

Minuta febrero - Asesoría Parlamentaria Externa

Estructura de financiamiento FONASA

análisis y desafíos

I. Introducción

FONASA es el Fondo Nacional de Salud pública en Chile, que alberga -a julio del 2023- a 16.023.440 beneficiarios. Este organismo es quien recauda, gestiona y distribuye el 7% de ingresos impositivos por concepto de salud proveniente de cada persona afiliada. Junto con lo anterior, es FONASA quien articula la red de prestadores públicos y privados para garantizar el acceso a salud.

Como resultado de la crisis de las Instituciones de Salud Privada (ISAPRE), sumado a otros factores como podría ser los flujos migratorios, entre enero y julio del 2023 se incorporaron 409.856 personas a FONASA, alcanzando así un total de 582.151 usuarios registrados durante los últimos 12 meses. La estimación realizada por la institución, es que cerca del 60% de estas personas provienen de alguna ISAPRE (Gobierno de Chile, 2023).

El aumento de afiliados y beneficiarios de FONASA, junto con el debate de la Ley corta de ISAPRES y sus efectos sobre la provisión de salud de las personas en Chile, mantiene en tensión el presupuesto con el que cuenta FONASA para responder a las necesidades de sus cotizantes y sostener las exigencias del sistema de salud. En la presente minuta, se expondrá una caracterización de los afiliados en FONASA, mostrando su evolución tanto en número de personas como en los montos recibidos por la institución. De esta manera, la minuta tiene el objetivo de hacer una evaluación sobre cómo ha sido el cambio financiero del sistema de salud público ante el aumento de beneficiarios y cuáles son los desafíos que esta nueva dinámica propone.

II. Caracterización de Afiliados y Beneficiarios FONASA

Para el cierre del año 2022, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) proyectaba que la población en Chile ascendía a más de 19 millones de personas, de las cuales 15.613.584 millones eran beneficiarias de FONASA, alcanzando cerca del 81% de la población. Si consideramos el alza en la afiliación del último año 2023, FONASA entrega cobertura de salud a más del 84% de la población de nuestro país.

Haciendo uso de los datos presentados en la cuenta pública participativa 2023 de FONASA, correspondientes al cierre del año 2022, junto con los datos publicados por el Gobierno de Chile para el período enero-julio 2023, se observan las siguientes tendencias y características de los afiliados y beneficiarios de la institución en los últimos años:

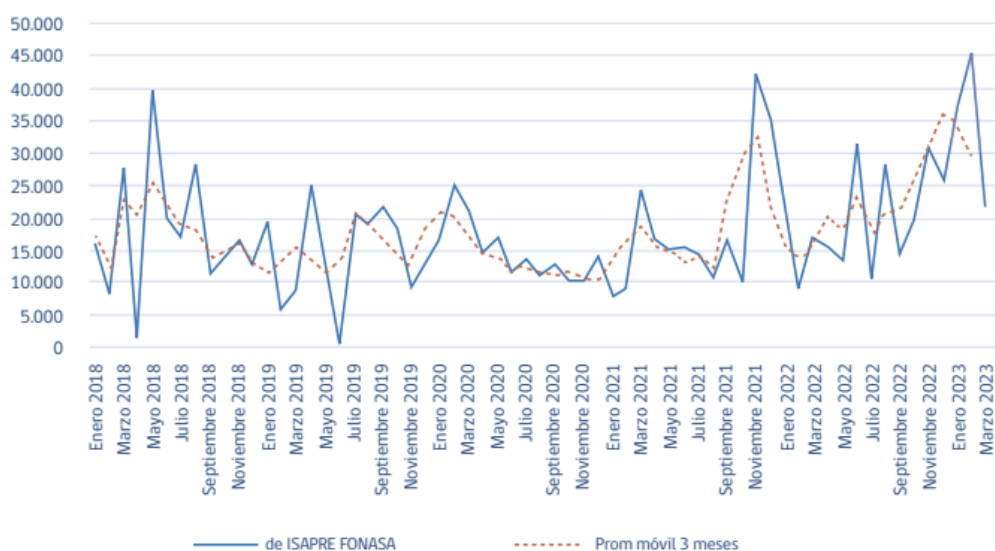
Tabla 1: Fuente del crecimiento población usuaria FONASA 2018 - 2023

| Ingresos | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 ¹ |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------|
| Isapre a Fonasa | 212.172 | 162.409 | 177.384 | 216.342 | 250.919 | 409.856 |
| Ingreso al mundo laboral | 736.221 | 462.287 | 277.487 | 272.780 | 367.371 | |

Fuente: Cuenta Pública FONASA 2023. Departamento de Estudios y Estadísticas FONASA.

Como se aprecia en la tabla 1, en los últimos 6 años FONASA ha aumentado la cantidad de afiliados desde dos principales fuentes: la migración desde las ISAPRES y la incorporación al mundo laboral de nuevos y nuevas cotizantes. La tendencia desde el año 2017 da cuenta de un sostenido aumento de traspasos del sistema de previsión de salud privado al público, lo que se consolida en el último año 2023, tendencia que se muestra también en la figura 1 de forma desagregada mensualmente. Al caracterizar a la población de ex afiliados a ISAPRE, en base a datos de 2022, un 56% corresponde a hombres, un 67% menor de 40 años y el 22% tiene una renta bruta de más de 1 millón de pesos. Desde el punto de vista del uso de los servicios disponibles en FONASA, según el Departamento de Estudios y Estadísticas del organismo público, los nuevos usuarios que provienen de alguna ISAPRE se concentran mayoritariamente en la Modalidad Libre Elección y tienen un bajo nivel de inscripción en la Atención Primaria de salud.

Figura 1: Población que ingresa a FONASA desde una ISAPRE (2018 - 2023)



Fuente: Cuenta Pública FONASA 2023. Departamento de Estudios y Estadísticas FONASA.

¹ Dato registrado desde enero a julio 2023. Se estima que cerca del 60% de las personas que se incorporaron en ese período provenía de alguna ISAPRE.
<https://www.gob.cl/noticias/fonasa-registro-record-2023-fondo-nacional-salud-usuarios-beneficiarios/>

Tabla 2: Población atendida por FONASA según Dirección Zonal y Sexo, 2022

| Dirección Zonal | Hombres | Mujeres | Total |
|--------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Zonal Norte | 621.891 | 688.129 | 1.310.095 |
| Zonal Centro Norte | 1.115.032 | 1.236.249 | 2.351.318 |
| Zonal Central | 3.078.048 | 3.459.949 | 6.538.297 |
| Zonal Centro Sur | 1.394.519 | 1.525.164 | 2.919.724 |
| Zonal Sur | 1.117.068 | 1.211.337 | 2.328.430 |
| Total | 7.432.827 | 8.180.051 | 15.613.584 |

Fuente: Cuenta Pública FONASA 2023. Departamento de Estudios y Estadísticas FONASA.

Junto con lo anterior, se observa en la tabla 2 la distribución de la población atendida por FONASA para el año 2022, siendo la zona central (Región Metropolitana y O'Higgins) la que más afiliados aporta con más de seis millones de personas, es decir, un 42% del total de personas usuarios a nivel nacional. En cuanto al sexo de los usuarios y usuarias, un 47,6% corresponde a hombres mientras que un 52,4% a mujeres, proporción que se mantiene en todas las zonas del país.

III. Financiamiento de FONASA

La estructura de financiamiento de FONASA consta de tres componentes: (i) aporte fiscal vía Ley de Presupuesto; (ii) recaudación vía cotizaciones; (iii) otras fuentes de financiamiento como el Fondo de Tratamiento de Alto Costo, CAPREDENA, recuperación de préstamos médicos, entre otros.

Como se indica en la tabla 3, los ingresos que ha percibido FONASA en los últimos 3 años dan cuenta de un aumento sostenido, tanto en cuanto al aporte fiscal determinado por la ley de presupuesto como por el incremento en los ingresos por cotizaciones de las y los afiliados. Los ingresos varían a lo largo del año dependiendo de las asignaciones que se aplican por medio del debate legislativo (ante la creación de una nueva ley, por ejemplo), y con el aumento de cotizantes, dada esta razón, se observa -por año- una primera columna que describe el presupuesto inicial y una segunda columna que entrega la cifra del cierre del año indicado.

Para el año 2022, se observa un importante aumento del aporte fiscal a lo largo del período, siendo la cifra de cierre muy similar al presupuesto vigente a agosto del 2023. Si comparamos la asignación presupuestaria en el ítem de aporte fiscal entre el año 2022 y 2023, se identifica un aumento nominal del 17,47%, mientras que en la comparación del total de ingresos la variación es de un 7,28% más en el 2023 que en el 2022. El aumento de cotizaciones, por su parte, contribuye en el aumento de un 7,68% de los ingresos. Ahora bien, si comparamos el presupuesto vigente a agosto 2023 con el presupuesto inicial 2024 (el recientemente aprobado en la ley de presupuesto), observamos un aumento del 2,91% nominal para el 2024 en el aporte fiscal, mientras que se alcanza un 6% adicional en los ingresos totales disponibles para el año en curso. Independientemente del año que se observe, la proporción promedio de los ingresos de FONASA es de cerca de un 80% de aporte fiscal, seguido de un 17% de cotizaciones y un 3% de otros ingresos.

Tabla 3: Evolución ingresos de FONASA 2022 - 2024 (en miles de \$)

| | 2022 | | 2023 | | 2024 |
|--------------------------|--------------------------|---------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| | Presupuesto inicial 2022 | Presupuesto Vigente cierre 2022 | Presupuesto inicial 2023 | Presupuesto Vigente a agosto 2023 | Presupuesto inicial 2024 |
| Aporte Fiscal | 7.599.228.239 | 10.071.480.649 | 8.927.044.825 | 10.369.992.440 | 10.671.718.478 |
| Cotizaciones | 1.693.027.138 | 2.177.170.840 | 1.823.051.622 | 1.401.509.867 | 1.891.416.058 |
| Otros | 898.171.477 | 324.797.765 | 182.011.550 | 264.306.650 | 194.975.613 |
| Total de ingresos | 10.190.426.854 | 12.573.449.254 | 10.932.107.997 | 12.035.808.957 | 12.758.110.149 |

Fuente: Cuenta Pública FONASA 2023, Ley de Presupuesto y DIPRES 2022 - 2024
https://www.dipres.gob.cl/597/articles-319208_doc_pdf.pdf

El presupuesto asignado a FONASA no se define a través de un criterio per cápita, sin embargo, con el ánimo de evaluar cuánta es la cobertura presupuestaria que se dispone por beneficiario del Fondo Nacional de Salud, en la tabla 4 se presenta una estimación de ello haciendo uso de los siguientes supuestos:

- Para obtener la población que atiende FONASA en el caso del año 2022 se utilizó el dato indicado en la Cuenta Pública de la institución para ese período. Para el año 2023, a propósito de su reciente término, se utilizó el dato publicado por el Gobierno de Chile a julio de ese período, por lo que la estimación del valor per cápita puede estar sobreestimada al no considerar las incorporaciones totales del año y tampoco conocer el presupuesto a diciembre de ese año. En el caso del año 2024, la población se estimó a partir de una ponderación lineal del 2,62%, porcentaje en que aumentó la población entre el año 2022 y 2023.
- En cuanto a la estimación presupuestaria, se consideró el presupuesto inicial de cada uno de los años, estipulado en la Ley de Presupuesto.
- Para el cálculo de los valores per cápita, se dividió el valor del presupuesto inicial (miles de pesos) por la población que atiende FONASA para cada año. Finalmente, con el objetivo de tener mayor claridad sobre el comportamiento del aporte fiscal y las cotizaciones, se utilizaron los datos de la tabla 3 -correspondiente a cada ítem- y se dividió por la población que atiende FONASA.

Tabla 4: Estimación per cápita promedio 2022 - 2024

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|
| Presupuesto inicial | 10.190.426.854.000 | 10.932.107.997.000 | 12.758.110.149.000 |
| Población que atiende FONASA | 15.613.584 ² | 16.023.440 ³ | 16.444.055 |

| | | | |
|---------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Per cápita aporte fiscal | \$486.706 | \$557.124 | \$648.971 |
| Per cápita cotizaciones | \$108.432 | \$113.774 | \$115.021 |
| Per cápita total | \$652.664 | \$682.257 | \$775.849 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos Ley de Presupuesto y Cuenta Pública FONASA

Tras los cálculos realizados, se observa que la población que atiende FONASA ha aumentado de igual forma que ha aumentado el presupuesto asignado y, por tanto, el ingreso per cápita en cada uno de los ítems revisados. No es posible indicar con certeza cuán proporcional ha sido el aumento de los ingresos por las limitaciones de datos que se expresaron anteriormente, sin embargo, se evidencia un porcentaje mayor en el aumento de ingresos que en el aumento de beneficiarios de FONASA.

Como lo define la normativa de la institución, las personas acceden a la atención de salud por dos vías:

1. **Modalidad de Atención Institucional (MAI)**, atención que se produce en la red pública de salud que administran los Servicios de Salud y los municipios con Copago Cero.
2. **Modalidad de Libre Elección (MLE)**, atención que ocurre en los establecimientos privados o públicos en convenio con FONASA a través de la compra de bonos de atención de salud.

El presupuesto asignado a FONASA, a diferencia de lo que pasa con el financiamiento otorgado a la Atención Primaria de Salud (APS) no se establece en base al cálculo per cápita de sus beneficiarios, sin embargo, existe una estrecha relación pues cada año es FONASA quien valida el proceso de inscripción de las personas beneficiarias en su centro de salud primario, determinando así la población que recibe acceso y financiamiento en el primer nivel de atención. Para el año 2022, un 93% de los beneficiarios de FONASA estaban inscritos en un centro de salud primario como se muestra en la tabla 5.

El monto per cápita para APS para el año 2023 correspondió a \$10.420, siendo un 15% más de lo establecido el 2022. Para el año 2024, el monto aprobado en el debate parlamentario fue de \$11.205 implicando un aumento porcentual de 7,53%.

² <https://www.fonasa.cl/sites/fonasa/datos-abiertos/tablero-beneficiario>

³ <https://www.gob.cl/noticias/fonasa-registro-record-2023-fondo-nacional-salud-usuarios-beneficiarios/>

Tabla 5: Caracterización de la población inscrita en APS

| Tramo/Previsión | Población Inscrita en APS | | Total población inscrita | Total población Beneficiaria Fonasa | % Población Inscrita APS/Población Beneficiaria Fonasa |
|--------------------|---------------------------|------------------|--------------------------|-------------------------------------|--|
| | Dependencia Municipal | Otra dependencia | | | |
| Tramo A | 2.553.409 | 194.385 | 2.747.794 | 3.061.800 | 90% |
| Tramo B | 5.030.389 | 416.463 | 5.446.852 | 6.155.357 | 88% |
| Tramo C | 2.011.930 | 163.103 | 2.175.033 | 2.544.949 | 85% |
| Tramo D | 2.962.377 | 243.576 | 3.205.953 | 3.851.478 | 83% |
| Otra/Sin Previsión | 868.230 | 78.618 | 946.848 | - | - |
| Total | 13.426.335 | 1.096.145 | 14.522.480 | 15.613.584 | |

Fuente: Cuenta Pública FONASA 2023

Por el lado del gasto, FONASA tiene una estructura de gastos que incorpora desde cuestiones administrativas, prestaciones previsionales de sus funcionarios y funcionarias, indemnizaciones, y un largo etcétera, hasta el financiamiento de programas de salud públicos como el Bono AUGE, el Programa de Atención Primaria, el financiamiento de hospitales, entre otras. En la tabla 6 se puede apreciar la evolución del gasto en prestaciones de salud de FONASA desde el año 2020 a 2022, existiendo una tendencia de permanente aumento del gasto en estos ítems.

Tabla 6: Evolución del gasto de prestaciones de salud FONASA (en miles de \$)

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|----------------------|----------------------|-----------------------|
| Financiamiento Red Público de Salud | 5.793.021.975 | 6.444.448.506 | 7.227.901.833 |
| Modalidad Libre Elección | 553.321.199 | 588.972.174 | 728.748.156 |
| Ley Ricarte Soto | 130.062.886 | 115.542.495 | 165.999.999 |
| Financiamiento Atención Primaria de Salud | 2.095.328.046 | 2.297.185.634 | 2.549.127.765 |
| Compra Directa Fonasa | 316.254.101 | 474.367.881 | 476.935.144 |
| Otros | 1.015.323 | 1.594.836 | 1.496.544 |
| Total | 8.889.003.530 | 9.922.111.526 | 11.150.209.442 |

Fuente: Cuenta Pública FONASA 2023

IV. Desafíos FONASA y comentarios finales

El Fondo Nacional de Salud ha estado en el centro del debate durante el pasado año, no sólo por los desafíos propios de la salud pública en Chile sino por el creciente aumento de sus afiliados y beneficiarios, alcanzando más de 16 millones. Como se vislumbra en los datos, el crecimiento de los afiliados y beneficiarios de FONASA es una tendencia en alza, cruzado por la crisis que atraviesan las ISAPRES en nuestro país, lo que se acompaña de un aumento sostenido también en los gastos de la institución como se aprecia en la tabla 6.

Desde esa misma información se desprende que el ítem de mayor aumento en gasto, al comparar el año 2021 con el 2022, fue la Ley Ricarte Soto (43,67%), lo que puede responder al cada vez mayor conocimiento de la ley y por tanto el aumento de su uso. En segundo lugar de aumentos se encuentra la Modalidad de Libre Elección que tuvo un aumento del 23,73% entre el 2021 y el 2022, muy por sobre el 6,44% que aumentó al comparar el 2020 con el año 2021. Esto da cuenta del importante incremento de la compra de bonos para acceder a la atención de salud en instituciones públicas o privadas, lo que puede tener relación con la fuerte migración de usuarios de ISAPRES a FONASA. Finalmente, el tercer ítem de mayor aumento de gasto, con un 12,16% fue el ítem de financiamiento a la Red Pública de Salud.

Dado esto, se requiere perspectivar de antemano algunos desafíos necesarios de atender por parte del Estado en tanto responsable de la salud de las y los chilenos:

- Estimar el aumento esperado en el gasto del ítem “modalidad de libre elección”, pues durante el 2024 podría significar un importante crecimiento a propósito de la migración de ISAPRE a FONASA. Realizar esas estimaciones ayudará a decidir con mayores certezas el aumento necesario en el presupuesto del Fondo, evitando dificultades para su funcionamiento y cobertura.
- Robustecer la Red Pública de Salud, no sólo con el aumento de recursos para ello sino con una necesaria ampliación de los convenios con los que cuenta FONASA en el sistema privado de atención pues, tal como se muestra en los datos, no sólo la compra de bonos podría verse exigida fuertemente sino también la atención y el uso de los centros pertenecientes a esta red.
- El financiamiento a la Atención Primaria de Salud si bien tiene un presupuesto asignado por la cantidad de usuarios y usuarios que atiende, para FONASA igualmente constituye un componente de gasto que alcanza más del 22% del total de desembolsos que realiza la institución. Dado esto y por la relevancia de los centros de salud primarios para la atención cotidiana de las personas, los tratamientos, entrega de medicamentos y controles preventivos, se requiere debatir cuáles serán los refuerzos en materia de financiamiento y capacidad de estos centros, lo que podría aportar significativamente en desconcentrar la red pública de hospitales.

V. Referencias

Cámara de Diputados y Diputadas (recuperado en enero 2024). Fortalecimiento de la atención primaria y el Plan Cáncer entre los ítems financiados en Salud. Disponible [aquí](#).

Dirección de Presupuestos (2023). Serie Histórica años 2019-2023. Información de Ejecución Presupuestaria. Disponible [aquí](#).

FONASA (marzo 2023). Cuenta Pública Participativa 2023. Disponible [aquí](#).

FONASA (recuperado en enero 2024). Datos Abiertos FONASA. Población Beneficiaria. Disponible [aquí](#).

Gobierno de Chile (recuperado en enero 2024). Fonasa supera los 16 millones de usuarios. Disponible [aquí](#).

Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2022. Ley N° 21.395.

Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2023. Ley N° 21.516

Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2024.