



SALUD
SECRETARÍA DE SALUD



SNSP
SERVICIO NACIONAL DE
SALUD PÚBLICA

Manual para la reorganización de los Distritos de Salud para el Bienestar

Secretaría de Salud

*Subsecretaría de Prevención y Promoción
de la Salud*

Septiembre de 2023

Directorio de la Secretaría de Salud

Dr. Jorge Alcocer Varela

Secretario de Salud

Dr. Ruy López Ridaura

Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud

Director General del Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades

Dr. Ricardo Cortés Alcalá

Director General de Promoción de la Salud

Dr. Gabriel García Rodríguez

Director General de Epidemiología

Act. Yolanda Varela Chávez

Directora general Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva

Dra. Alethse De La Torre Rosas

Directora General del Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA

Dr. José Luis Díaz Ortega

Director General del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia

Dr. Christian Arturo Zaragoza Jiménez

Director General de Información en Salud

Dr. Jorge Enrique Trejo Gómora

Director General del Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea

Lic. Raul Gómez Torres

Director General del Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes

Equipo comisionado a los Distritos de Salud Para el Bienestar:

Mtra. María del Pilar Ochoa Torres

Directora de Monitoreo y Planeación de Acciones Institucionales

Última actualización: septiembre de 2024

Índice

Introducción.....	4
Objetivo del Manual.....	5
Objetivos específicos	5
Paso 1. Presentar el organigrama modelo, Manual de Organización Específica y Manual de Procedimientos de los DSB	6
Paso 2. Implementar un plan estratégico para atender las necesidades en salud de cada DSB a partir de la reorganización funcional (GOLI)	7
Paso 3. Seguimiento o monitoreo de la adaptación a la nueva estructura y funciones de los DSB.....	9
Paso 4. Implementar un modelo de participación social	10
Paso 5. Ubicación de la estructura de las jurisdicciones sanitarias en el marco jurídico del estado.....	11
Paso 6. Capacitación continua del personal en la reorganización funcional.	12
Paso 7. Regionalización.....	14
Seguimiento de la Reorganización distrital	15

Introducción

En 1934, se expide la Ley de cooperación de servicios sanitarios DOF 25/08/1934,¹ la cual autoriza la celebración de convenios entre el departamento de salubridad pública, los gobiernos de los estados y los municipios, para la coordinación de la prestación de servicios de salud; así mismo, establece que los estados se dividirán en circunscripciones procurando se conformen por un municipio o por varios. Esta ley justifica la creación de dichas demarcaciones geográficas con argumentos referentes a la necesidad de coordinación técnica sanitaria, delimitar alcances de autoridad evitando invasiones, extender la atención a las zonas más remotas y la celebración de convenios con distintas entidades administrativas, entre otras cosas.

Actualmente, algunas entidades federativas establecen en sus leyes o reglamentos de salud estatales la existencia de las jurisdicciones sanitarias. No todas las entidades federativas cuentan con un instrumento legal en este sentido, de tal forma que la estructura organizacional y las atribuciones de las jurisdicciones varían. Lo anterior, impide que puedan evaluarse los procesos que llevan a cabo las jurisdicciones de una manera estandarizada para todo el país.

En el MAS-BIENESTAR², se plantea la reorganización de las jurisdicciones sanitarias como parte de la transformación del Sistema Nacional de Salud, y la creación de los instrumentos de salud pública, comenzando por renombrarlas como Distritos de Salud para el Bienestar (DSB) y alineando sus atribuciones a las Funciones Esenciales de la Salud Pública. En este manual de procedimientos se presentan los elementos y actividades detalladas del modelo de reorganización funcional de los Distritos y va dirigido a todas las entidades federativas.

Así, los Distritos de Salud para el Bienestar son áreas geográficas comprendidas dentro de las entidades federativas y conformadas por un municipio o un grupo de municipios, y es la desagregación más pequeña en la que se ejercerá la rectoría respecto a las políticas en salud pública aplicables a todo el SNS. Los Distritos estarán conformados por una oficina administrativa y unidades de atención médica de distintos niveles de complejidad, así como unidades de asistencia social. Las funciones aplicarán para todos los modelos de atención o instituciones prestadoras de servicios de atención médica, por lo que coexistirán distintos modelos según sea la condición de afiliación a seguridad social.

Los DSB tienen el objetivo de ser una estructura funcional territorial, que tenga la capacidad de definir las prioridades en salud de la población, tomar decisiones operativas para el despliegue de las estrategias de salud pública en un trabajo conjunto con diferentes equipos estatales y federales, poniendo en el centro a las

¹ DOF- 25/08/1934 https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=193490&pagina=1&seccion=0

² DOF: 25/10/2022 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5669707&fecha=25/10/2022#gsc.tab=0

personas, la familia y la comunidad así como el contexto social más cercano en el que se desenvuelven.

Objetivo del Manual

Establecer la ruta de implementación de los DSB para que las Secretarías Estatales de Salud se ajusten estructural y funcionalmente a partir de las Jurisdicciones Sanitarias bajo su responsabilidad.

Objetivos específicos

Del paso 1: Explicar la reorganización de las funciones de cada uno de los departamentos de DSB y las principales diferencias y similitudes con las funciones actuales, garantizando el entendimiento del nuevo rol y comprender mejor los cambios establecidos en el MAS Bienestar.

Del paso 2: Realizar una planeación de acciones bajo los ejes GOL y tomando en cuenta las prioridades en salud colectiva, que permita una mejor distribución y utilización de los recursos.

Del paso 3: Supervisar y asegurar una transición adecuada, garantizando que se cubran las necesidades de personal, se manejen los recursos financieros de manera eficiente y se establezcan planes para la redistribución del personal actual.

Del paso 4. Implementar un modelo de participación social utilizando los mecanismos participativos del manual proporcionado por la federación, como complemento de los ya utilizados; para mejorar la lectura de las necesidades sociales y el trabajo intersectorial para atenderlos.

Del paso 5: Asegurar que la nueva estructura de los distritos de salud esté incorporada de manera adecuada en el marco legal del estado para implementarse de manera efectiva.

Del paso 6: Brindar al personal de las jurisdicciones sanitarias las habilidades y conocimientos necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva y eficiente en el contexto de la transición hacia la reorganización funcional en DSB.

Paso 1. Presentar el organigrama modelo, Manual de Organización Específica y Manual de Procedimientos de los DSB

Análisis del organigrama modelo de los DSB:

- Presentar el organigrama modelo de los DSB de manera clara y concisa con ayuda de materiales didácticos.
- Identificar la estructura jerárquica y las responsabilidades de cada nivel, haciendo énfasis en los cambios mayores entre jurisdicciones y distritos.
- Identificar las áreas o departamentos del DSB que tendrán mayor responsabilidad, como los servicios transversales y la atención de la salud colectiva.
- Enfatizar el cambio entre las atribuciones en las áreas que actualmente llevan programas verticales, al trabajo horizontal entre programas de salud pública y su coordinación desde el nivel estatal.

Socialización de los manuales de procedimientos y operaciones:

- Moderar una discusión para que el personal jurisdiccional plantee dudas e inquietudes sobre el organigrama y coordinación con los instrumentos de salud pública (CCSB, SNSP) y el estado.
- Registrar sugerencias y opiniones para involucrarlos en el proceso de reorganización.
- Establecer un plan de implementación con plazos y los recursos necesarios para llevar a cabo la reorganización funcional.

Analizar las fortalezas y debilidades de las atribuciones actuales:

- Presentar y revisar la estructura organizativa de la jurisdicción sanitaria.
- Evaluación de la eficacia y eficiencia de las atribuciones en la prestación de servicios de **atención colectiva**.
- Identificación de capacidades adicionales de personal, tiempo, insumos, recursos que tendrán una vez que se realice la federalización de la atención médica.
- Identificación de las funciones que puedan ser reemplazadas, tomando en cuenta que ya no se llevarán a cabo actividades de prestación de atención médica, solamente de atención colectiva.

Paso 2. Implementar un plan estratégico para atender las necesidades en salud de cada DSB a partir de la reorganización funcional (GOLI)

Identificar las necesidades de salud de la población a partir de la elaboración de un diagnóstico situacional distrital:

- Recopilar información sobre las principales necesidades de salud individual y colectiva del territorio de responsabilidad, por municipio en el distrito.
 - Incluir datos epidemiológicos como incidencia, prevalencia, mortalidad y morbilidad, natalidad, determinantes de la salud, así como encuestas de salud y otras fuentes de información relevante).
- Identificar de cada Programa de Acción Específico, las necesidades en cada componente de gerencia, operación, logística e inteligencia (GOLI).
- Identificar la infraestructura actual disponible (establecimientos de salud, recursos humanos, equipo e insumos, así como las fuentes presupuestarias disponibles y montos).
- Identificar los desiertos de atención que limitan a la población para recibir atención de manera cotidiana.
- Involucrar a otros actores clave en este proceso, como representantes de la comunidad y personal sanitario local.

Priorizar las necesidades de salud colectivas identificadas:

- Jerarquizar las necesidades en salud identificadas.
- Categorizar a la población según características sociodemográficas
- Hacer un análisis de viabilidad para plantear soluciones a las necesidades identificadas.

Formulación de objetivos

- Definir objetivos específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con periodo de tiempo definido, así como las estrategias a desarrollar.

Selección de recursos y actividades

- Según las necesidades identificadas, definir y hacer un listado de actividades de gestión, operativas, logística e inteligencia (GOLI) a realizar, así como un cronograma de las mismas.
- Identificar los recursos (humanos, equipos e insumos) para realizar las actividades programadas para alcanzar los objetivos planteados.

Implementación

- Operar programa de capacitación técnica a las diferentes áreas del DSB según lo descrito en el punto 3.
- Monitorear de manera programada las actividades a realizar, establecidas en este plan para alcanzar los objetivos definidos.

- Gestionar y garantizar los insumos requeridos para realizar las actividades programadas.
- Generar las vinculaciones y alianzas requeridas para la operación eficiente del DSB.
- Reforzar el conocimiento y competencias del personal de salud cuando se identifiquen áreas de oportunidad.

Evaluación (indicadores proporcionados por el nivel federal)

- Mediante indicadores de procesos de la atención médica y de cada programa de Salud Pública relacionado
- Mediante indicadores de procesos de la salud colectiva.
- Mediante indicadores de procesos de gestión
- Mediante indicadores de acceso a la atención médica
- Mediante indicadores de calidad de la atención /satisfacción del paciente

Paso 3. Seguimiento o monitoreo de la adaptación a la nueva estructura y funciones de los DSB

Identificar las necesidades de personal y realizar un análisis de puestos:

- Determinar el número de trabajadores y los perfiles que serán necesarios por cada área, así como sus funciones específicas a realizar.³
- Identificar las competencias necesarias para cada puesto y establecer un plan de entrenamiento, si se requiere.

Realizar una propuesta financiera:

- Se recomienda elaborar una propuesta financiera que contemple los costos asociados con la redistribución del personal y equipo, capacitación y otros gastos adicionales, con el sustento adecuado para hacer uso eficiente de los recursos.

Establecer un plan de transición:

- Realizar una propuesta de redistribución de personal existente, por necesidades prioritarias en salud, número de actividades a desarrollar según plan de trabajo interno, el establecimiento de nuevos roles y responsabilidades.
- Creación de nuevos puestos o eliminación de otros, así como la reubicación de empleados en diferentes áreas.
- Desarrollar un cronograma en el que se visualice los puestos que transitarán uno tras otro.

Redistribución del personal actual:

- Posterior a la aprobación de la propuesta financiera se puede comenzar con la implementación del proceso de reorganización.
- Redistribuir el personal actual en los departamentos del nuevo organigrama según los tiempos y los puntos establecidos dentro del plan de transición.

³ En el DSB no se capturará información para apoyar a los OPD, aún cuando puede haber insuficiencia en estos para cumplir con esa tarea.

Paso 4. Implementar un modelo de participación social

Contextualización del Modelo de Participación Social:

- Incluye una introducción que explique el propósito del modelo de participación social en el contexto de la reorganización distrital.
- Relaciona los objetivos del modelo de participación con los objetivos más amplios del manual de reorganización.

Selección de Mecanismos:

- Del manual de participación social ya elaborado, selecciona los mecanismos que mejor se alineen con los distritos específicos. Estos pueden variar dependiendo del contexto local, las necesidades de la población y los actores involucrados.
- Proporciona una justificación clara de por qué se eligen ciertos mecanismos sobre otros para cada distrito.

Adaptación al Contexto Local:

- Identifica las características locales (demográficas, socioeconómicas, culturales) que deben considerarse para adaptar los mecanismos de participación social. Esto garantizará que las metodologías propuestas sean efectivas y sostenibles.

Planificación y Coordinación:

- Detalla cómo los equipos distritales deberán planificar las actividades de participación social, incluyendo la coordinación con otros actores del sector salud, la sociedad civil y la comunidad.
- Establece una estructura de roles y responsabilidades para asegurar que los mecanismos se implementen de manera organizada y eficiente.

Estrategias de Comunicación:

- Define cómo se comunicará a las comunidades y actores involucrados la importancia de participar. Puedes incluir metodologías participativas como talleres, consultas comunitarias y encuestas.

Monitoreo y Evaluación (M&E):

- Poner atención al último apartado del Modelo, el cual es el M&E. Asegúrate de definir indicadores claros que puedan medir la efectividad de la participación comunitaria.

Capacitación y Fortalecimiento de Capacidades:

- Proporciona capacitaciones a los equipos distritales para que implementen correctamente los mecanismos de participación social, y asegúrate de que las comunidades conozcan cómo involucrarse.

Ajustes y Retroalimentación:

- Implementa mecanismos para recibir retroalimentación de los actores locales y las comunidades sobre el proceso de participación y, con base en esto, realizar ajustes cuando sea necesario.

Paso 5. Ubicación de la estructura de las jurisdicciones sanitarias en el marco jurídico del estado

Análisis y diagnóstico

- Realiza un análisis exhaustivo de la situación actual de las jurisdicciones sanitarias en el marco jurídico estatal
- Identificando aspectos que requieren modificaciones en donde se nombren o definan las jurisdicciones sanitarias.

Propuesta de modificación

- Elaboración de propuesta de modificación del marco jurídico estatal que incluya los cambios necesarios para establecer los distritos de salud
- Compartirlo para sus contribuciones a las autoridades sanitarias estatales.

Elaboración del anteproyecto

- Elabora el anteproyecto de modificación del marco jurídico estatal. Asegúrate de que esté redactado de manera clara y precisa, definiendo los nuevos términos y estructura de los distritos de salud y estableciendo las responsabilidades y funciones de cada uno.

Trámite legislativo

- Inicia el trámite legislativo correspondiente para la aprobación de la modificación del marco jurídico estatal.
- Presentar el anteproyecto a la entidad legislativa correspondiente, ya sea el congreso estatal, asamblea legislativa u otro órgano similar.
- Durante este proceso, se realizarán discusiones, revisiones y posibles enmiendas al anteproyecto.

Aprobación y promulgación

- Una vez que el anteproyecto sea aprobado por la entidad legislativa, se procede a su promulgación. Esto implica la firma y publicación oficial del nuevo marco jurídico que establece los distritos de salud para el bienestar.

Implementación y seguimiento

- Llevar a cabo la implementación de los cambios y realizar un seguimiento adecuado para asegurar su correcta aplicación.
- Esto puede incluir la asignación de recursos, capacitación del personal, adaptación de los procesos administrativos y establecimiento de mecanismos de coordinación y supervisión.

Es recomendable contar con asesoría legal y el apoyo de expertos en el área de salud pública durante todo el proceso de modificación del marco jurídico.

Paso 6. Capacitación continua del personal en la reorganización funcional

Diseño del plan de capacitación:

- Publicación de los Manuales de Procedimientos del SNSP, DSB, CCSB y NIIRC, y elementos de Salud Pública.
- Definición de los procesos de los instrumentos del SNSP (prestadores de atención médica, personal de CCSB, SNSP y para la autoridad sanitaria estatal).
- Definición de roles de acuerdo a procesos.
- Identificación de la transformación de funciones.
- Definición de las necesidades de capacitación de acuerdo con la redistribución de funciones para los DSB, CCSB y el SNSP en la entidad federativa en transición.
- Las necesidades se desglosan por la capacitación general para todo el personal de los DSB y enfocada respecto a los roles e involucramiento específico por departamentos.
- Mapeo de los recursos humanos disponibles, el material educativo disponible, plataforma educativa (SiESABI) e infraestructura disponible para el proceso de capacitación.
- Selección de los responsables de la capacitación (personal de educación de la Secretaría Estatal y de las Jurisdicciones) y de los instructores (personal que realiza funciones similares al nuevo rol).
- Revisar la posibilidad de firmar convenios con universidades públicas para tener instructores.
- Preparación de los materiales de capacitación. Esto incluye presentaciones en PowerPoint, videos, manuales de capacitación, materiales de lectura y ejercicios prácticos, referentes a los manuales de procedimientos y operaciones de los instrumentos de salud pública.
- Estructuración de los cursos de acuerdo con cada una de las funciones que desarrollarán las personas en el Servicio Nacional de Salud Pública y los Distritos de Salud para el Bienestar.
- Acopio del material educativo para la disponibilidad de las personas por capacitar.
- Selección y preparación de espacios físicos dónde se llevarán las capacitaciones presenciales.

Realización de la capacitación:

- Emparejamiento de las características de la población con las necesidades de capacitación y el material educativo.
- Calendarización del proceso de capacitación.
- Programación del personal a capacitar.
- Implementación del proceso de capacitación.

Evaluación del aprendizaje, monitoreo y seguimiento:

- Plantear un plan de Supervisión, asesoría y mentoría.
- Evaluación del aprendizaje mediante la valoración del conocimiento y la aplicación de procesos.
- Monitoreo para asegurar que el personal de las jurisdicciones sanitarias esté aplicando los nuevos procesos con la verificación de indicadores.
- Calendarizar sesiones de seguimiento para abordar las áreas que necesiten reforzamiento.
- Calendarizar la evaluación del impacto de la capacitación, lo que ayudará a determinar si se han alcanzado los objetivos de aprendizaje y si se han mejorado los servicios de atención médica en la región.

Paso 7. Regionalización

Identificación de necesidades de realizar modificaciones a las regiones o agrupación de municipios que conforman las jurisdicciones sanitarias

- Presentar justificación para la nueva regionalización
- Establecimiento de criterios generales y propios del estado para la regionalización

Recursos económicos actuales para la regionalización según necesidades del estado

- Establecer los límites para expandir las regiones actuales
- Acordar propuestas que se adecuen y equilibren a las necesidades y a los recursos económicos actuales

Seguimiento de la Reorganización distrital

Pasos	Estatus: Concluido, en proceso, sin avance
Del paso 1: Explicar la reorganización de las funciones de cada uno de los departamentos de DSB y las principales diferencias y similitudes con las funciones actuales, garantizando el entendimiento del nuevo rol y comprender mejor los cambios establecidos en el MAS Bienestar.	
Del paso 2: Realizar una planeación de acciones bajo los ejes GOLI y tomando en cuenta las prioridades en salud colectiva, que permita una mejor distribución y utilización de los recursos.	
Del paso 3: Supervisar y asegurar una transición adecuada, garantizando que se cubran las necesidades de personal, se manejen los recursos financieros de manera eficiente y se establezcan planes para la redistribución del personal actual.	
Del paso 4. Implementar un modelo de participación social utilizando los mecanismos participativos del manual proporcionado por la federación, como complemento de los ya utilizados; para mejorar la lectura de las necesidades sociales y el trabajo intersectorial para atenderlos.	
Del paso 5: Asegurar que la nueva estructura de los distritos de salud esté incorporada de manera adecuada en el marco legal del estado para implementarse de manera efectiva.	
Del paso 6: Brindar al personal de las jurisdicciones sanitarias las habilidades y conocimientos necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva y eficiente en el contexto de la transición hacia la reorganización funcional en DSB.	