

IMSS-Bienestar

Estimación del impacto presupuestario



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP)

Judith Senyacen Méndez Méndez | judithmendez@ciep.mx

6 de junio de 2023

#UniversoCIEP | #Salud | #EspacioFiscal

IMSS - Bienestar nació con mayores retos que el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) pero al igual que él carece de una fuente sostenible y suficiente de recursos. Para la atención de las necesidades de salud en la población sin seguridad social (SSS) **se requiere, al menos, 1 % del Producto Interno Bruto (PIB) adicional**. Este cálculo es un mínimo ya que mantendría las mismas carencias en atención que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) pero es un acercamiento de las necesidades presupuestarias. Es indispensable reconocer que, para lograr que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud y ampliar el paquete de servicios para este sector de la población se requiere incrementar el presupuesto actual.

Índice

1	Introducción	1
2	IMSS-Bienestar	1
3	Impacto presupuestario	3
4	Implicaciones de política pública	4
	Acrónimos	4
	Bibliografía	4

1

Introducción

El pasado mes de abril, el poder legislativo aprobó la **desaparición del INSABI** y la transferencia de sus recursos materiales, humanos y financieros al **IMSS - Bienestar** (DOF, 2023)¹. Con este cambio, el IMSS - Bienestar busca el mismo objetivo que tuvo el INSABI o el Seguro Popular (SP); esto es, *garantizar que todas las personas sin seguridad social tengan acceso a los servicios de salud*.

La investigación tiene como objetivo estimar el **impacto presupuestario** del Organismo Público Descentralizado (OPD) IMSS-Bienestar ante el cambio en la cobertura de población y, eventualmente, en los servicios de salud.

2

IMSS-Bienestar

IMSS - Bienestar surgió en 1979 como IMSS - Coplamar mediante la firma de un convenio entre el IMSS y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) para extender los servicios de salud a grupos de población en condición de pobreza y marginación extrema. A lo largo de su historia, se ha conocido como IMSS - Solidaridad, IMSS - Oportunidades, IMSS - Prospera y finalmente, IMSS - Bienestar (IMSS, 2019).

2.1 ¿Quiénes están incluidos?

Beneficiarios. Hasta 2022, este programa otorgaba servicios médico-preventivos y de promoción a la salud a más de **11.7 millones de personas de comunidades rurales en 20 entidades** (IMSS, 2021). Sin embargo, en 2020, 3.4 % de la población, 394 mil personas se reconocían como beneficiarias de este programa (INEGI, 2021).

2.2 ¿Cuál paquete de atención?

Servicios. El paquete de IMSS - Bienestar representa 0.63 % del paquete del IMSS ordinario (CIEP, 2018). Además, ocho de cada diez intervenciones de IMSS - Bienestar son **intervenciones de salud pública: primer nivel de atención**.

¹ También podrán transferirse a la Secretaría de Salud (SSA). La Ley General de Salud (LGS) se encuentra en proceso de actualización.

Conceptos clave

GASTO PER CÁPITA (GPC): Corresponde al gasto **por persona**. La fórmula de cálculo es el gasto total, de la institución o del programa de atención, entre el número de personas afiliadas o beneficiarias del programa.

GASTO POR PERSONA AFILIADA (GPA): Se refiere al gasto **por persona afiliada al Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM)** del IMSS, reportado por el instituto por grupo de edad.

PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN Contempla acciones de **promoción de la salud, prevención de enfermedades, atención ambulatoria**, servicios de consulta externa general, atención dental, estudios clínico básico y radiografías simples.

SEGUNDO NIVEL DE ATENCIÓN Incluye los servicios de consulta de las **especialidades básicas**, hospitalización general (pediatría, gineco-obstetricia, medicina interna y cirugía), servicios de apoyo a diagnóstico como pruebas especiales de laboratorio clínico, radiología con medios de contraste y ultrasonido.

TERCER NIVEL DE ATENCIÓN Comprende los servicios de hospitalización de **alta especialidad** y resolución, cirugía cardiovascular, hemodiálisis, tomografía axial computarizada, neurocirugía, prueba de laboratorio e investigación de gran complejidad, angiografías coronarias, radioterapia y estudio de medicina nuclear.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: (SHCP, 2023).

Como resultado de la pandemia por Covid-19, la tasa de atención disminuyó en todos los subsistemas públicos de salud. Sin embargo, el IMSS - Bienestar contó con **la menor tasa de atención** entre los subsistemas públicos: 10.3 %, a diferencia del 28.5 % del sistema público. Esto significa que una de cada diez personas que reconocieron contar con IMSS - Bienestar efectivamente se atendieron allí cuando tuvieron una necesidad de salud (INEGI, 2021).

2.3 ¿Cuánto se invierte?

Presupuesto. En la última década, en promedio, el programa **IMSS - Bienestar ha representado 1.9% del presupuesto del sector salud**. Para 2022, se aprobó un aumento histórico que representaba 67.9 % más que el monto aprobado para el año previo. Sin embargo, estos recursos no se ejecutaron en su totalidad y se tuvo un subejercicio de 14.8 % (SHCP, 2023).

3

Impacto presupuestario

Pensar en un sistema universal de salud requiere hablar de **financiamiento**. Más allá de las medidas de austeridad y eficiencia, el cambio en la **estructura demográfica** y el impacto de ésta en la transición epidemiológica presenta retos significativos para las finanzas públicas del país, el cual requerirá invertir más en la prevención y atención de enfermedades **crónico degenerativas**, además de hacer frente a las condiciones de adaptación en materia de **salud planetaria**.

En esta sección se presentan tres escenarios de estimación del impacto presupuestario del OPD IMSS-Bienestar ante su nuevo objetivo de brindar servicios de salud a toda la población SSS. Los escenarios varían de acuerdo con el gasto per cápita (gpc) utilizado.

ESCENARIO 1. Se incluye el total de la población SSS y se calcula con el gpc ejercido por el programa presupuestario IMSS - Bienestar en 2022.

$$CtoAtn_1 = GpcIMSSBienestar * PobSSS \quad (1)$$

ESCENARIO 2. Considera el total de la población SSS y se calcula con el gpc ejercido por el IMSS durante 2022.

$$CtoAtn_2 = GpcIMSS * PobSSS \quad (2)$$

ESCENARIO 3. Contempla el total de la población SSS y utiliza el gasto por afiliado (gpa) al SEM del IMSS y diferenciado por grupos de edad desde lo 0 hasta los 109 años.

$$CtoAtn_3 = \sum_{a=0}^{a=109} (GpaIMSS_a * PobSSS_a) \quad (3)$$

El total de cada escenario corresponde al costo para el IMSS - Bienestar. **Para calcular el impacto presupuestario se resta el monto que actualmente se destina** para la población SSS. En 2023, el monto aprobado equivalente a **0.81 % del PIB** (Cuadro 1).

Cuadro 1: Gasto para población sin afiliación a instituciones de seguridad social (mdp, 2023=100)

Subsistema de salud	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Seguro Popular	242,362	247,836	243,798	249,901	226,884	219,210	-	-	-	-
INSABI	-	-	-	-	-	-	255,237	258,703	252,264	232,503
Programa IMSS Bienestar	14,974	15,199	15,106	15,749	15,726	15,103	16,074	15,774	21,860	20,628
Total para población sin SS (% PIB)	257,336 0.92	263,034 0.91	258,904 0.87	265,650 0.87	242,610 0.78	234,313 0.75	271,311 0.95	274,477 0.92	274,124 0.89	253,131 0.81

Nota 1: El renglón de Seguro Popular incluye los programas presupuestarios: Seguro Popular, Seguro médico siglo XXI y PROSPERA programa de inclusión social en el apartado de salud y FASSA.

Nota 2: El renglón de INSABI incluye los programas presupuestarios: Actividades de apoyo administrativo, Atención a la salud, Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral, Fortalecimiento a la atención médica y FASSA.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2022).

3.1 Gasto per cápita del IMSS-Bienestar

Escenario 1

PAQUETE MENOR A INSABI -0.4 % PIB Para el primer escenario se contempla el gpc ejercido por el programa IMSS - Bienestar durante 2022: \$1,809.4 para 73.3 millones de personas SSS. El total fue de 132 mil 591 mdp, equivalentes a 0.4 % del PIB. Dado que actualmente, el gasto para la población SSS es de 0.81 % del PIB, el impacto presupuestario resultaría **negativo en 120 mil 818 mdp** o -0.4 %.

Si bien, la estimación del impacto presupuestario en este escenario implica llegar al total de la población SSS, esto lo hace con un gpc equivalente al 64 % del que tuvo el INSABI. Además, las enfermedades incluidas en este escenario corresponden al **paquete de 50 intervenciones de IMSS - Bienestar a diferencia de las 1,807 que mantenía INSABI** o el SP (CIEP, 2020).

3.2 Gasto per cápita del IMSS

Escenario 2

PAQUETE IMSS ORDINARIO +0.5 % PIB Este escenario contempla el gpc ejercido por el IMSS ordinario durante 2022: \$5,603.4 para 73.3 millones de personas SSS. El total fue de 410 mil 608 mdp, equivalentes a 1.4 % del PIB. Descontando la inversión actual para la población SSS, el impacto presupuestario sería de **157 mil 199 mdp** o 0.5 % del PIB.

Aunque se asigna el gpc del IMSS ordinario al total de la población objetivo del IMSS - Bienestar; **también se replicarían las carencias actuales del IMSS**. Por ejemplo, la tasa de atención que, en 2020 fue de 32 %, es decir, **7 de cada 10 personas afiliadas al IMSS no recibieron atención** cuando tuvieron un problema de salud.

3.3 Gasto por persona afiliada al IMSS

Escenario 3

PAQUETE IMSS ORDINARIO POR EDAD +1.0 % PIB El tercer escenario se calcula con el gpa al SEM del IMSS ordinario y 73.3 millones de personas SSS. El costo por grupos de edad va desde \$5,326 para la población entre 0 y 19 años de edad, hasta \$12,287 para el grupo de 70 a 79 años. Este escenario suma 562 mil 424 mdp, equivalentes a 1.9 % del PIB. Al restar el gasto total de 2023 para la población SSS, el impacto presupuestario sería de **308 mil 833 mdp** o 1.0 % PIB

La estimación del tercer escenario, aunque es más precisa por utilizar los costos oficiales publicados por el IMSS, mantendría las **mismas limitantes del escenario 2** respecto a que la población que efectivamente se atiende en el instituto.

4

Implicaciones de política pública

Durante la existencia del INSABI, **la población SSS se incrementó de 15 % a 28 %** de la población total; el presupuesto para atención de enfermedades de alta especialidad, como cáncer de mama, cervicouterino e infantil cayó 20 %; la atención en el sistema público se redujo y el **gasto de bolsillo para compra de medicinas y atención creció 40 %**.

Nivelar el gpc del IMSS - Bienestar al del IMSS ordinario requeriría invertir 1 punto adicional del PIB. Mientras que, destinar el gpc actual al total de la población SSS tiene impacto negativo pero **las enfermedades y los servicios de salud incluidos son menores**.

El OPD **IMSS - Bienestar nació con mayores retos que el INSABI pero al igual que él sin una fuente sostenible y suficiente de recursos**. Es indispensable reconocer que para

lograr que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud y ampliar el paquete de servicios para este grupo de la población se requiere incrementar el presupuesto actual.

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SP Seguro Popular

SSa Secretaría de Salud

SSS sin seguridad social

Acrónimos

INSABI Instituto de Salud para el Bienestar

CIEP Centro de Investigación Económica y Presupuestaria

Coplamar Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

DOF Diario Oficial de la Federación

gpc gasto per cápita

gpa gasto por afiliado

IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LGS Ley General de Salud

OPD Organismo Público Descentralizado

PIB Producto Interno Bruto

SEM Seguro de Enfermedades y Maternidad

Bibliografía

- CIEP. (2018). **Sistema Universal de Salud: retos de cobertura y financiamiento**. (Disponible en <https://ciep.mx/hvmq>.)
- CIEP. (2020). **Financiamiento del sistema de salud: antes, durante y después de COVID-19**. (Disponible en <https://ciep.mx/Q3MJ>.)
- DOF. (2023). **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley general de salud, para regular el sistema de salud para el bienestar**. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref135_29may23.pdf.
- IMSS. (2019). **IMSS - bienestar programa exitoso que atiende a comunidades rurales**. <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201905/134>.
- IMSS. (2021). **Estadísticas e informes**. <http://www.imss.gob.mx/imss-bienestar/estadisticas>.
- INEGI. (2021). **Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares**. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>.
- SHCP. (2023). **Cuenta Pública 2022**. Disponible en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2022>.



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,
que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México,
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,
para lograr una sociedad más informada y participativa, mejorar las políticas públicas
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.