



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

# Informe Técnico 10

---

## Invertir en la salud de los ciudadanos: Un paso hacia el fortalecimiento de la promoción de la salud y la prevención en los sistemas de seguro social de salud

Documento de política publicado dentro del marco de la iniciativa **OMS/AISS** sobre seguridad social y promoción de la salud

---

# **Invertir en la salud de los ciudadanos: Un paso hacia el fortalecimiento de la promoción de la salud y la prevención en los sistemas de seguro social de salud**

**Documento de política publicado dentro del marco de la iniciativa OMS/AISS sobre seguridad social y promoción de la salud**

**Comisión Técnica de Prestaciones Médicas y Seguro de Enfermedad  
y Comisión Técnica de la Mutualidad  
Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 de septiembre de 2007**

---

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial. Una parte considerable de las actividades la AISS en materia de promoción de buenas prácticas se realizan en el marco de sus diez Comisiones Técnicas, constituidas y administradas por organizaciones miembros comprometidas, con el apoyo de la Secretaría de la AISS.

Este informe se encuentra en: <http://www.issa.int/recursos>. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las del editor.

## **Resumen**

*La carga actual y prevista para el futuro de las enfermedades crónicas tiene importantes consecuencias en los regímenes de seguridad social. Se presentarán estrategias, como la promoción de la salud y la gestión de las enfermedades crónicas, que han sido adoptadas por los regímenes de seguro de salud para prevenir las enfermedades crónicas o para asegurar una atención de salud de calidad y eficaz en función de los costos para un número cada vez mayor de pacientes con enfermedades crónicas. Sobre la base de los resultados de un proyecto conjunto de la AISS y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se realizará un llamamiento para que se incremente la inversión en prevención y promoción de la salud.*

## **Introducción**

En 2004, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) decidieron unir sus fuerzas con el fin de fortalecer la promoción de la salud y la prevención dentro de los sistemas de seguridad social. En una reunión consultiva celebrada en Helsinki en mayo de 2004, se realizó un primer análisis de los diferentes aspectos en cuestión. Esta reunión llegó a la conclusión de que se necesitaba más información sobre las experiencias innovadoras y las condiciones en las cuales era posible una actuación más eficaz en relación con el costo para la promoción de la salud siguiendo los esquemas de la seguridad social. Por tanto, en 2006, se inició un estudio conjunto de la OMS y la AISS para investigar el papel actual y potencial de la promoción de la salud y la prevención dentro de los sistemas de seguro social de salud.

Este documento de política resume las principales conclusiones de este estudio comparativo de las experiencias acumuladas en cinco países: Finlandia, Alemania, México, República de Corea y Tailandia<sup>1</sup>. Es la síntesis de un informe de base, que incluye ejemplos de buenas prácticas en los países sometidos a análisis para las distintas áreas de actuación perfiladas en este documento. El informe de base está disponible en el sitio Web de la AISS (<http://www.issa.int>), así como en el espacio Extranet de la Comisión Técnica de Prestaciones Médicas y Seguro de Enfermedad de la AISS (<http://www-issanet.issa.int>).

---

<sup>1</sup> La OMS y la AISS desean agradecer a la Institución del Seguro Social de Finlandia, a la Federación Nacional de Cajas de Enfermedad de Empresas de Alemania, a la Institución Nacional del Seguro de Enfermedad de la República de Corea, al Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Oficina para la Seguridad Social de Tailandia por el apoyo que han prestado a este estudio comparativo, así como a los autores de los informes nacionales y a la Profesora Dra. Ilona Kickbusch, consultora experta del proyecto, por sus aportes y su dedicación.

# **El importante papel de la promoción de la salud para el seguro social de salud**

## **El contexto**

En todo el mundo, mueren cada año 35 millones de personas debido a enfermedades cardiovasculares, carcinomas, diabetes y dolencias respiratorias crónicas. El 80 por ciento de los fallecimientos atribuidos a enfermedades crónicas ocurren en países con ingresos bajos y medios. Se prevé que la carga de las enfermedades crónicas crezca sustancialmente en el futuro.

Al mismo tiempo, los incrementos en los gastos de asistencia médica se están acelerando en vista de los avances de la tecnología médica, el aumento de las expectativas y las demandas por parte de los asegurados, así como de los cambios demográficos.

## **Los retos**

Los sistemas de seguro social de salud han tenido éxito en muchos países desarrollados, puesto que han conseguido la cobertura universal y ofrecen a todos un acceso equitativo a los servicios médicos de curación y rehabilitación con un costo razonable. También en muchos países en desarrollo están dando buen resultado los esfuerzos por extender la cobertura. Sin embargo, el contexto perfilado anteriormente implica la aparición de importantes retos sanitarios, financieros y sociales para que los sistemas de seguro social de salud puedan cumplir su mandato de un modo sostenible en el futuro.

## **Los retos sanitarios**

A pesar del aumento de la esperanza de vida, existe una creciente preocupación de que los nuevos problemas en materia de salud puedan erosionar los éxitos alcanzados. Por ejemplo, si la obesidad continúa creciendo en Europa al mismo ritmo que en los años noventa, alrededor de 150 millones de adultos podrán ser obesos en esta región en el año 2010. Además, respecto de la población mundial actual, se estima que morirán 500 millones de personas como resultado del tabaquismo.

## **El reto financiero**

En la mayoría de los países, los sistemas de seguro social de salud ya están sometidos a un grave esfuerzo financiero. A pesar de los esfuerzos por contener los gastos, los costos económicos directos e indirectos de las enfermedades crónicas siguen aumentando y ponen en riesgo la sostenibilidad financiera a largo plazo de estos sistemas. Los cálculos demuestran que sólo la obesidad crea una carga económica importante debido a la pérdida de productividad e ingresos, además de que sus consecuencias consumen hasta el 8 por ciento de

los presupuestos generales de asistencia sanitaria. Como media, los pacientes crónicos hacen uso de una cantidad significativamente mayor de servicios de asistencia médica que los pacientes que sufren otras afecciones.

## **El reto social**

Los sistemas de seguro social de salud tienen un mandato social; sin embargo, las desigualdades en salud suelen continuar existiendo a pesar de que la cobertura o la asistencia se extienden. Las desigualdades en salud no resultan sólo de la desigualdad de oportunidades económicas, sino que también éstas las perpetúan. Las poblaciones en situación de desventaja económica y social están expuestas a un mayor riesgo de sufrir enfermedades crónicas y muerte prematura relacionadas con determinantes sociales y factores de riesgo resultantes del estilo de vida. En los países industrializados, el hábito de fumar, por ejemplo, prevalece más entre personas con una situación socio-económica baja, algo que está ocurriendo cada vez más también en los países en desarrollo. Además, el 84 por ciento de todos los consumidores de tabaco viven en el mundo en desarrollo.

## **La respuesta**

La capacidad para afrontar estos retos dependerá cada vez más de que se garantice una mayor esperanza de vida saludable y se prevenga el comienzo temprano de las enfermedades. Una buena parte de la carga de las enfermedades crónicas y muchas muertes prematuras se puede prevenir, porque se conocen y pueden modificarse los determinantes sociales y los factores clave de riesgo, como las dietas y la actividad física.

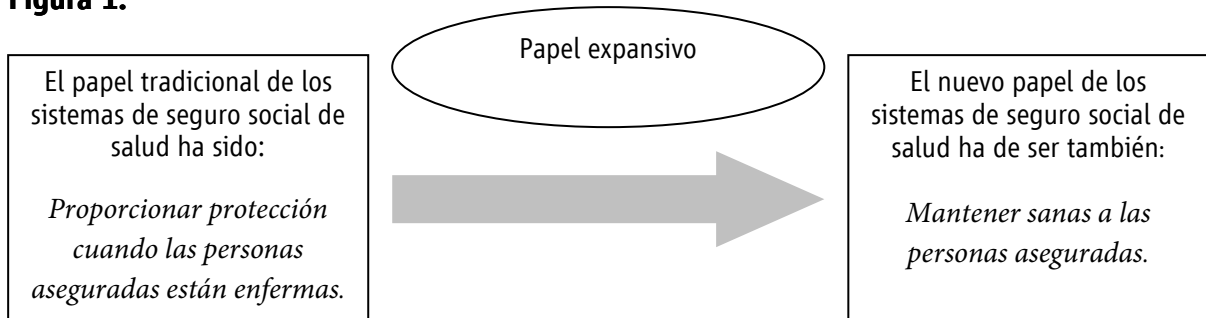
Para las instituciones del seguro social de salud, esto implica pasar del desempeño de un papel más reactivo en calidad de pagador o comprador de servicios de curación, rehabilitación y asistencia a largo plazo a otro papel más proactivo, destinado a motivar y comprometer a la población asegurada y a los actores dentro del marco del sistema de seguro social de salud en favor de la promoción de la salud y la prevención.

El auge de la promoción de la salud y la prevención dentro de los sistemas de seguro social de salud ayudarán a dar una respuesta a:

- los retos sanitarios, mejorando y promoviendo la salud de las personas aseguradas, así como su calidad de vida, además de contribuir a las mejoras de carácter general en la salud de la población;
- los retos financieros mediante una disminución de los gastos de asistencia curativa y, con la creación de externalidades positivas en otros esquemas de seguridad social, en el mercado de trabajo y en el entorno económico general, también mediante una base contributiva más sólida;

- los retos sociales mediante una contribución a la solidaridad intergeneracional y redistributiva por igual, planteándose como objetivo la esperanza de vida de los grupos en situación de desventaja. En países con poca cobertura, la potencial incidencia indirecta que las actividades de promoción de la salud puedan tener para la población no asegurada, dentro de los sistemas de seguro social de salud para la población asegurada, tendrá una repercusión importante en la salud de las personas no aseguradas.

**Figura 1.**



## Seis factores para que esto funcione

Sobre la base del análisis de cierto número de experiencias nacionales<sup>2</sup>, es posible identificar seis factores destinados a fortalecer el papel de la promoción de la salud en los sistemas de seguro social de salud. En tanto que algunas estrategias requieren actuaciones por parte de las instituciones del seguro social de salud, otras requieren apoyo por parte de todos los grupos de interés en salud y sólidas asociaciones en un entorno político que apoye las inversiones en salud.

### Concentrarse en la salud de las personas aseguradas

Las instituciones del seguro social de salud han dejado de ser organizaciones del seguro de enfermedad para convertirse en organizaciones del seguro de salud. Debido a su relación especial con los asegurados, estas instituciones cuentan con oportunidades especiales para incrementar los conocimientos sanitarios de la población asegurada, por ejemplo, por medio de:

- asesoramiento sanitario general y personalizado, disponible y fácilmente accesible para las personas aseguradas, por ejemplo, a través de centros de atención telefónica, mayor

<sup>2</sup> Véase el informe de base sobre la seguridad social y la promoción de la salud de la OMS y la AISS, disponible en la página Web de la AISS: <http://www.issa.int>

uso de la información electrónica (Internet), así como servicios de asesoramiento a nivel local;

- asistencia a las personas aseguradas para la navegación eficiente por el sistema de asistencia médica de acuerdo con sus necesidades individuales;
- acceso de las personas aseguradas a su propio historial médico, por ejemplo, por medio de nuevas aplicaciones de servicios de salud informatizados;
- servicios especiales, como asesoramiento sobre el riesgo sanitario, incluido el seguimiento de los casos de alto riesgo y la gestión de casos para personas que necesitan apoyo y consejos específicos;
- programas especiales en los escenarios marco seleccionados, por ejemplo, el lugar de trabajo.

Con estas medidas, las instituciones del seguro social de salud podrán trabajar para motivar y apoyar a las personas aseguradas con el fin de que conserven y mejoren su salud. Esto dará lugar a una redefinición de la relación entre el asegurador y sus asegurados: los organismos aseguradores se convertirán en socios en materia de salud, más allá de su papel tradicional de reembolso por la asistencia.

## **Las instituciones del seguro social de salud como defensores proactivos de la salud**

Las instituciones del seguro social de salud pueden asumir un importante papel como defensores en el desarrollo del sistema de seguro social de salud, desde un sistema que presta asistencia en la enfermedad a otro que apoya la salud y reduce al mínimo o previene la enfermedad mediante intervenciones tempranas. En concreto, esta defensa puede crear relaciones únicas entre las instituciones y los proveedores de asistencia sanitaria y otros actores en el marco del sistema de seguro social de salud, y puede concentrarse para lograr lo siguiente:

- inclusión de las consideraciones relativas a la promoción de la salud en las herramientas de provisión de servicios y gestión de la calidad;
- medidas de promoción de la salud en cada consulta y métodos para abordar la gestión de casos;
- incentivos apropiados para animar a los proveedores de asistencia sanitaria para que se comprometan en la promoción de la salud y la prevención;
- incentivos apropiados para recompensar una conducta sana por parte de la población asegurada.

La promoción de la salud y la prevención dentro del sistema de seguro social de salud tiene externalidades positivas en las incapacidades, las pensiones de vejez, las lesiones causadas por el trabajo y otros esquemas de la seguridad social. Por tanto, las instituciones del seguro social de salud pueden esforzarse también para comprometer a todo el sistema de la seguridad social

en el estudio de una orientación integrada y proactiva con vista a priorizar la promoción de la salud y la prevención.

La base de esta defensa es la evidencia de la eficacia en función de los costos de las medidas de promoción de la salud y la prevención, considerando los diversos objetivos del sistema de seguro social de salud y el surgimiento de los retos sanitarios, financieros y sociales a los que se enfrenta. Aunque dicha evidencia ya es palpable, hay que realizar aún más esfuerzos para cotejarla y diseminarla tanto entre los actores del sistema sanitario como entre las personas que toman decisiones.

## **Un entorno político de apoyo a la promoción de la salud**

Un factor importante para facilitar el compromiso de las instituciones del seguro social de salud con la promoción de la salud y la prevención es la existencia de un contexto de políticas de gobierno que reconozca la importancia de la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, así como que apoye las inversiones en salud. Este entorno político de apoyo fortalecerá también el compromiso de los diversos grupos de interés y la coordinación de sus acciones.

Los gobiernos cuentan con una gama de mecanismos a su disposición para crear un entorno político de apoyo. Estos mecanismos incluyen la creación de políticas de salud nacionales y el establecimiento de prioridades para la promoción de la salud y la prevención, por ejemplo, mediante metas y objetivos. Además, los gobiernos pueden reforzar la incidencia de la promoción de la salud y la prevención, creando y apoyando mecanismos como las fundaciones para la promoción de la salud, plataformas, redes e institutos para mejorar la colaboración entre los diferentes actores.

## **Base legal de apoyo para la promoción de la salud en los sistemas de seguro social de salud**

Los gobiernos deberían reconocer a las instituciones de seguro social de salud como actores principales en la promoción de la salud y la prevención. Como los sistemas de seguro social de salud son estatutarios y los paquetes de beneficios suelen estar definidos legalmente, los gobiernos deberían establecer una sólida base legal para una promoción de la salud y una actuación de prevención sostenibles en estos sistemas. En muchos países, no se ha creado aún esta base legal, que es necesaria para actuar con un gran alcance en la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades; en algunos casos, incluso se han prohibido las actividades de promoción de la salud.

Resulta vital un mandato legal. La legislación debería establecer para las personas aseguradas un derecho estatutario a los servicios de promoción de la salud y/o especificar qué parte del presupuesto del seguro social de salud puede utilizarse para la promoción de la salud y la



prevención. Un mandato legal claro debería definir el ámbito de actuación de las instituciones del seguro social de salud y, además de los servicios de prevención individualizados, debería permitir también actividades destinadas a promover la salud en los barrios y lugares de trabajo. Asimismo la legislación debería definir los límites entre las actividades de salud pública del Estado y las actividades de promoción de la salud y la prevención en los sistemas de seguro social de salud, además de crear foros para la coordinación y las asociaciones.

## **Financiación sostenible**

A las instituciones del seguro social de salud se les debería permitir legalmente y, en lo posible, también se les debería exigir que invirtieran una parte específica de su patrimonio en las actividades destinadas a la promoción de la salud y la prevención. Los fondos previstos para la promoción de la salud y la prevención pueden venir de las contribuciones al seguro social de salud, pero también pueden proceder de otros esquemas de seguridad social o de los subsidios públicos. Sin embargo, con vista a asegurar la transparencia y la responsabilidad ante las personas aseguradas, las decisiones respecto de las actividades en las que se gastan las contribuciones del seguro social de salud reservadas para la promoción de la salud y la prevención deberían ser responsabilidad de la institución del seguro social de salud.

En aquellos países donde existen mecanismos obligatorios de compensación del riesgo entre las múltiples instituciones del seguro social de salud o los subsidios del Estado, estos mecanismos deberían considerar hasta qué punto las instituciones han comprometido activamente a la población asegurada en la promoción de la salud y las actividades de prevención, en particular, a los grupos en situación de desventaja y de alto riesgo. En los sistemas en los que las instituciones del seguro de salud compiten, deberían existir incentivos para competir no sólo por las contribuciones, sino también por los servicios de salud y la calidad.

## **Definición y limitación claras de actuación para las áreas nicho y con valor añadido**

Las instituciones del seguro social de salud no pueden ni deben actuar en todas las áreas de la promoción de la salud y la prevención. Es importante que se defina su único valor añadido. La diversidad de sistemas y sus diferentes niveles de desarrollo conducen a diferentes áreas de prioridad en diferentes países. Sin embargo, mediante su relación específica con los proveedores de servicios de salud, las personas aseguradas, los sindicatos y los empleadores en el marco del sistema del seguro social de salud, la experiencia demuestra que las instituciones del seguro social de salud pueden realizar contribuciones significativas específicamente mediante la promoción de la salud en el lugar de trabajo, los proyectos locales y municipales, las campañas para concienciar sobre temas importantes de salud y los esfuerzos para mejorar los conocimientos sanitarios de las personas aseguradas, en particular, los conocimientos sanitarios de las comunidades en situación de desventaja.

Además de una definición clara de los nichos de las instituciones del seguro social de salud en la promoción de la salud, tanto las asociaciones como las redes son importantes para la puesta en práctica de las actividades de promoción de la salud y la prevención propias de estas instituciones, así como para destacar su contribución específica a los esfuerzos emprendidos por otros actores. La coordinación y la colaboración son piezas clave en un entorno en el que intervienen muchos actores, además de resultar decisivas para evitar la duplicación y la ineficiencia.

## **Los siguientes pasos**

La promoción de la salud y la prevención son importantes para los sistemas de seguro social de salud por motivos sanitarios, financieros y sociales. Con el fin de promover una inversión proactiva en la salud dentro de estos sistemas, es necesario realizar actuaciones a escala nacional en la totalidad de las seis áreas mencionadas anteriormente. En el nivel internacional, las organizaciones internacionales deberían trabajar en conjunto para garantizar que se reconozca globalmente la importancia de la promoción de la salud y la prevención y que se divulguen las experiencias sobre las buenas prácticas y las intervenciones rentables. La OMS y la AISS continuarán su colaboración centrándose en la defensa, la transferencia de conocimientos y la creación de capacidad en diferentes niveles.