

Estrategias de financiamiento para preparación y respuesta en caso de pandemia

Carlos Noriega-Curtis, D en Econ.⁽¹⁾

Noriega-Curtis C.
Estrategias de financiamiento para preparación y respuesta en caso de pandemia.
Salud Publica Mex. 2025;67:404-407.
<https://doi.org/10.21149/17153>

Resumen

Este artículo analiza estrategias de financiamiento para fortalecer la preparación y respuesta ante pandemias en México, diferenciando entre el financiamiento continuo para preparación y los mecanismos extraordinarios de apoyo financiero en caso de una emergencia sanitaria por pandemia. Se propone reformar el marco normativo para reconocer el riesgo pandémico en las finanzas públicas y crear el Programa para la Preparación y Respuesta ante Riesgos Pandémicos (PPRRP), garantizando inversión sostenida. Asimismo, se plantea la ampliación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestales (FEIP) para cubrir gastos catastróficos para las finanzas públicas, junto con mecanismos de transferencia de riesgo como seguros y bonos pandémicos. Estas estrategias buscan asegurar recursos oportunos, suficientes y transparentes, evitando interrupciones en el financiamiento de otras áreas clave del sistema de salud. Integrar estos elementos fortalecerá la resiliencia del país ante futuras crisis sanitarias por pandemia.

Palabras clave: pandemia; preparación para pandemias; financiamiento de la salud, México

Noriega-Curtis C.
Financing strategies for pandemic preparedness and response.
Salud Publica Mex. 2025;67:404-407.
<https://doi.org/10.21149/17153>

Abstract

This article examines financing strategies to enhance pandemic preparedness and response in Mexico, distinguishing between continuous funding for preparedness and extraordinary financial support mechanisms in the event of a public health emergency caused by a pandemic. It proposes reforming the regulatory framework to recognize pandemic risk in public finances and creating the Pandemic Risk Preparedness and Response Program (PPRRP) to ensure sustained investment. Additionally, it advocates for expanding the Budget Revenue Stabilization Fund (FEIP) to cover catastrophic expenditures, alongside risk-transfer mechanisms such as insurance and pandemic bonds. These strategies aim to secure timely, sufficient, and transparent resources, preventing disruptions in the financing of other key areas of the healthcare system. Integrating these elements will strengthen the country's resilience against future pandemic health crises.

Keywords: pandemics; pandemic preparedness; healthcare financing; Mexico

Los aspectos financieros de un plan de preparación y respuesta pandémica tienen doble relevancia. Por un lado, responder efectivamente ante una pandemia requiere de un plan detallado de actividades de preparación y respuesta, pero también de un esquema de

financiamiento que lo sustente. Por otro lado, más allá del ámbito de la preparación y respuesta del sistema de salud ante el riesgo de una pandemia, el hecho de no contar con mecanismos de financiamiento explícitos en caso de una emergencia sanitaria implica también

(1) Investigador independiente.

un riesgo elevado para la viabilidad de las finanzas públicas de un país.

El financiamiento destinado a la preparación y respuesta ante emergencias sanitarias solía quedar fuera de los debates nacionales e internacionales, posiblemente debido a la suposición implícita de que, en caso de necesidad, las autoridades proporcionarían los recursos necesarios. No obstante, las pandemias de 2009 (AH1N1) y 2020 (Covid-19) demostraron lo contrario, lo que evidenció la necesidad de contar con mecanismos previamente establecidos que aseguren una inversión constante y sostenida en las actividades de preparación. También resaltaron la importancia de disponer de acceso inmediato a recursos financieros en situaciones de emergencia, así como de contar con reglas claras para la asignación de fondos públicos, garantizando que no se desatienda ni se ponga en riesgo el financiamiento de otras áreas esenciales del sistema de salud, en particular aquellas dedicadas a la atención de pacientes con enfermedades crónicas.

La importancia de hacer explícito el financiamiento en el contexto de una pandemia toma fuerza en la agenda internacional desde 2021 con el llamado del panel independiente de la Organización Mundial de la Salud a establecer mecanismos explícitos que aseguren el financiamiento de la preparación y respuesta pandémicas,¹ y de forma más reciente, con las modificaciones al Reglamento Sanitario Internacional de 2024 que enfatizan la relevancia de los aspectos financieros de la preparación y respuesta no sólo a nivel global sino también a nivel nacional.² Desde entonces, se ha reconocido también que el financiamiento para la preparación y respuesta ante pandemias no sólo impacta la capacidad de respuesta del sistema de salud, sino también la estabilidad de las finanzas públicas. En particular, el financiamiento apropiado de la preparación y respuesta contribuye a disminuir el riesgo para la viabilidad de las finanzas públicas en el contexto de una emergencia. Lo anterior es aún más importante en el contexto de un financiamiento inadecuado del sistema de salud.

El objetivo de este artículo es presentar una serie de estrategias y acciones en materia de financiamiento de la preparación y respuesta ante el riesgo de una pandemia con base en la publicación *Propuestas para apoyar la preparación y respuesta de México ante una emergencia sanitaria por pandemia*.³ Las estrategias y acciones corresponden al contexto del marco jurídico que regula las finanzas públicas en México y buscan facilitar un financiamiento suficiente, oportuno y transparente y, con ello, contribuir a la resiliencia del sistema de salud de México ante eventos pandémicos.

Las estrategias propuestas distinguen entre el financiamiento requerido anualmente para mantener vigente la preparación y el financiamiento extraordinario para hacer frente a una pandemia. Así, se presenta un bloque de estrategias específicas para la preparación y otro para la respuesta. Cabe señalar el paralelismo que existe desde la perspectiva de las finanzas públicas de una pandemia con un desastre natural y, por ello, la necesidad de tratar ambas como un tema de gestión financiera de riesgos. La propuesta reconoce también que la responsabilidad de la salud recae en el ámbito federal y local, y por ello se plantea que el financiamiento para la preparación y respuesta también debe ser considerado por las finanzas públicas federales y locales.

Preparación

Estrategia 1. Asegurar el financiamiento permanente y suficiente para la preparación ante el riesgo de una pandemia.

Con el objeto de dar certidumbre a la disponibilidad de recursos financieros se propone una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para dar contenido a la disposición que ya existe en el sentido de que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) debe considerar los riesgos que afectan al equilibrio de las finanzas públicas. Así se plantea incluir entre ellos al riesgo de pandemia. Asimismo, se propone la creación de mecanismos para asignar recursos presupuestales a este propósito de manera objetiva, transparente, automática y con esquemas de rendición de cuentas.

Acción 1.1. Reformar la LFPRH para dar reconocimiento al riesgo de pandemia como un riesgo relevante para la viabilidad de las finanzas públicas.

Se propone la creación del Programa para la Preparación y Respuesta ante Riesgos Pandémicos (PPRRP) con las características necesarias para constituirse en el vehículo legal para poder recibir recursos presupuestales. Este programa deberá precisar los insumos y el personal necesarios para su objeto. En su momento, en el anexo A1 de la publicación *Propuestas para apoyar la preparación y respuesta de México ante una emergencia sanitaria por pandemia*³ se detallaron los elementos que conforme a la LFPRH debieran caracterizar a este programa. Asimismo, los anexos A2 y A3 de la misma publicación contenían propuestas específicas sobre cómo podrían plantearse las reformas necesarias a la LFPRH y los elementos que podrían considerarse para establecer una metodología para presupuestar un Plan de Preparación y Respuesta.

Hito 1.1.1 Presentación por parte del Poder Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión de una propuesta de reforma a la LFPRH para reconocer el riesgo de pandemia como un riesgo relevante para las finanzas públicas.

Hito 1.1.2. Incluir en el PPEF una partida presupuestal destinada al PPRRP.

Acción 1.2. Reformar la Ley General de Salud (LGS) y las disposiciones reglamentarias que correspondan a fin de incluir la preparación y respuesta ante el riesgo de pandemia como una responsabilidad de la Secretaría de Salud y asegurar el financiamiento para estos fines, tanto con recursos federales como estatales.

La Secretaría de Salud sería la responsable de elaborar el PPRRP, así como de su gestión al coordinar a las entidades y dependencias de la administración pública federal y también a las autoridades locales. Correspondería también a la Secretaría la cuantificación de los recursos que se soliciten.

Hito 1.2.1. Creación del PPRRP como el vehículo presupuestal para la asignación de recursos fiscales a este objetivo y la emisión de sus reglas de operación (este hito guarda relación con las acciones propuestas en Uribe-Esquivel y colaboradores⁴).

Hito 1.2.2. Firma de acuerdos de coordinación por parte de la Secretaría de Salud y las entidades federativas para el financiamiento y operación del PPRRP en lo que corresponda a los estados.

Hito 1.2.3. Publicación de la metodología para cuantificar los recursos presupuestales que deban destinarse anualmente a la preparación ante riesgos pandémicos.

Respuesta

Estrategia 2. Establecer un mecanismo automático, transparente y suficiente para cubrir gastos catastróficos extraordinarios como respuesta a la ocurrencia de una pandemia, ampliando para ello el esquema de operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestales (FEIP).

La ocurrencia de una pandemia puede requerir acciones de gran envergadura que impliquen un gasto presupuestal muy elevado o catastrófico, que no pueda ser absorbido dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Por ello se propone el uso de recursos del FEIP para financiar la respuesta modificando la LFPRH, sus Reglas y el Reglamento de Operación del FEIP para contar con un mecanismo de rápida disposición y, a la vez, cumplir con los criterios de objetividad y transparencia. También se plantea la utilización de

esquemas de aseguramiento para transferir el riesgo de las finanzas públicas a los mercados financieros.

Para la disposición de recursos de forma institucional y oportuna, se propone un mecanismo con la participación de funcionarios de diversas dependencias gubernamentales y de expertos independientes que certifiquen la existencia de una pandemia y cuantifiquen los gastos a ejercer. Con ello se podrá emitir el decreto correspondiente que permita el uso de recursos del FEIP.

Acción 2.1. Reformar la LFPRH para incluir entre los objetivos del FEIP la cobertura de gastos catastróficos extraordinarios provocados por una pandemia.

La ocurrencia de una pandemia requiere una respuesta inmediata por parte de las autoridades que no esté sujeta a interpretaciones y procesos administrativos lentos. Para lograr lo anterior, se debe establecer un procedimiento con criterios claros y predefinidos en las Reglas y Reglamentos respectivos. Esto dará certidumbre al uso de recursos y garantizará su disponibilidad oportuna y transparente. El Consejo de Salubridad General debiera convocar a los cuerpos colegiados que identifiquen y cuantifiquen los riesgos para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorice el uso de recursos.

Hito 2.1.1. Publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de la reforma a la ley y al reglamento de la LFPRH.

Hito 2.1.2. Publicación en el DOF de la reforma a las reglas de operación del FEIP.

Acción 2.2. Dotar al PPRRP de un esquema de gestión integral de riesgos para definir la estrategia de retención y transferencia de riesgos financieros.

Se propone un esquema novedoso de gestión de los riesgos financieros en el sector de la salud aprovechando a los mercados financieros para absorber de manera eficiente parte del impacto que enfrentan las finanzas públicas por una pandemia, como son los seguros catastróficos y los bonos pandémicos. Esto requiere desarrollar previamente modelos estadísticos para cuantificar la probabilidad de ocurrencia y el monto de los daños que pueda provocar la pandemia. Este proceso estará señalado en el PPRRP.

Hito 2.2.1. Emitir por parte de la SHCP un estudio técnico para evaluar la transferencia de riesgos pandémicos a los mercados financieros.

Hito 2.2.2. Elaborar una metodología para cuantificar los recursos presupuestales que deban destinarse de

manera extraordinaria para las acciones de respuesta ante una pandemia.

Hito 2.2.3. Contratar un seguro pandémico o emitir un bono pandémico.

Finalmente, las estrategias y acciones propuestas en este artículo no pueden entenderse de forma aislada, sino que deben verse en conjunto con las estrategias y acciones propuestas en los demás artículos de este número especial.⁵⁻⁹ Lo anterior es particularmente relevante para tener mayor claridad acerca de los mecanismos de activación de una emergencia por pandemia, así como del marco de gobernanza de la preparación y respuesta bajo el cual tendrían que operar los mecanismos de financiamiento, así como los procesos para presupuestar y activar el uso de los recursos en un contexto de pandemia.

Declaración de conflicto de intereses. El autor declaró no tener conflicto de intereses.

Referencias

1. Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response. COVID-19: Make it the Last Pandemic. Toronto: Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, 2021 [citado junio 5, 2025].

- Disponible en: https://theindependentpanel.org/documents/covid-19-make-it-the-last-pandemic_final/
- World Health Organization. International Health Regulations (2005). Ginebra: WHO, 2024 [citado junio 5, 2025]. Disponible en: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA77/A77_ACONF14-en.pdf
 - Instituto Nacional de Salud Pública. Propuestas para apoyar la preparación y respuesta de México ante una emergencia sanitaria por pandemia. Cuernavaca: INSP, 2022.
 - Uribe-Esquivel MG, Hernández-Ávila M, Barraza-Lloréns M. Fortalecimiento del marco jurídico para la preparación y respuesta frente a futuras pandemias. *Salud Publica Mex.* 2025;67(4):408-19. <https://doi.org/10.21149/16798>
 - Barrientos-Gutiérrez T, Barraza-Lloréns M, Arceo-Schraivesande A, Uribe-Esquivel MG, López-Ridaura R, López Arellano O, et al. Gobernanza y rectoría para optimizar la respuesta pandémica. *Salud Publica Mex.* 2025;67(4):346-53. <https://doi.org/10.21149/16707>
 - Barrientos-Gutiérrez T, Lazcano-Ponce E, Rodríguez-Álvarez M, Cravioto-Quintana A, Martínez-Barnette J, Aguilar-Villaseñor JM, et al. Salud pública y vacunación ante riesgo de pandemia. *Salud Publica Mex.* 2025;67(4):354-368. <https://doi.org/10.21149/16512>
 - Barrientos-Gutiérrez T, Hernández-Rivas L, López-Martínez I, Gabastou JM, Alomía-Zegarra JL, Hernández Ávila JE, et al. Vigilancia epidemiológica y sistemas de información en contexto de pandemia. *Salud Publica Mex.* 2025;67(4):369-80. <https://doi.org/10.21149/16607>
 - Pérez-Padilla R, Macías-Hernández AE, Valdez-Vázquez R, Pérez-Larios DF, Domínguez-Cherit G, Ponce de León S, et al. Fortalecimiento de la atención médica para responder a riesgos por pandemia. *Salud Publica Mex.* 2025;67(4):381-95. <https://doi.org/10.21149/16458>
 - Bautista-Arredondo SA. Estrategias de protección del ingreso e incentivos conductuales en emergencias sanitarias. *Salud Publica Mex.* 2025;67(4):396-403. <https://doi.org/10.21149/17128>