



Compartiendo reflexiones sobre promoción de la salud

Una vez que leíste la **Declaración de Shangahi**, ¿ubicas alguna estrategia que se haya llevado a cabo por las autoridades de salud para mejorar el acceso universal a la salud?

¿Identificas alguna acción que se haya llevado a cabo en tu municipio por las autoridades municipales que fortalezcan los compromisos de Shangahi?

[Declaracion de Shanghai.pdf](#)



Universidad Veracruzana
Instituto de Salud Pública



CURSO DE SALUD MUNICIPAL

Tema 4.

Introducción al sistema de salud público.
Marco legal del sistema de salud público en México.

Xalapa, Ver. 13 de noviembre de 2025
Mtra. A. Ivonne Cisneros Luján
acisneros@uv.mx



OBJETIVO

Compartir saberes sobre la conformación del sistema de salud en México y la estructuración del sistema de salud público, así como el proceso de transformación impulsado a partir del año 2019 para lograr el acceso universal y gratuito a la salud, a fin de contar con los antecedentes que permitan ubicar la competencia legal de los gobiernos municipales en materia de salud.



MARCO CONCEPTUAL

Un sistema de salud está formado por todas las organizaciones, personas y acciones cuyo objetivo principal es promover, restaurar o mantener la salud. Esto incluye esfuerzos para influir en los determinantes de la salud, así como actividades más directas para mejorar la salud. Por lo tanto, un sistema de salud es más que la pirámide de establecimientos de propiedad pública que brindan servicios de salud personal.



MARCO LEGAL EN MÉXICO

Artículo 4º Constitucional.- Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. **La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar,** con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.



MARCO LEGAL EN MÉXICO

Artículo 5o.- El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.



Antecedentes y justificación de la reforma de 2019 para federalizar los sistemas estatales de salud en México.



Población con Seguro social laboral

Menos del 50%



Población sin Seguro Social laboral

Mas del 50%



Transformar el subsistema dirigido a la población sin seguridad social con visión integral que se implementó del 2003 al 2018.

- **Seguro de salud voluntario con subsidio a los pobres**, como estrategia de universalización de la salud de manera escalonada (**Seguro Popular**)
- **Separación de funciones**
 - Regulación (SS)
 - Administración de fondos (CNPSS)
 - Prestación de Servicios (SESA e IP)
- **Descentralización** de funciones y autonomía de gestión
- **Traslado del subsidio a la oferta**
 - Establecimiento de **paquete de servicios restringido**
 - Libre elección de administrador y prestador.
 - Compra-venta de servicios

ESTADO

- Regula y garantiza financiación del Sistema
- Promueve competencia
- Subsidia a los pobres





Fragmentación y segmentación del Sistema de Salud en México hasta 2019

- Sistemas de Seguridad Social:
- IMSS
- ISSSTE
- ISSFAM
- CFE
- PEMEX
- Un centenar mas

32 Sistemas Estatales

DESCENTRALIZACION

IMSS Coplamar y Seguros familiares

SUBSISTEMA PARA ZONAS MARGINADAS DENTRO DEL IMSS Y COMPRA VOLUNTARIA

SSA Hospitales Generales y de especialidad

5 HOSPITALES GENERALES EN LA CD. DE MÉXICO y HOSPITALES REGIONALES

SSA Institutos Nacionales

HOSPITALES DE ALTA ESPECIALIDAD UBICADOS EN LA CD. DE MEXICO

SIN SEGURO POPULAR (Pagando cuotas de recuperación, **excepto Cd Mex**)

CON SEGURO POPULAR (Pagando lo no incluido en la póliza)

Reforma neoliberal en seguridad social y en salud

M
E
X
I
C
O



1995- 1997

1996

2003

2007

- Cuentas individuales con administración privada en pensiones.
- Abandono de la concepción solidaria de las pensiones.
- Compra/venta de servicios y administración pública o privada de fondos de salud.

- Propósito discursivo: eficientar la atención de las personas sin seguridad social por la cercanía de los gobiernos con la gente.
- No es acompañada de recursos suficientes y profundiza la fragmentación del sistema debilitando la rectoría del Estado

- Estrategia para lograr la universalidad de la salud a través de un paquete de servicios y lo excluido y los excluidos serán atendidos por el mercado
- Sustentada en el pluralismo estructurado

- Instrumentar de nuevo la reforma de pensiones iniciada en 1995 ahora para los trabajadores al servicio del Estado.



¿Qué cambiar? Primer paso: solo el subsistema dirigido a la población sin seguridad social

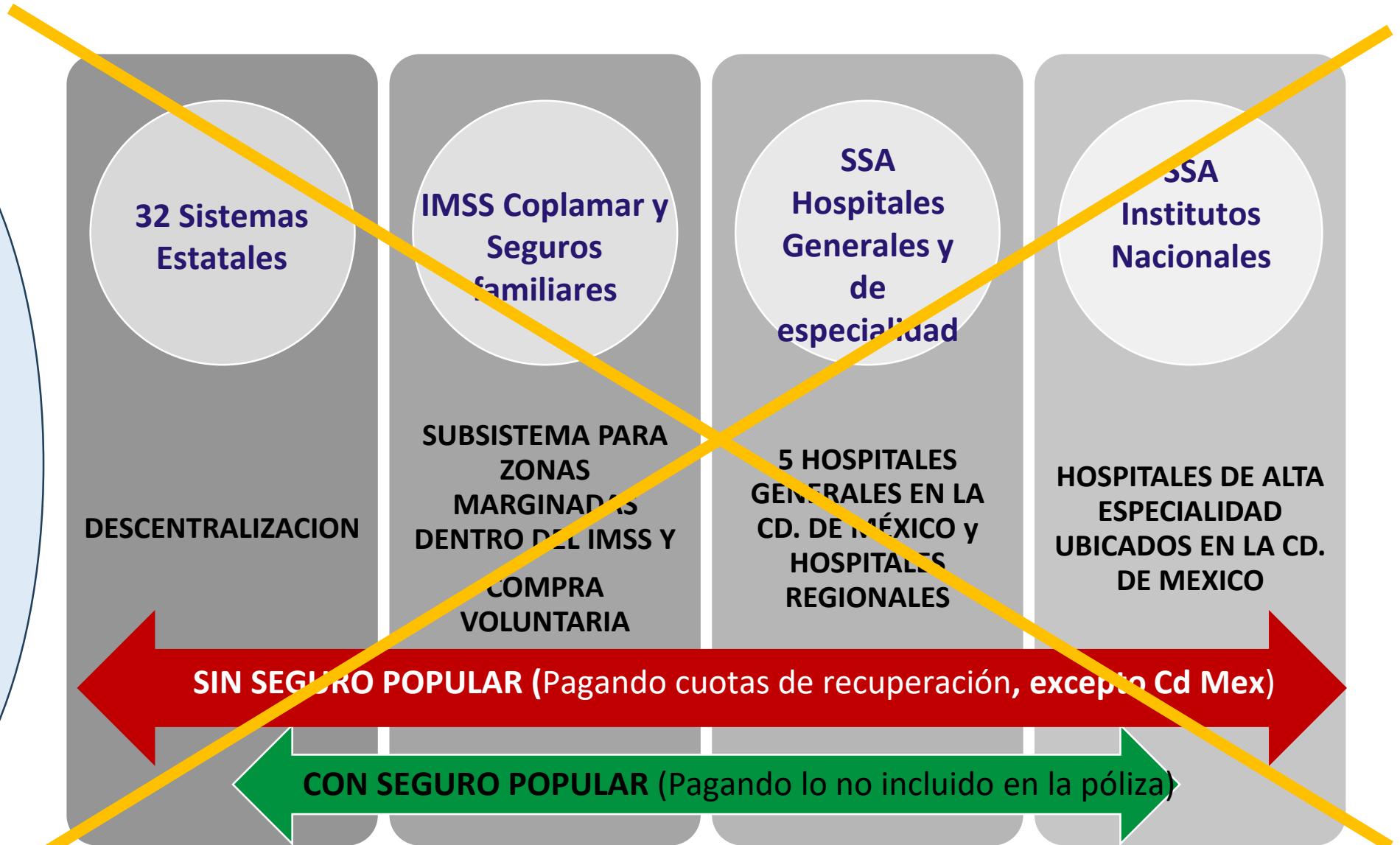
1. Sistema de Salud:

- inequitativo.
- Fragmentado y segmentado en la financiación.
- Con débil rectoría de las autoridades de salud.
- Énfasis en la atención de la enfermedad y abandono paulatino a la salud y al enfoque de Atención Primaria a la Salud Integral e Integrada.
- Diversos formas de corrupción

Necesidad de reducir la fragmentación en la prestación de servicios de salud y la segmentación en el financiamiento de su cobertura, para lo cual era crucial fortalecer la rectoría de las autoridades de salud y la gobernanza del sistema de salud a fin de avanzar hacia un sistema único con acceso universal

2. Creciente supremacía del sector privado.

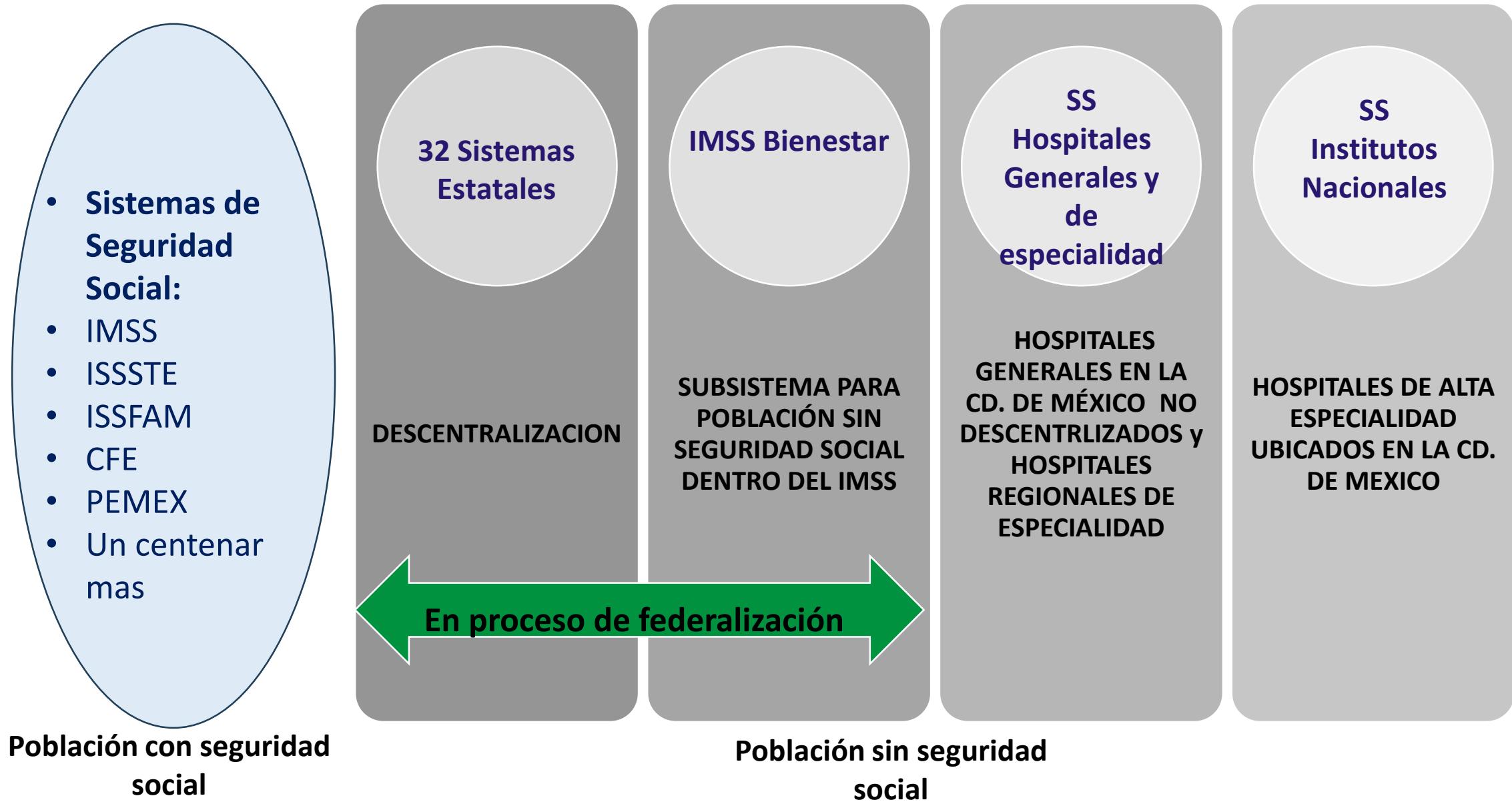
- Sistemas de Seguridad Social:
- IMSS
- ISSSTE
- ISSFAM
- CFE
- PEMEX
- Un centenar mas



Federalizar: Nuevas reglas entre Federación y Estados

Fragmentación y segmentación del sistema de salud público en México.

Un paso para su eliminación. Aquí nos encontramos





Reforma de 2019/2020

- **Se formaliza y legaliza la existencia de población sin seguridad social.**
 - Art. 4° Constitucional
 - Art. 2° de la Ley General de Salud
- **Se reconoce como derecho la gratuidad para dicha población.**
 - Art. 4° Constitucional
 - Art 3° de la Ley General de Salud
- **Se establece un Sistema de salud para el Bienestar para la población sin seguridad social y se crea el INSABI**
 - Art. 4° Constitucional
 - Art 7° de la Ley General de Salud
 - Art 77 Bis 35 (INSABI como OPD)



SECRETARIA DE SALUD

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DE LA LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD.

Artículo Primero. Se **reforman** los artículos 3o., fracciones II y II bis; 7o., fracción II; 13, Apartado A, fracción II y III; 17, fracción V; 25; 26; 27, fracciones III, párrafo segundo, V y XI; 28; 28 Bis, numerales 2 y 5; 29; 35, párrafo primero; 37, párrafo segundo; 77 bis 1; 77 bis 2; 77 bis 5, párrafo primero, y Apartados A), fracciones I, II, V, VII, XI, XIV, y XVII, y B), fracciones I, III, VII y VIII; 77 bis 6, párrafo primero y fracciones I y IV; 77 bis 7, párrafo primero; 77 bis 9; 77 bis 10, párrafo primero y fracciones I y II; 77 bis 11; 77 bis 12; 77 bis 13; 77 bis 14; 77 bis 15, párrafos primero, segundo y actual quinto, y fracciones II y III; 77 bis 17; 77 bis 29; 77 bis 30, párrafos primero, segundo, cuarto y quinto; 77 bis 31; 77 bis 32, párrafos primero y cuarto, y fracciones I y IV; 77 bis 35; 77 bis 37, párrafo primero y fracciones I, II, IV, XIV y XV; 77 bis 38, párrafo primero y fracciones I y XI; 77 bis 39; 77 bis 40, párrafo primero y fracciones I y III; y 222 bis, párrafo quinto; la denominación del Título Tercero Bis y de los Capítulos II, III, VI, VII, VIII, y X; se **adicionan** un segundo párrafo a la fracción V del artículo 2o.; un segundo párrafo a la fracción II del artículo 7o.; la fracción I bis al Apartado B del artículo 13; un tercer párrafo a la fracción III del artículo 27; la fracción X al Apartado B) del artículo 77 bis 5; un segundo párrafo a la fracción III del artículo 77 bis 7; el artículo 77 bis 16 A; un tercer párrafo a la fracción II del artículo 77 bis 32; los artículos 77 bis 35 A; 77 bis 35 B; 77 bis 35 C; 77 bis 35 D; 77 bis 35 E; 77 bis 35 F; 77 bis 35 G; 77 bis 35 H; 77 bis 35 I; 77 bis 35 J; un párrafo cuarto al artículo 225; un artículo 226 bis; y se **derogan** los artículos 13, Apartado A, fracción VII bis; 77 bis 3; 77 bis 4; 77 bis 5, Apartados A), fracciones III, IV, VI, VIII, IX, X, XIII, XV y XVI, y B), fracciones II, V, VI y IX; 77 bis 6, fracción V; 77 bis 7, fracciones IV y V; 77 bis 8; 77 bis 9, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII; 77 bis 13, fracciones I y II y los actuales párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 77 bis 15, párrafo tercero; 77 bis 18; el Capítulo V del Título Tercero Bis; 77 bis 21; 77 bis 22; 77 bis 23; 77 bis 24; 77 bis 25; 77 bis 26; 77 bis 27; 77 bis 28; 77 bis 36; 77 bis 37, fracciones VI y XVI; 77 bis 38, fracciones II y VII; 77 bis 40, fracción II; 77 bis 41, de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:



Reforma de 2019

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

Art 4°

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. **La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.**

Ley General de Salud

Artículo 2o.- El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

.....

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.

Tratándose de personas que carezcan de seguridad social, la prestación **gratuita** de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados;



Reforma de 2019

Ley General de Salud

Artículo 7o.-

Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, tratándose de la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados que requieran las personas sin seguridad social, a que se refiere el Título Tercero Bis de esta Ley, **la Secretaría de Salud se auxiliará del Instituto de Salud para el Bienestar;**

Capítulo VIII Del Instituto de Salud para el Bienestar

Artículo 77 bis 35.-

El Instituto de Salud para el Bienestar es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de Salud.

El Instituto de Salud para el Bienestar tendrá por objeto proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, así como impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud en su calidad de órgano rector, acciones orientadas a lograr una adecuada integración y articulación de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud.



Fracaso del INSABI como instrumento de la primera reforma legal de 2019/2020



Universidad Veracruzana
Instituto de Salud Pública

- Mismas funciones de financiador de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud con reglas poco claras para la prestación de servicios de salud.
- Establecimiento de convenios con las Entidades Federativas para la adhesión y financiación.
- Nula factibilidad de cumplimiento del objetivo principal al no contar con establecimientos de atención médica.
 - Objetivo de acuerdo a su Estatuto Orgánico

Artículo Cuarto. El INSABI tiene por objeto proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, así como impulsar en coordinación con la Secretaría, en su calidad de órgano rector, acciones orientadas a lograr una adecuada integración y articulación de las instituciones públicas del Sistema.
- Modelo SABI, elaborado desde instancias superiores con poca factibilidad de operación.
- Falta de capacidades, en contraposición de los pilares de competencias de las funciones esenciales renovadas de la SP
- No generó evidencias para evaluar el cumplimiento de objetivos
- Eliminó el Sistema de Evaluación de Calidad, se creó otro que no es comparable en el tiempo.



Reconocer avances del INSABI

1. Inicio de la gratuidad de los servicios, incluidos los Institutos Nacionales de Salud.
2. Conclusión de obras en unidades médicas que estaban en proceso.
3. Ampliación de equipamiento.
4. Centralización de plantillas de personal, ampliación de plantillas e inicio de basificación de eventuales.



Reforma 2023 para crear el IMSS Bienestar y Derogar el INSABI

DOF: 29/05/2023

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, para regular el Sistema de Salud para el Bienestar.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: **Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.**

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA:

SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, PARA REGULAR EL SISTEMA DE SALUD PARA EL BIENESTAR

Artículo Único.- Se reforman los artículos 1o.; 3o., fracción II bis, segundo párrafo; 4o., fracción IV; 7o., fracción II, segundo párrafo; 9o.; 13, Apartado B, fracción I Bis; 15, primer párrafo; 17; 18, primer párrafo; 19; 21, fracciones IV, VII y XI; 28, primer y segundo párrafos; 29; 77 bis 1; 77 bis 2; 77 bis 3; 77 bis 5; 77 bis 6, primer y segundo párrafos y fracción V; 77 bis 7, primer párrafo y fracciones I, II y IV; 77 bis 8; 77 bis 9, primer, segundo y tercer párrafos; 77 bis 10, primer párrafo; 77 bis 11; 77 bis 12; 77 bis 13, primer párrafo; 77 bis 15, primer y actual segundo párrafos; 77 bis 16 A, primero, segundo, tercero y actuales cuarto, quinto y sexto párrafos; 77 bis 17, primer párrafo; 77 bis 29, primer párrafo, fracción I y segundo párrafo; 77 bis 30, cuarto y quinto párrafos; 77 bis 31, Apartado A), primer y segundo párrafos, B) y C), primer párrafo; 77 bis 32, fracciones I, II, tercer párrafo y IV; la denominación del Capítulo VIII, para quedar como "De los Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR)"; 77 bis 35, primer, segundo y tercer párrafos, fracciones IV, VIII, XI, XII y XIII; 77 bis 37, fracciones XV; 77 bis 38, fracciones II y VII; 77 bis 40, fracción II; 78, fracción I; 164, primer párrafo; 197, segundo párrafo; 224 Bis; 300; 314 Bis 1, primer párrafo; 337, primer párrafo; 421 Bis; 469 bis, primer párrafo, se adicionan los artículos 7o., fracción II, con un tercer párrafo; 15, con un segundo y tercer párrafos; 18, con un tercer párrafo; 28, con un tercer párrafo; 36, segundo párrafo; 77 bis 6, con las fracciones VI, VII, VIII y IX; 77 bis 15, con un segundo, tercer y penúltimo párrafos, recorriéndose los subsecuentes; 77 bis 16 A, con un cuarto párrafo; 77 bis 29, con un quinto párrafo; 77 bis 31, Apartado C), con un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente en su orden; 77 bis 41; un Capítulo XI, denominado "Del Servicio Nacional de Salud Pública", que comprende los artículos 77 bis 42; 77 bis 43; 77 bis 44; 77 bis 45 y 77 bis 46; se derogan los artículos 20; 77 bis 9, cuarto párrafo; 77 bis 16 A, actual séptimo párrafo; 77 bis 35 A; 77 bis 35 B; 77 bis 35 C; 77 bis 35 D; 77 bis 35 E; 77 bis 35 F; 77 bis 35 G; 77 bis 35 H; 77 bis 35 I; 77 bis 35 J, de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:



IMSS Bienestar (Reformas 25 de mayo de 2023 y 3 enero de 2024)

Artículo 7o.- La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta:

II. Coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;

Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, **Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) colaborará con la Secretaría de Salud en lo que respecta a la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados que requieran las personas sin seguridad social, en el marco del Sistema de Salud para el Bienestar** a que se refiere el Título Tercero Bis de esta Ley, para los fines que se precisan en esta Ley.



IMSS Bienestar (Reformas 25 de mayo de 2023 y 3 enero de 2024)

Artículo 18.- Las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, deberán sujetarse al contenido de la presente Ley, acuerdos y convenios de coordinación que en su caso se suscriban, así como de las demás disposiciones y normatividad aplicable en la materia.

La Federación a través de los Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) y de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables propondrá la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas en materia de prestación de los servicios a que se refieren las fracciones II y II Bis del artículo 3o. de esta Ley

Artículo 77 bis 2.- Para los efectos de este Título, se entenderá por prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, al conjunto de acciones que en esta materia provean las entidades federativas y, en su caso, de manera concurrente con la Federación a través del Sistema de Salud para el Bienestar

Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) coadyuvará con las entidades federativas en la consolidación de la operación de la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a que se refiere este Título, a través de la implementación de acciones para ampliar la cobertura de la prestación gratuita de los servicios de salud, mediante la coordinación eficiente, oportuna y sistemática de la prestación de estos servicios.



IMSS Bienestar avances hasta julio de 2024

Atención Médica

Convenio con entidades federativas: 28

Hospitales: 669

Centros de Salud: 11,935

Trabajadores: 274,977 (incluye transferencia de personal y contrataciones adicionales)

Población objetivo: 53.2 personas sin seguridad social

Padrón de Beneficiarios: 5.2 millones de credenciales impresas y distribuidas en mil 925 municipios de 23 estados.

Lineamientos emitidos el 28 de junio de 2024.

Participación de la comunidad

La clínica es nuestra

Prevención, promoción y atención en la comunidad.

Salud Casa por Casa. Que iniciará en 2025 para adultos mayores y personas con discapacidad. Contratación de 20 mil trabajadores de la salud.

Informe por entidad federativa a través de la Conferencia matutina del 30 de julio de 2024

https://www.google.com/search?q=conferencia+matutina+imss+bienestar+octubre+2024&rlz=1C1ALOY_esMX972MX972&oq=conferencia+matutina+imss+bienes+tar+octubre+2024&gs_lcp=EgZjaHJvbWUyBggAAEUYOTIKCAEQABiABBiiBDIKCAIQABiABBiiBNIBCjE2NTM4ajBqMTWoAgiwAgE&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:9a198af9,vid:1HD0WIRE374,st:0

<https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202409/490#:~:text=Zo%C3%A9%20Robledo%20dijo%20que%2C%20en,incremento%20de%2040.5%20por%20ciento.>



IMSS Bienestar Debilidades

- **Falta de claridad del Modelo de Atención a aplicar según Decreto de Creación del OPD IMSS-Bienestar (5)**
Artículo 4. El IMSS-BIENESTAR tiene las siguientes atribuciones:
 - I. Operar el Modelo de Atención a la Salud para el Bienestar o bien, el Modelo de Atención Integral a la Salud implementado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de acuerdo con lo que autorice la Junta de Gobierno;
- **Falta de un esquema de evaluación que incluya indicadores de resultado de acceso y de morbi-mortalidad.**
- **Eliminación del sistema de calidad y anuncio de otro que ya no es comparable para evaluar, en una línea de tiempo.**
- **Inexistencia de un sistema de coordinación asistencial que garantice la continuidad de la atención.**
- **Duplicidad en autoridad sanitaria en las entidades federativas**
- **Continuación del sistema fragmentado en las 32 entidades federativas**
- ***Poco énfasis en la promoción de la salud y los determinantes sociales de la salud***



IMSS Bienestar desafíos

Intermedios

- Procesos de atención con esquemas de coordinación y continuidad asistencial.
- Una sola autoridad sanitaria con participación de los gobiernos estatales
- Transformar la visión de atención médica como prioridad para combinar armónicamente esta tarea con la promoción de la salud y la actuación intersectorial sobre los determinantes sociales.
- ***Considerar a los gobiernos municipales como aliados para garantizar ambientes saludables***

Visión

- Lograr un solo sistema de salud a través del acceso universal a la seguridad social, independientemente de la condición laboral de las personas.



Universidad Veracruzana
Instituto de Salud Pública



**GRACIAS
CONCLUIMOS POR HOY**