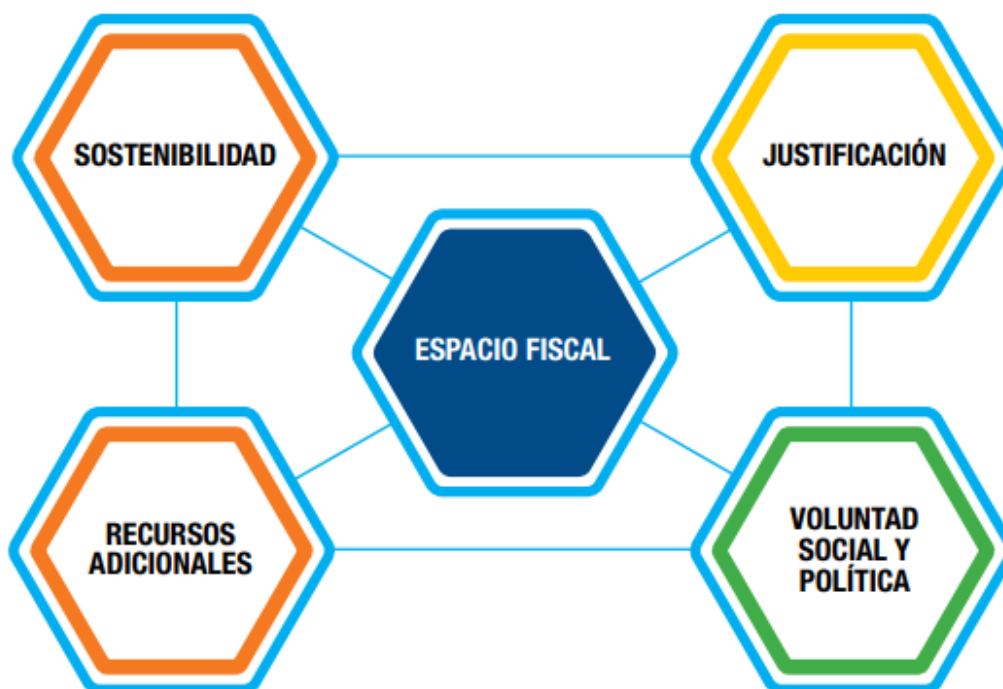
En resumen, el concepto de “espacio fiscal” propuesto por la OPS proporciona un marco útil para entender cómo los derechos y las restricciones económicas pueden interactuar y cómo la eficacia de los derechos puede estar ligada a la capacidad de financiamiento del Estado.

Las Cuatro Propiedades del Espacio Fiscal

Propiedades del espacio fiscal

En los trabajos sobre el espacio fiscal para la salud se revisa la bibliografía existente para identificar características específicas de este concepto o condiciones sobre su aplicación. Como resultado, se definen **cuatro propiedades** que deben estar presentes en la consecución de un mayor espacio fiscal para la salud: sostenibilidad, justificación, adición de recursos y voluntad política y social (Ver Figura 1).

Figura 1. Propiedades del espacio fiscal



Se requiere la existencia de una justificación que respalde la necesidad de más recursos. Es decir, no se crea espacio fiscal solo porque sea factible, sino porque existen uno o varios objetivos predefinidos que lo demandan. Este puede ser el financiamiento de un programa específico de salud, alcanzar el

acceso universal efectivo a los servicios de salud, aumentar el gasto público en prestaciones de salud hasta un nivel mínimo o implementar una hoja de ruta específica hacia la salud universal.

La otra característica o condición es la de contar con recursos adicionales. Este supuesto, si se considera de forma restringida, es uno de los más excluyentes, y por ello casi todos los autores son flexibles en cuanto a su interpretación. Por ejemplo, la redistribución del presupuesto público entre salud y educación no implica nuevos recursos, como tampoco la contracción del gasto público debido a una mayor eficiencia. Sin embargo, ambos liberan recursos que antes no estaban disponibles, y en cierta forma, son recursos adicionales que se pueden emplear. Así, esta característica queda definida por el hecho de ser recursos fiscales de los que no se disponía en el momento del análisis y que, de no mediar intervención, no se habrían generado.

Por último, se destaca la necesidad de una viabilidad política y social para su realización. La cobertura universal es más una cuestión política y legal que una cuestión técnica. Y esa cuestión política descansa sobre un respaldo social de los esfuerzos asociados

Viabilidad del Espacio Fiscal para Adecuar los Costos del Derecho

1. Presentación

Enfocándonos en la viabilidad del espacio fiscal **para adecuar los costos del derecho a la salud**, los estudios desarrollados por la OPS revelan una realidad compleja. Se destaca que, aunque existen posibilidades de crear este espacio fiscal en los países, el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para generar los recursos adicionales necesarios.

2. Necesidad de Recaudar más y Mejor

Surge con claridad la necesidad ineludible de mejorar y aumentar la recaudación de recursos fiscales. El simple crecimiento económico no satisface las demandas del sistema de salud, y es crucial explorar vías adicionales de financiamiento.

3. Revisión de Gastos Tributarios

En muchos casos, se identifica la conveniencia de revisar los gastos tributarios para detectar exenciones injustas o sin beneficios tangibles para los países. Este enfoque apunta a optimizar la distribución de los recursos y garantizar que cada exención contribuya de manera efectiva al bienestar general.

4. Impuestos Específicos de Salud

El aumento de impuestos específicos sobre productos como alcohol y tabaco se plantea como una estrategia. Aunque la recaudación directa puede ser limitada, los ahorros previsibles para el sistema de salud podrían ser sustanciales. Este enfoque no solo busca ingresos adicionales, sino que también actúa como una medida de salud pública al desincentivar el consumo perjudicial.

5. Eficiencia como Complemento

Las medidas para mejorar la eficiencia deben acompañar estos esfuerzos. Alineándose con los principios de la estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud, la eficiencia se convierte en un componente esencial para garantizar un uso óptimo de los recursos disponibles.

6. Decisiones Políticas y Técnicas

Desde una perspectiva política, la obtención de créditos y donaciones a largo plazo no se percibe como una fuente viable. Las decisiones políticas, a menudo condicionadas por factores internos, juegan un papel crucial. La estrategia de transformación de los sistemas de salud y la discusión sobre el espacio fiscal para la salud requieren decisiones políticas más que técnicas.

7. Rol de los Sistemas Democráticos

Los sistemas democráticos más desarrollados permiten una asignación social de recursos más eficiente, donde la salud emerge como una necesidad prioritaria. Sin embargo, la toma de decisiones correctas en este contexto requiere la disponibilidad de evidencia técnica sólida.

8. Fuentes de Creación de Espacio Fiscal

El marco conceptual se basa en tres fuentes para la creación de espacio fiscal: el aumento de impuestos, la repriorización interna del gasto en salud en los presupuestos públicos y el aumento de la ayuda externa para el financiamiento en salud. Estas vías se entrelazan en la búsqueda de un equilibrio sostenible.

9. Espacio Fiscal Específico para la Salud:

El espacio fiscal específico para la salud se define como la capacidad de los Gobiernos para incrementar el gasto en salud sin comprometer su solvencia a largo plazo o restringir el gasto en otros sectores cruciales para alcanzar objetivos de desarrollo más amplios.

La Medición de los Costos de los Derechos es Crucial para la Viabilidad del Espacio Fiscal por Varias Razones Fundamentales

1. *Transparencia y Claridad Financiera*

Medir los costos asociados a los derechos, especialmente en el contexto de la salud, proporciona transparencia y claridad financiera. Esto implica entender de manera detallada cuánto implica implementar y garantizar esos derechos en términos económicos.

2. *Priorización de Recursos*

Al medir los costos, se puede realizar una priorización efectiva de los recursos. Esto significa asignar fondos de manera estratégica, identificando las áreas donde la inversión tendrá el mayor impacto en la realización de los derechos y, en este caso, en la mejora de la salud pública.

3. *Eficiencia en el Gasto*

La medición de costos permite identificar ineficiencias y áreas de mejora en el gasto. Al entender cuánto se gasta y en qué áreas, se pueden implementar medidas para optimizar el uso de los recursos y garantizar que cada dólar invertido tenga el máximo impacto posible.

4. *Planificación Financiera a Largo Plazo*

Conocer los costos a largo plazo de la implementación de derechos permite una planificación financiera más efectiva. Esto es esencial para asegurar la sostenibilidad del espacio fiscal, evitando crisis financieras y garantizando que los recursos estén disponibles de manera continua.

5. *Alineación con Prioridades*

La medición de costos permite alinear la asignación de recursos con las prioridades gubernamentales y sociales. Esto es especialmente importante en el ámbito de la salud, donde las necesidades pueden cambiar con el tiempo, y es esencial ajustar la financiación en consecuencia.

6. *Abordaje de Campo: Negociación y Diálogo*

Al tener datos concretos sobre los costos, se facilita la negociación y el diálogo, tanto a nivel nacional como internacional. Esto es crucial para obtener el apoyo necesario, ya sea a través de financiamiento interno o externo, y para construir consensos en torno a la importancia de garantizar estos derechos.

COROLARIO

DESARROLLO Y PROFUNDIZACIÓN: INTERRELACIÓN DESDE EL ABORDAJE DE CAMPO ENTRE AED, COSTO DE LOS DERECHOS Y ESPACIO FISCAL

1. Eficiencia Económica y Normas Jurídicas (AED):

El Análisis Económico del Derecho (AED) se basa en la premisa de que las normas jurídicas tienen implicaciones económicas y que evaluar estas implicaciones es esencial para lograr resultados sociales valiosos. En este contexto, el AED busca la eficiencia económica, es decir, la asignación óptima de recursos escasos para maximizar el bienestar general. Este enfoque incentiva a los legisladores a adoptar medidas legalmente óptimas que minimicen los costos y maximicen los beneficios económicos.

2. Costos Asociados con la Protección de Derechos (Costo de los Derechos):

El estudio del Costo de los Derechos reconoce que garantizar y proteger los derechos conlleva costos financieros. Estos costos incluyen la financiación de organismos estatales para supervisar el cumplimiento de los derechos y sancionar su incumplimiento. La recaudación de impuestos es la fuente principal de financiamiento, y este proceso implica un equilibrio delicado entre proporcionar protección adecuada de los derechos y gestionar eficientemente los recursos financieros disponibles.

3. Espacio Fiscal en el Contexto de la Salud (Espacio Fiscal de la OPS):

El concepto de Espacio Fiscal, según la OPS, se refiere a la capacidad del gobierno para proveer recursos adicionales al sistema de salud sin afectar negativamente las finanzas públicas o desplazar otros gastos esenciales. Este enfoque destaca la importancia de evaluar la viabilidad política y la cuantía de las fuentes potenciales de recursos adicionales para el sistema de salud.

4. Interrelación y Fusión de Conceptos:

Estos tres conceptos pueden fusionarse en un marco de análisis integral. Al considerar la eficiencia económica de las normas jurídicas (AED), los costos asociados con la garantía y protección de los derechos (Costo de los Derechos), y la capacidad del gobierno para proporcionar recursos presupuestarios adicionales para el sistema de salud (Espacio Fiscal de la OPS), se obtiene una visión completa de cómo estas dimensiones interactúan.

5. Aplicación en el Ámbito de la Salud:

En el contexto de la salud, este marco puede ayudar a evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas de salud. Se consideran los beneficios económicos de las normas jurídicas relacionadas con la salud, los costos asociados con la protección de los derechos de salud, y la capacidad del gobierno para financiar iniciativas de salud sin comprometer otras áreas críticas del presupuesto público.

6. Balance entre Derechos, Eficiencia y Sostenibilidad Financiera:

La interrelación de estos conceptos permite un enfoque balanceado. Se reconoce la importancia de los derechos y la eficiencia económica, al tiempo que se considera la sostenibilidad financiera a través del análisis del espacio fiscal. Esto es crucial para garantizar que la protección de los derechos no se vea comprometida por limitaciones financieras y viceversa.

7. Resultados Sociales Valiosos:

En última instancia, este enfoque integrado busca contribuir a la obtención de resultados sociales valiosos al equilibrar la protección de los derechos, la eficiencia económica y la sostenibilidad financiera en el ámbito legal y de la salud.

Cómo se interrelacionan e influyen entre sí el Análisis Económico del Derecho (AED), el Costo de los Derechos, el Espacio Fiscal de la OPS y el Abordaje de Campo del IIDOS

Análisis Económico del Derecho (AED) y Costo de los Derechos:

- El AED y el Costo de los Derechos están estrechamente vinculados. El AED busca la eficiencia económica en la asignación de recursos, mientras que el Costo de los Derechos reconoce que garantizar y proteger los derechos tiene costos financieros.
- Por lo tanto, el AED puede ayudar a minimizar los costos asociados con la garantía y protección de los derechos, maximizando al mismo tiempo los beneficios económicos.

AED y Espacio Fiscal de la OPS:

- El AED también está relacionado con el Espacio Fiscal de la OPS. El AED puede ayudar a identificar las normas jurídicas y las políticas de salud que

proporcionan el mayor beneficio económico, lo que a su vez puede ayudar a maximizar el uso de los recursos disponibles dentro del espacio fiscal.

Costo de los Derechos y Espacio Fiscal de la OPS:

- El Costo de los Derechos y el Espacio Fiscal de la OPS también están interrelacionados.
- Los costos asociados con la garantía y protección de los derechos deben financiarse dentro del espacio fiscal disponible.
- Por lo tanto, el análisis del espacio fiscal puede ayudar a determinar la capacidad del gobierno para financiar la protección de los derechos sin comprometer otras áreas críticas del presupuesto público.

Abordaje de Campo del IIDOS y los demás conceptos:

- El Abordaje de Campo del IIDOS, que enfatiza un enfoque interdisciplinario para la implementación de políticas de salud pública, puede integrarse con el AED, el Costo de los Derechos y el Espacio Fiscal de la OPS para proporcionar un marco de análisis más completo.
- Este enfoque interdisciplinario permite una comprensión más profunda de cómo los derechos y las restricciones económicas pueden interactuar y cómo la eficacia de los derechos puede estar ligada a la capacidad de financiamiento del Estado.
- Estos cuatro conceptos están interrelacionados e influyen entre sí de varias maneras. Juntos, proporcionan un marco analítico poderoso que aborda las complejas relaciones entre derechos, eficiencia económica y sostenibilidad financiera en el contexto legal y de la salud.

ANEXO

PRESENTACIÓN DE FORMULAS

FÓRMULA DE ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

Para el Análisis Económico del Derecho (AED), la fórmula de la Eficiencia Económica (EF) es:

$$EF = \text{Beneficios Económicos Netos} / \text{Costos Jurídicos y Sociales}$$

Donde:

“*Beneficios Económicos Netos*” son los resultados positivos en términos económicos derivados de la aplicación de una norma jurídica.

“*Costos Jurídicos y Sociales*” son los costos asociados con la creación, implementación y cumplimiento de dicha norma.

FORMULA DEL COSTO DE LOS DERECHOS

Para el Estudio del Costo de los Derechos, la fórmula del Costo de los Derechos (CD) es:

$$CD = \textit{Presupuesto Asignado para Derechos} / \textit{Número de Derechos Garantizados}$$

Donde:

“*Presupuesto Asignado para Derechos*” es la cantidad de recursos financieros destinados a garantizar y proteger los derechos otorgados por el Estado.

“*Número de Derechos Garantizados*” es la cantidad de derechos individuales o colectivos cubiertos por ese presupuesto.

FORMULA DEL ESPACIO FISCAL

Para el Espacio Fiscal, la fórmula (EF) es:

$$EF = \textit{Ingresos Fiscales} - \textit{Gastos Obligatorios} - \textit{Gastos en Salud}$$

Donde:

“*Ingresos Fiscales*” representan los ingresos totales del gobierno, principalmente a través de la recaudación de impuestos.

“*Gastos Obligatorios*” son los gastos que el gobierno está legalmente obligado a realizar, como el pago de la deuda pública.

“*Gastos en Salud*” son los gastos actuales del gobierno en el sistema de salud.

**Marco Metodológico para la Determinación
del
Costo de un Derecho**

Introducción

Los derechos de las personas se encuentran regulados por leyes y éstas deben adaptarse en el tiempo a sus disposiciones y reglamentaciones a medida que las sociedades evolucionan.

Basados en esto último hacemos notar que un derecho, a medida que transcurre el tiempo, modifica su significancia, su valor social relativo y así también su **costo económico**.

El objetivo central de este trabajo es proponer un marco metodológico para la estimación del costo económico directo que implica un derecho y poder monitorear periódicamente.

Costo económico de un derecho - definición

Por costo económico entendemos al esfuerzo económico que la sociedad toda debe realizar para garantizar dicho derecho. De esta forma se trata de la suma de los gastos que deben realizar tanto el estado como privados y/o los beneficiarios para garantizar el acceso al derecho.

Respecto a los gastos, reiteramos, son aquellos que se aplican directamente para ofrecer los bienes y/o servicios asociados al derecho.

Antecedentes internacionales

La consagración de una ley y su reglamentación conlleva siempre la necesidad de estimar los costos asociados. Sin embargo, son pocos los antecedentes que encontramos en trabajos que tienen como objetivo estimar el impacto económico de un derecho. En el trabajo **Estimación del Costo Fiscal Directo de la Propuesta de Nueva Constitución**² los autores proponen cuantificar los costos de los derechos enunciados en la nueva constitución de Chile. En este trabajo se aborda el problema en forma desagregada, derecho por derecho, con foco en la determinación del *costo fiscal directo*. Textualmente: “Se define el costo fiscal directo de la propuesta de Nueva Constitución como aquellos gastos en que el

² Andrea Bentancor, Guillermo Larrain, et. al. (28 de julio de 2022)

Estado podría incurrir producto de los compromisos a los que lo obliga dicha propuesta y que van más allá de los gastos ya comprometidos”. O sea:

Nuevos Gastos Potenciales vs Gastos Actuales

Para su determinación resulta necesario realizar supuestos y dichos supuestos tienen un fuerte impacto en los resultados que se obtienen. De esta forma tan importante como la metodología para el cálculo resulta ser la definición de los supuestos.

Asimismo, en el trabajo mencionado en una primera aproximación se excluyen factores de ‘segundo orden’, es decir cambios que puedan ser consecuencia del cambio planteado en la constitución (ejemplo: comportamiento de los ciudadanos, demandas al estado, etc.).

En todos los casos (derechos) analizados en este trabajo el gasto administrativo fue determinado como una proporción del total. Llamando gasto administrativo a toda la estructura del estado (física + RRHH) que le da soporte al derecho en cuestión. El porcentaje de gasto administrativo casi siempre se imputa al costo calculado, es decir, no se calcula como un costo adicional y así forma parte del costo fiscal directo definido.

Finalmente destacamos el análisis comparativo que presenta el trabajo en el cual se ha hecho foco en cuantificar el impacto de la ampliación de derechos (nueva constitución) en otros países. De esta forma, la mayoría de los resultados se expresan como % del PIB en dólares para facilitar la comparación y resulta especialmente ilustrativo cuando se grafica el cambio de dicho % antes y después de una ampliación de derecho.

Caso argentino

En Argentina no estamos evaluando el costo de un cambio en nuestra constitución. Sin embargo resulta crucial estimar el costo asociado con los derechos de la constitución vigente.

En línea con lo mencionado previamente, el impacto económico del derecho está fuertemente determinado por los supuestos y/o escenarios de implementación analizados. Es así que será posible determinar el cambio del % del PBI al pasar de un escenario a otro [*Escenario A -> Escenario B*] considerando este cambio

de escenarios como una ampliación “potencial” de derechos similar a lo planteado en el trabajo sobre Chile antes mencionado.

Marco metodológico

Para determinar el costo económico del derecho es necesario previamente tener perfectamente establecido quiénes y cuántos son los sujetos (físicos y/o fiscales) alcanzados por dicho derecho. En el marco de este trabajo a este conjunto de sujetos los denominaremos **beneficiarios**.

De igual forma, resulta imprescindible conocer con la mayor exactitud posible los **alcances** del derecho. Con esto nos referimos a la implicancia en bienes y/o servicios que se le deberán proveer a los beneficiarios del derecho.

Es evidente que según el derecho que estemos analizando tendremos distintos grados de precisión en la determinación de los beneficiarios y los alcances. Para abordar esta dificultad se propone:

- Realizar un estudio de sensibilidad. Esto es, estudiar el impacto en el resultado final de variaciones en las definiciones ‘imprecisas’ del derecho
- Análisis de escenarios. En muchos casos el derecho se enuncia pero la reglamentación no existe y/o no permite establecer precisiones sobre los beneficiarios y/o alcances. En esta situación solo es posible plantear hipótesis y supuestos sobre los cuales se plantean los escenarios de estudio.

Este simple esquema intenta transmitir los principales pasos mencionados.



Derecho a la salud

A modo de ejemplo en esta sección se estima el costo económico requerido para garantizar el derecho a la salud establecido por leyes argentinas.

Análisis previo

Beneficiarios:

Interpretando las leyes nacionales, como beneficiarios identificamos a todos los habitantes del suelo argentino. Más allá de esto, el cálculo puede ser desagregado calculándolo para subgrupos de beneficiarios. Por ejemplo, podría ser que el costo en zonas urbanas sea diferente al de las zonas suburbanas y/o rurales y sea conveniente hacer esta distinción.

En esta sección se presenta la determinación del costo económico para habitantes de zonas urbanas. Luego, si se desea, se puede extrapolar al resto de la población haciendo las consideraciones técnicamente necesarias.

Por otra parte, el requerimiento de bienes y servicios de salud dependen fuertemente de aspectos sociales, económicos y demográficos entre otros. La edad resulta ser el factor principal que determina el nivel de servicios de salud requeridos. De esta forma, cuando se modifica la distribución etaria de los beneficiarios genera un *consecuente impacto en el costo económico del derecho a la salud*.

Alcances:

En nuestro contexto, los alcances del derecho corresponden al conjunto de bienes y servicios que deben ser garantizados a los beneficiarios. Para el caso de la salud los establece el conjunto de prestaciones establecidas en el Plan Médico Obligatorio [PMO]. Asimismo, esta canasta prestacional, por la propia dinámica de las ciencias médicas, varía periódicamente *con el consecuente impacto en el costo económico del derecho a la salud*.

De igual forma, más allá de la especificidad del PMO el sistema jurídico cuenta con mecanismos que permiten ampliar los elementos incluidos en el PMO. Nos referimos a los amparos, que sin entrar en la discusión de ellos puntualmente, en el marco de este trabajo es fundamental considerarlos.

De esta forma, en una primera aproximación al problema, consideraremos que los alcances del derecho a la salud los define el PMO más las prestaciones ofrecidas a los beneficiarios por vía judicial:

$$\text{Alcances Derecho a la salud} = \text{PMO} + \text{Amparos}$$

Escenarios

Por lo mencionado previamente queda claro que el costo económico del derecho a la salud evoluciona constantemente. De esta forma resulta tan importante contar con una estimación actual [foto] como así también poder estimar su evolución [película].

La sustentabilidad de un derecho viene dada por su viabilidad financiera presente y futura

El escenario que se define en este caso de estudio es arbitrario pero luego deberá evaluarse su representatividad para toda la población de beneficiarios

Resumen:

- Beneficiarios de zonas urbanas que usan principalmente el subsistema de OS
- Cálculo basado en el gasto directo: PMO + Amparos
- El gasto indirecto se excluye pero puede ser estimado como una proporción del gasto prestacional
- Solo se consideran afiliados de OS con plan básico

Cálculo del costo

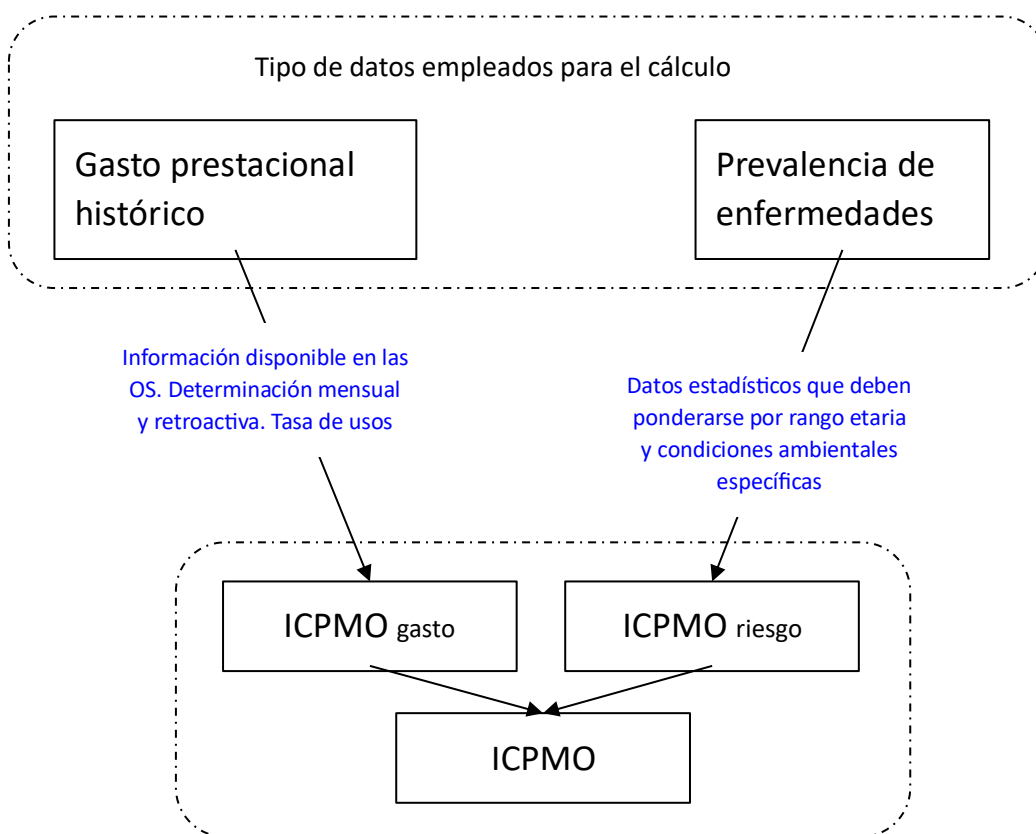
En este ejemplo vamos a plantear una metodología basada en el análisis del gasto [foto] para luego adicionarle el impacto de cambios en el conjunto de

beneficiarios (especialmente pirámide poblacional) y/o alcances (% de amparos + nuevas tecnologías sanitarias)

A partir del registro del gasto prestacional consumido por afiliados de las obras sociales se plantea determinar el **IC-PMO**. El valor obtenido a partir del uso de esta información la llamaremos **IC-PMO gasto**³.

De igual forma, a partir de determinar la prevalencia de las enfermedades cubiertas en el PMO se puede determinar el IC-PMO y en este caso lo denominaremos **ICPMO riesgo**.

Teóricamente, si ambas metodologías de cálculo son correctas, se obtiene que ambos valores serán idénticos, es decir: **ICPMO gasto = ICPMO riesgo**



Este es esquema representa que el valor del IC-PMO puede obtenerse a partir de distintas fuentes/tipos de datos pero en todos los casos se busca un mismo valor

³ ver reporte técnico 004/2023: ICPMO IIDOS

Por todo lo expuesto previamente se propone inicialmente determinar el **ICPMO gasto** y en una segunda etapa comenzar a determinar el **ICPMO riesgo** con foco en las denominadas enfermedades catastróficas (que representan aproximadamente el 50% del gasto prestacional actual⁴).

Considerando que la cantidad de patologías es muy grande, una primera aproximación al indicador buscado puede obtenerse a partir de identificar las patologías más costosas en valor (*precio x cantidad*). De esta forma puede obtenerse un valor mínimo o piso para el índice que llamaremos Índice de Costo de Programa Médico Obligatorio de patologías de Alto Precio y Baja Incidencia (**ICPMO riesgo** *papbi*) como la sumatoria del costo asociado a cada una de estas patologías ponderado por su probabilidad de ocurrencia capitado. De esta forma, dicha estrategia requiere comenzar por identificar las patologías que generan las mayores erogaciones y cuantificar con la mayor precisión posible el costo directo e indirecto asociado para los tratamientos asociados cubiertos por el PMO. Cuantas más patologías se incluyen, más cercano será el **ICPMO riesgo** *papbi* al **ICPMO riesgo**

Para determinar el **ICPMO gasto** se requiere el uso del registro de gasto prestacional desagregado por edad, sexo y región. Asimismo nos restringimos a afiliados con cobertura básica, es decir que no cuentan con planes superadores a la canasta básica incluida en el PMO.

La metodología que se plantea en adelante ya fue realizada a partir de datos de OSDEPYM y se propone ampliar la base de afiliados para contar con datos más representativos a nivel nacional

Gasto medio por afiliado [GMA] vs. ICPMO gasto

Como paso inicial se determina el gasto medio por afiliado [GMA]. Determinar el **GMA** mensualmente es muy simple. Solo requiere agregar adecuadamente los consumos prestacionales y adicional los gastos capitados según corresponda.

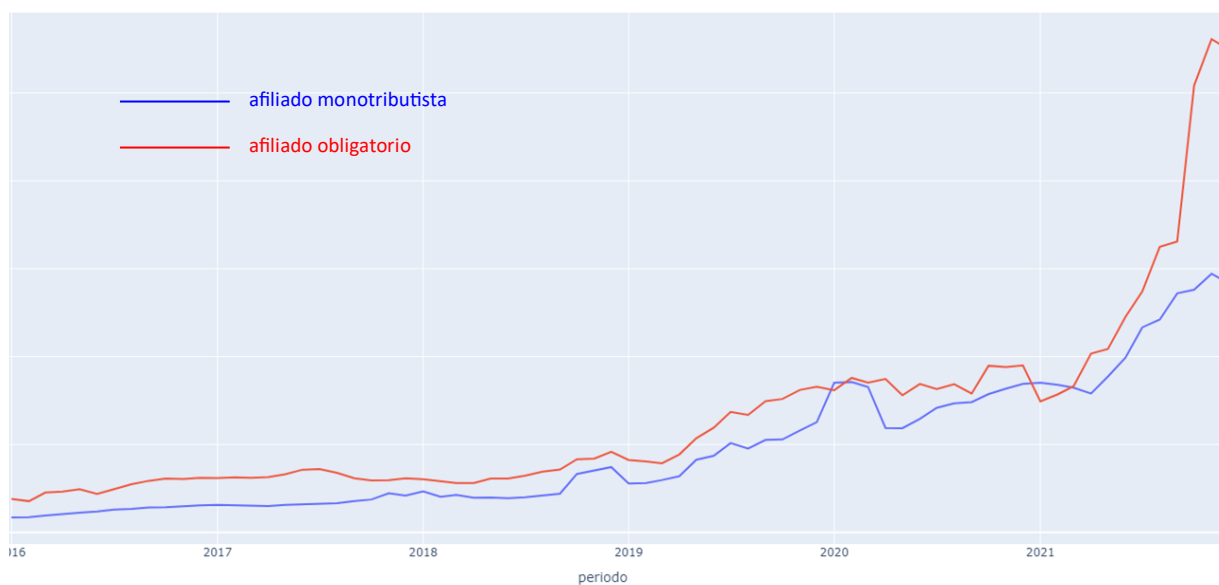
Esta métrica es fundamental para evaluar la sustentabilidad de la OS. Conocer su tendencia y variabilidad es fundamental. Asimismo resulta clave determinar la

⁴ Ver reporte técnico IIDOS “Reporte 003/2022: Medición del Gasto Catastrófico”

diferencia de comportamiento del **GMA** según el *tipo* de afiliado para que la OS pueda predecir qué impacto tiene la incorporación de un tipo versus otro.

A modo de ejemplo en la siguiente figura se muestra la evolución relativa del **GMA** calculado para el caso de OSDEPYM diferenciando afiliados tipo monotributistas (M) de afiliados tipo obligatorios (O).

Evolución mensual del GMA para planes básicos (cobertura PMO)



La figura anterior deja en clara evidencia que el GMA para “tipo obligatorio” resultó ser mayor en forma consistente más allá de particularidades como la pre y post pandemia durante la década analizada..

Asimismo evidencia que el **tipo de afiliado** tiene un impacto importante en la determinación del índice que buscamos: **ICPMO gasto**.

En el caso expuesto (modo de ingreso a la OS) el patrón de consumo se ve afectado entre otras cosas por la conciencia del afiliado en la existencia de cobertura y la tasa de rotación (altas/bajas).

Gasto medio por afiliado que consume [GMAC]: hacia el ICPMO gasto

Lo expuesto en el párrafo anterior manifiesta la necesidad de contar con una métrica que normalice y pueda abstraerse de lo mencionado en el párrafo anterior.

De esta forma definimos el gasto medio por afiliado que consume [GMAC] que es simplemente el gasto medio por afiliado pero considerando solo aquellos que en un periodo de tiempo previo (este tiempo es fijo y arbitrario) han solicitado los servicios de la OS.

Por definición esta nueva métrica siempre es mayor al GMA.

Es decir: **GMAC \geq GMA**

Resumen y conclusiones

En este trabajo presentamos un primer abordaje metodológico a la determinación del costo asociado a un derecho. Cabe destacar que el costo asociado a un derecho no es un valor constante y debe ser evaluado periódicamente para validar la sustentabilidad del sistema legal que le da soporte. Esto último representa una de las principales motivaciones para la realización del presente reporte.

Para evitar ambigüedad en el marco del trabajo hemos definido conceptos específicos de utilidad que consideramos importante remarcar:

- Costo económico directo
- Beneficiario de un derecho
- Alcances de un derecho

Como ejemplo se ha presentado una estimación del costo del derecho a la salud donde en primer lugar se han establecido claramente los beneficiarios, luego se establecieron los alcances y finalmente se presentó una metodología de cálculo basada en el gasto registrado.