

## Introducción

Todos los países se han comprometido con el Objetivo de Desarrollo Sostenible de asegurar vidas saludables y promover el bienestar para todos en todas las edades, con la Cobertura Universal de Salud (CUS) aceptada cada vez más como una agenda “paraguas” para las políticas públicas. El logro de la CUS asegurará que todas las personas y comunidades reciban los servicios de salud que necesitan sin experimentar privación económica. Para alcanzar estos objetivos, hay una necesidad tanto de incrementar la inversión en salud como asegurar un mejor uso de los recursos existentes.

Invertir en salud es una elección política, apuntalado por el contrato social entre los ciudadanos y el Estado.<sup>1</sup> Los gobiernos son responsables de la realización progresiva del derecho a la salud, a través de la asignación del máximo posible de recursos, asegurando, a su vez, que los recursos planificados y en ejecución sean transparente y equitativamente asignados y eficientemente utilizados (1). Los ciudadanos, la sociedad civil<sup>2</sup>, los medios de comunicación, los parlamentarios y otros actores relevantes (actores o grupos de interés)<sup>3</sup> pueden jugar un rol importante y contribuyente para que rindan cuentas los gobiernos responsables de la formulación de políticas y de las decisiones de inversión, con relación a cómo éstas se alinean con la CUS.

La pandemia del COVID-19 ha cambiado dramáticamente el escenario de salud, nacional y global, y reforzado la importancia que tiene la incidencia política y la rendición de cuentas sobre el presupuesto. El COVID-19 está amenazando una década de ganancias en capital humano, incluyendo el progreso en la atención primaria de salud y la CUS (2). La crisis afecta desproporcionadamente a las poblaciones vulnerables, incluyendo mujeres, niños y adolescentes pobres y marginados, las personas viviendo con discapacidad o habilidades especiales, aquellas personas viviendo en situaciones humanitarias o frágiles y las minorías étnicas. Sus efectos los sienten particularmente las mujeres, que soportan una carga desproporcionada, como también impactos económicos y sociales. El COVID-19 está incrementando cada vez más la carga sobre las mujeres y está deteriorando servicios de salud esenciales para todos. Los países están lidiando con ingresos públicos que se desploman, gastos incrementales y obligaciones crecientes de endeudamiento resultantes de la pandemia. La resultante contracción del espacio fiscal para el sector público está afectando a la salud. La evidencia también está demostrando que una respuesta exitosa a la crisis debe

---

<sup>1</sup> Aunque los Estados tienen la primera responsabilidad de garantizar el derecho humano a la salud, la salud es también una responsabilidad global. La Cooperación para el Desarrollo sigue representando una proporción significativa del financiamiento de la salud en algunos países, y en la medida que los países transitan hacia una menor dependencia de la cooperación internacional en salud, el incrementar el gasto público en salud y asegurar su uso eficiente y equitativo es cada vez más importante.

<sup>2</sup> Reconocemos la heterogeneidad de los diferentes tipos de sociedad civil y la necesidad de un enfoque específico y deliberado cuando se identifica con qué OSC se trabajará. Es muy importante que aquellas OSC con las que nos vinculemos representen las voces de las comunidades con mayores necesidades.

<sup>3</sup> Ello incluye a la academia, “think tanks” y otros, como las organizaciones de derechos humanos y la Open Government Partnership, todos los cuales pueden jugar un rol clave en el fortalecimiento de la rendición de cuentas social en salud. Este tipo de actores está más allá del foco inicial del presente trabajo, pero se constituyen en socios importantes para la incidencia política en cada país.

asegurar que todos, en todas partes, sean cubiertos por medidas validadas de salud pública y atención apropiada de salud.

La interdependencia de la seguridad económica y de salud constituye un sólido caso para realizar incidencia política para una adecuada asignación de recursos públicos nacionales para salud y un uso eficiente de dichos recursos hacia la CUS, sobre la base de bienes comunes de salud que incluyan atención primaria de salud. La pandemia evidencia la necesidad de invertir en los bienes comunes de salud, que incluyen acciones de salud pública como preparación para emergencias, vigilancia epidemiológica integral y el fortalecimiento de la atención primaria de salud como piedra angular de un servicio integral, centrado en las personas. Los avances que ha costado mucho alcanzar en cobertura de servicios esenciales deben ser sostenidos y llevados a escala.

La alfabetización presupuestaria en salud resulta crítica para que la sociedad civil y otros grupos de interés puedan influir en los procesos de toma de decisión sobre asignación y uso de recursos de salud. La alfabetización en salud incluye el acceso a la información presupuestal, su análisis para revelar las decisiones tomadas y sus implicancias, y para influir en las opciones presupuestarias a través de la incidencia política y la rendición de cuentas (3). Los enfoques para la incidencia política sobre el presupuesto deben ser fortalecidos para promover una mejor colaboración entre los distintos actores y grupos de interés y una mayor coherencia en todo el sector.

## Los roles de la sociedad civil, los medios de comunicación masiva y los parlamentarios en la gobernanza en salud

La visión conjunta de UHC2030 para vidas saludables (4) establece que la gobernanza es importante para avanzar hacia la CUS. Según la gobernanza, “todos los sectores son parte del camino a lograr la CUS y todos los actores y grupos de interés, beneficiarios, proveedores y el Estado deben involucrarse en su diseño, implementación y seguimiento”.

Para orientar la acción colectiva, UHC2030 ha establecido un conjunto de principios con los que se deben comprometer todas las partes, en el camino hacia la CUS. Dos de estos principios son particularmente importantes para los propósitos de esta caja de herramientas:

*Transparencia y Rendición de Cuentas para los resultados:* La transparencia y la rendición de cuentas son atributos esenciales de la gobernanza y determinan el desempeño de un sistema de salud si conducen a ajustes en política, estrategias y asignación de recursos. La transparencia en la toma de decisiones, monitoreo y verificación, así como la participación de la población, es fundamental para la rendición de cuentas. Por ello, se requiere de parlamentos e instituciones sólidas y con las capacidades adecuadas para que los gobiernos rindan cuentas.

*Hacer de los sistemas de salud un asunto de interés de todos – con involucramiento de ciudadanos, comunidades, sociedad civil y sector privado:* La participación de la sociedad civil debe estar arraigada en las acciones de Fortalecimiento de los Sistemas de Salud y debe facilitar que se brinde servicios centrados en las personas. En este sentido, son relevantes los mecanismos para

el involucramiento de la sociedad civil, como plataformas accesibles para escuchar la voz de los ciudadanos, así como la capacidad de respuesta y rendición de cuentas del sistema a las necesidades de las personas.

La agenda para el desarrollo sostenible estableció el logro de la CUS como componente y escenario del objetivo general de equidad, asegurando que nadie quede atrás.

Para que estos principios sean puestos en práctica y se traduzcan en puntos de acción, la sociedad civil, los medios de comunicación y los parlamentarios deben fortalecer su conocimiento y competencias para monitorizar los compromisos asumidos por los estados para el logro de la CUS. Dado que se ha demostrado que se alcanza de mejor manera la CUS mediante mayor y mejor financiamiento gubernamental y una gestión pública financiera (GPF) transparente y con voluntad y capacidad de rendir cuentas, estos distintos grupos de interés deben involucrarse en el análisis y la incidencia política sobre el presupuesto.

## ¿Qué es una caja de herramientas?

La mejor manera de entenderla es considerarla una real caja de herramientas. Cuando la abres por primera vez, debes observar todo su contenido. Luego de ello, será poco frecuente que requieras de todas las herramientas a la vez: lo usas a medida que las vas necesitando. Al construir una casa, seguramente utilizará a menudo la sierra y el martillo. Para otras tareas, puede necesitar el destornillador y los alicates. Quizás no requiera utilizar algunas de las herramientas de la Caja. De manera semejante, esta Caja de Herramientas pretende brindarle opciones. Lo invita a seleccionar y combinar elementos que sirvan para su propio trabajo, en su propio contexto en la medida que sea necesario. La caja de herramientas no está diseñada para ser usada de la primera a la última página. Su usuario debe tomar las herramientas que sean más convenientes para la audiencia, propósito y relevancia.

## ¿Por qué esta caja de herramientas?

El objetivo de la caja de herramientas este trabajo es fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación y de los parlamentarios para realizar incidencia política sobre presupuestos, **promoviendo coherencia y colaboración constructiva multi-stakeholder** (actores relevantes) en un esfuerzo para que los gobiernos rindan cuentas por el volumen y el uso del financiamiento asignado a la salud. Brinda herramientas y materiales para fortalecer el análisis, la incidencia política y la rendición de cuentas sobre la CUS desde una perspectiva presupuestaria a nivel de cada país. Los objetivos de estos recursos son:

- evidenciar un vínculo directo entre el análisis del presupuesto público para la CUS, abogacía basada en evidencia y rendición de cuentas;
- proveer de términos clave, enfoques, estrategias que se utilizan en el análisis del presupuesto público para la CUS, con el objeto de planificar incidencia política y rendición de cuentas;

- enfatizar la importancia de la colaboración multisectorial, brindando perspectivas de incidencia política y rendición de cuentas a medios de comunicación, parlamentos y organizaciones de la sociedad civil; y
- brindar las herramientas para que cualquier usuario, incluidos los facilitadores de talleres, sobre análisis de presupuestos de salud, aprenda y desarrolle competencias para avanzar en el logro de metas y principios de la CUS a través de la incidencia política y la rendición de cuentas.

El enfoque propuesto se construye sobre los esfuerzos existentes para fortalecer las capacidades en análisis, incidencia política y rendición de cuentas para los presupuestos de salud. No busca “re-inventar la rueda”, sino – todo lo contrario – convocar aliados con experticia y experiencia en esta área para diseñar desde las buenas prácticas, aprender de los retos y **desarrollar un enfoque colectivo** para el fortalecimiento de la incidencia política y la rendición de cuentas sobre presupuestos en salud en el contexto de los ODS.<sup>4</sup>

## ¿Quiénes encontrarán útil la presente caja de herramientas?

La caja de herramientas está dirigida a los facilitadores o capacitadores de activistas de salud que tienen experiencia en análisis presupuestal para la incidencia política y rendición de cuentas presupuestaria en salud, quienes la utilizarán para el desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y los parlamentarios y el personal de sus propias organizaciones.

## ¿Cómo puede utilizarse esta caja de herramientas?

Esta caja de herramientas puede ser usada de distintas maneras. Para un taller o sesión de capacitación, las secciones de la caja de herramientas a ser utilizadas dependerán del propósito de la sesión. Brindamos una guía para [Planificar un taller \(Error! Reference source not found. a workshop\)](#) usando la caja de herramientas, [agendas modelo \(Error! Reference source not found.s\)](#) o programas para un taller usando una combinación de contenidos de la caja de herramientas, con el propósito y la duración sugerida para cada sesión. Sugerencias para una [Evaluación del Taller \(Workshop evaluation\)](#).

Esta caja de herramientas complementa otros recursos y materiales sobre CUS, presupuestos y financiamiento en salud producidos por la OMS y sus organizaciones

<sup>4</sup> Esto incluye los esfuerzos desplegados en el Círculo de Rendición de Cuentas para la Incidencia Política Presupuestaria en Salud (Accountability Loop for Health Budget Advocacy), conducidos por una amplia gama de socios para fortalecer la rendición de cuentas como parte del seguimiento de las recomendaciones de la Commission on Information and Accountability for the Secretary General's Global Strategy for Women and Children's Health. See references 5-7.

socias. Los contenidos de la presente caja de herramientas se basan en recursos existentes buscando convertirse en un repositorio de dicho conocimiento de manera que pueda ser utilizado para propósitos de desarrollo de capacidades, adecuada a diversas audiencias. La caja de herramientas debe ser entendida y utilizada como un compendio de información para la alfabetización en financiamiento de la salud, análisis presupuestario, incidencia política y rendición de cuentas para la CUS, que puede ser usada para el diseño de capacitaciones ad-hoc y talleres de desarrollo de capacidades que tome en cuenta las necesidades específicas de aprendizaje y los intereses de futuros participantes.

Existe actualmente un amplio espectro de materiales para el desarrollo de capacidades en este tema; por lo que invita a los futuros usuarios de la caja de herramientas a que cubran cualquier vacío con su propio conocimiento, experiencia y materiales. Se espera que la presente caja de herramientas se constituya en un documento vivo que pueda ser mejorado, actualizado y utilizado para el desarrollo de otros recursos similares.

## Estructura de la caja de herramientas

- La caja de herramientas tiene tres capítulos. Cada capítulo tiene un número de módulos. Cada módulo tiene un número de secciones, herramientas y actividades.
- Los capítulos tienen objetivos que se alcanzan mediante el logro de los objetivos establecidos en los módulos.
- Cada módulo se compone de pequeñas y manejables secciones que brindan información y competencias que, de manera colectiva contribuyen al logro de los objetivos del módulo.
- Las herramientas se encuentran en algunas secciones, cuando resultan útiles para medir el conocimiento y las competencias que se han desarrollado.
- Las actividades también incluyen descripciones sobre cómo aplicar las herramientas para evaluar el conocimiento y competencias adquiridos por los usuarios, como para aplicar la herramienta en el contexto local del usuario.