



**Protección Contra Riesgos Sanitarios**  
*Sistema Federal de Protección Sanitaria*

# Presentación

---

El Programa Nacional de Salud 2001-2006 (PRONASA) recoge los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo que impulsan a México a ser una nación plenamente democrática con alta calidad de vida, en este sentido considera a la salud como una inversión que desarrolla no sólo oportunidades sino seguridades. Por ello, el objetivo final de la estrategia para el fortalecimiento del papel rector de la Secretaría de Salud es la protección de la comunidad nacional contra riesgos sanitarios.

A partir de la caracterización básica de las transiciones epidemiológica, demográfica, económica y social, el Programa de Acción Protección Contra Riesgos Sanitarios (PROSA), contempla combatir los problemas que amenazan la salud integral, fortalecer las conductas que la benefician, promover políticas públicas que favorezcan la salud, apoyar la creación de entornos saludables y reforzar el poder de las comunidades. Asimismo, plantea la necesidad de democratizar la atención de la salud, lo cual implica además del acceso universal a los servicios, una racional y eficiente protección contra riesgos relacionados con los procesos de producción de bienes y servicios, de la importación de productos y apoyo a su exportación, así como de los impactos al medio ambiente nocivos para la salud.

## ¿En dónde estamos?

En el umbral de una nueva etapa, el 5 de julio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), cuyas funciones básicas son: instrumentar la política nacional en materia de protección contra riesgos sanitarios; mejorar y ejercer la regulación, el control, la vigilancia sanitaria y la evaluación de riesgos a la salud derivados de los productos, actividades y establecimientos en materia de su competencia; y ejercer las atribuciones que actualmente tiene la Secretaría de Salud en materia de efectos del ambiente en salud, salud ocupacional, residuos peligrosos, saneamiento básico, accidentes que involucren sustancias tóxicas, peligrosas o radiaciones y sobre publicidad sanitaria. Estas funciones deberán estar articuladas con la operación de las entidades federativas a fin de integrar el Sistema Federal de Protección Sanitaria.

El riesgo sanitario está asociado íntimamente a los hábitos culturales de nivel de vida y de desarrollo y al medio ambiente. Sus consecuencias son relevantes en el estado de salud de la población, en el desempeño económico y social del individuo y de la sociedad en su conjunto.

Actualmente no existe un diagnóstico integral de riesgos sanitarios en México. No obstante, el Sistema Federal de Protección Sanitaria está basado en el conocimiento presente de los riesgos, la identificación de algunos de los factores que los explican, al menos como hipótesis, y su localización geográfica. Sobre este conocimiento se sustentan las líneas de acción para reducir los principales riesgos en México.

Son temas prioritarios en la agenda de reducción de fuentes de daño potencial, la contaminación de las aguas y el aire, el deficiente saneamiento básico, la adulteración de alimentos y productos de consumo, la disposición inadecuada de desechos sólidos, la exposición a residuos tóxicos, los riesgos del trabajo y la vulnerabilidad a los desastres naturales y de seguridad química.

## *Agua*

Uno de los principales problemas ambientales y de salud pública que enfrenta el país está relacionado con un deficiente saneamiento básico y una mala calidad del agua, con el agravante de la limitada disponibilidad de este recurso para una creciente población. Las enfermedades del aparato digestivo derivadas de consumir agua contaminada son la tercera causa más importante de muerte infantil en el país.

## *Alimentos y productos de consumo*

Los riesgos por exposición a peligros biológicos, químicos o físicos en los alimentos pueden ser agudos o de corta exposición y crónicos o de larga exposición. Los riesgos por virus, bacterias y protozoarios patógenos están considerados como relevantes dentro de los padecimientos agudos, seguido por los provocados por toxinas de algas marinas, por ejemplo saxitoxina, y de una menor relevancia los provocados por residuos de medicamentos veterinarios. La exposición crónica a sustancias químicas tóxicas de origen natural como las micotoxinas en el maíz, a contaminantes antropogénicos como el plomo en dulces, a aditivos, o a residuos de plaguicidas, pueden dañar directa o indirectamente la habilidad del organismo para sobrevivir y reproducirse.

## *Aire*

La red de monitoreo atmosférico para cinco de las zonas metropolitanas que cuentan con este sistema, indica que el ozono y las partículas suspendidas ( $PM_{10}$ ) son los contaminantes que con mayor frecuencia exceden los límites normados. La información más reciente considera que el problema de la contaminación del aire continúa siendo importante tanto en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, de Guadalajara y de Zacatecas, mientras que en el Valle de Toluca y en Monterrey la situación es menos severa.

La contaminación del aire al interior de la vivienda ocasionada por la combustión de leña o carbón para cocinar, constituye un problema de salud pública con repercusiones en la población menor de cinco años y mujeres en edad reproductiva, por su exposición a una concentración de partículas totales equivalentes aproximadamente a 350 imecas durante varias horas al día. Se estima que en el 2000, 18.7 millones de personas utilizaban estos combustibles en 3.7 millones de viviendas, lo que representa el 17% del total; destacan Oaxaca y Chiapas con cerca del 60% de las viviendas.

### ***Exposiciones tóxicas***

México enfrenta una serie de graves problemas relacionados con la generación, manejo y disposición final de los residuos sólidos municipales. En la actualidad se producen grandes cantidades (aproximadamente 30.6 millones de toneladas anuales), superiores a los que pueden ser administrados adecuadamente por los municipios del país, de los cuales un poco más del 52% se eliminan de manera técnicamente adecuada, mientras que el restante se deposita en tiraderos a cielo abierto y clandestinos.

### ***Salud ocupacional***

En México, para muchos trabajadores existe el riesgo de exposición combinada como ruido, radiación no ionizante y otras condiciones insalubres que pueden perjudicar la salud. Los productos químicos pueden producir cáncer, enfermedades en la piel y de las vías respiratorias, así como efectos adversos sobre la función reproductiva. Diversos tipos de polvos como el sílice, asbesto y carbón provocan enfermedades pulmonares irreversibles. La silicosis puede predisponer a los trabajadores a la tuberculosis y cáncer pulmonar; es progresiva e incurable pero prevenible.

## *Servicios de salud*

En el país existen servicios de salud tanto públicos como privados. Los primeros los podemos dividir en los que van dirigidos a la población asegurada (IMSS, ISSSTE, Fuerzas Armadas, PEMEX) y los que se prestan a la población no asegurada. Cualquiera que sea el origen del servicio, se debe garantizar no sólo la adecuada atención médica, sino también que dichos servicios se otorguen con seguridad, es decir, que no representen un riesgo adicional al enfermo. Asimismo, se deben proteger posibles riesgos a la salud del personal médico y paramédico que brinda el servicio.



# ¿A dónde queremos llegar?

## *Visión*

**Lograr una sociedad sana debidamente protegida contra riesgos sanitarios.** Alcanzar una cultura de la salud sustentada en el avance científico y desarrollo tecnológico, en valores y principios que propicien la corresponsabilidad de la sociedad con la autoridad sanitaria, y en acciones para proteger la salud de la población, mediante la eficiente caracterización de los riesgos sanitarios y la oportuna aplicación de intervenciones para prevenirlos, suprimirlos o erradicarlos.

## *Misión*

**Proteger a la población contra riesgos sanitarios,** mediante la evaluación de riesgos sanitarios y la aplicación oportuna y eficaz de las medidas de intervención necesarias para prevenirlos, minimizarlos o eliminarlos, a partir de una adecuada comunicación de riesgos a la población que facilite la protección de su salud.

## *Objetivos estratégicos*

- Proponer, instrumentar y evaluar la política nacional en materia de protección contra riesgos sanitarios.
- Mejorar el proceso de protección contra riesgos sanitarios.
- Ampliar su cobertura.
- Dar respuesta a las emergencias sanitarias.
- Crear una cultura sanitaria en la población.

## ¿Qué camino vamos a seguir?

La creación de la COFEPRIS forma parte de las acciones para fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salud, tal como lo señala el PRONASA; y responde al propósito de transitar de la vigilancia y el fomento sanitarios hacia la protección contra riesgos sanitarios que permita especializar las funciones regulatorias, para trabajar en forma sinérgica, integrando el ejercicio de las funciones de vigilancia y verificación sanitaria y encargándose de instrumentar la política nacional correspondiente.

### *Fortalecimiento del federalismo*

El PROSA pretende ampliar la competencia y autonomía técnica mediante acuerdos de coordinación con las entidades federativas que apoyen y permitan conducir y operar los servicios de vigilancia de los establecimientos, productos, actividades y servicios para proteger a la población contra riesgos sanitarios, de tal manera que la actividad sanitaria esté al alcance de todos y sea congruente con las condiciones sociales y económicas de cada localidad. De esta manera se hará efectivo el federalismo cooperativo y los programas preventivos derivados del PLANADE y del Sistema Nacional de Salud, que fundamentan su actuación en la corresponsabilidad y la colaboración de acciones teniendo como base:

- Integración de un Sistema Federal de Protección Sanitaria en el marco de la legislación vigente y bajo el principio de colaboración y coordinación de acciones entre las entidades federativas y el Gobierno Federal.
- Innovación y desarrollo organizacional sustentados en la incorporación de técnicas y métodos de vanguardia que posibiliten una gestión acorde con las necesidades planteadas por el entorno y las particularidades de cada estado y municipio.



### **Fortalecimiento del federalismo** (continuación)

- Fortalecimiento de la capacidad financiera de cada entidad federativa en materia de protección contra riesgos sanitarios.

Con la reestructuración organizacional del Sistema Federal de Protección Sanitaria se pretende unificar criterios para el diseño y la instrumentación de políticas, estrategias y mecanismos de administración con un enfoque de procesos a fin de dar respuesta eficaz y de calidad a las demandas de la población. La COFEPRIS se organizará bajo un esquema de administración en torno a cinco procesos básicos.

### **Estructura orgánica por procesos**

- **Evidencia y análisis de riesgos.** Se revisarán los elementos que demuestren la existencia del riesgo, se procederá a analizarlos y a verificar los efectos nocivos para determinar la prioridad, su costo y el alcance del riesgo.
- **Fomento sanitario.** Se aplicará el conjunto de medidas no regulatorias para promover la divulgación, capacitación en el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y mejorar así las condiciones de salud, con la colaboración y corresponsabilidad de los diversos sectores de la comunidad.
- **Evaluación y autorizaciones sanitarias.** Se instrumentarán estándares de medición de acuerdo con el giro de los establecimientos, productos o servicios para medir las consecuencias del riesgo y expedir los permisos y/o licencias correspondientes.
- **Operación sanitaria.** Se verificará el cumplimiento de las políticas, normas y procedimientos para la operación de los establecimientos, productos y servicios sujetos a regulación sanitaria.

- **Constatación y ampliación de cobertura.** Se prestarán servicios de pruebas analíticas a las entidades federativas y a los establecimientos, productos y servicios sujetos a regulación sanitaria, y se ampliará la cobertura a través de la red federal de laboratorios de salud pública y de terceros autorizados.
- **Planeación y sistema de ventanilla.** Se integrarán y unificarán los servicios para una atención inmediata, tomando en cuenta el factor de exposición general de la población y del grado de riesgo que implique.
- **Registro e información.** Se llevará un control para la evaluación de las demandas de atención emergentes, que contenga el historial desde su inicio hasta las medidas que se adopten para su respuesta, así como de la información que se proporcione sobre el avance.

### Estructura orgánica por procesos



### Programas

Los programas son el mecanismo para dar respuesta a las necesidades actuales; consideran los temas que la sociedad demanda atender, así como los recursos con los que se cuenta. De aquí que el PROSA tiene ocho programas básicos.

1. Rectoría.
2. Agua.
3. Aire.
4. Alimentos y otros productos de consumo humano.
5. Comercio exterior.
6. Productos y servicios para la salud.
7. Riesgos del trabajo.
8. Sustancias tóxicas.

## ***Estrategias y líneas de acción***

Estrategias y líneas de acción son las vías que focalizan los programas en la población objetivo. Las tres primeras: “abatir el rezago”, “cobertura básica” y “previsión del desarrollo”, son sustantivas para el Sistema Federal de Protección Sanitaria y se orientan a: abatir los riesgos derivados de la inequidad del desarrollo económico y social en México, proporcionar a la población la seguridad de una cobertura básica contra riesgos sanitarios y tomar previsiones para instrumentar un sistema que regule a la industria, el control de productos y procesos derivados de nuevas tecnologías y prevenga la transferencia internacional de riesgos resultado de la importación y exportación de productos y servicios.

La estrategia “innovación y desarrollo tecnológico” busca fortalecer al Sistema Federal de Protección Sanitaria en su organización, personal, tecnología, sistemas de información y ampliar su capacidad técnica y profesional; con el objetivo de apoyar el compromiso de la Federación con el Sistema Federal de Protección Sanitaria, la estrategia de “legalidad y transparencia” tiene el propósito fundamental de rendir cuentas a la sociedad. Finalmente, la sexta estrategia “Atención oportuna de riesgos”, pretende crear una red de comunicación nacional e internacional para tener capacidad de respuesta oportuna y eficaz del Sistema Federal de Protección Sanitaria ante cualquier tipo de riesgo sanitario, incluidos los emergentes, como son los derivados de desastres naturales, alertas sanitarias y quimioterrorismo y pretende reducir sensiblemente los efectos de éstos en la salud de la población.

La interrelación entre estrategias, líneas de acción y programas, se ilustra a continuación:

<b>Estrategias</b> <i>Líneas de Acción</i>	<b>Programas</b>							
	Rectoría (COFEPRIS)	Agua	Aire	Alimentos y otros productos de consumo	Comercio exterior	Productos y servicios para la salud	Riesgo del trabajo	Sustancias tóxicas
<b>I Abatir el rezago</b>								
1.1. Protección contra enfermedades diarreicas agudas, intoxicaciones de origen alimentario y zoonosis.		•		•				
1.2. Nutrimientos.				•				
1.3. Disminución de las exposiciones tóxicas.			•					•
<b>II Cobertura básica</b>								
2.1. Medicamentos seguros, eficaces y accesibles.						•		
2.2. Proteger a la población de la exposición a contaminantes tóxicos.		•	•				•	•
2.3. Control de servicios de salud.							•	
2.4. Control de ambientes laborales.							•	
2.5. Información veraz, oportuna y de calidad.				•		•		
<b>III Previsión del desarrollo</b>								
3.1. Control de los productos químicos y químico-farmacéuticos.				•		•		
3.2. Control de productos y procesos derivados de nuevas tecnologías.				•				
3.3. Promoción de acciones no regulatorias.	•							
3.4. Inocuidad de productos y fortalecimiento del comercio exterior.					•			
<b>IV Innovación y desarrollo tecnológico</b>								
4.1. Desarrollo organizacional y humano.	•							
4.2. Ampliar la cobertura y la capacidad técnica y profesional.	•							
4.3. Desarrollo tecnológico y sistemas de información.	•	•	•	•	•	•	•	•
<b>V Legalidad y transparencia</b>								
5.1. Revisión del marco jurídico.	•							
5.2. Transparencia y rendición de cuentas.	•							
<b>VI Atención oportuna de riesgos</b>								
6.1. Concertación intersectorial, federal e internacional.	•	•	•	•	•	•	•	•
6.2. Atención de emergencias y alertas sanitarias.	•	•	•	•	•	•	•	•

## ¿Cómo medimos los avances?

Se establecieron indicadores de impacto y de proceso que servirán para informar sobre los avances y evaluar el cumplimiento de las metas del Sistema Federal de Protección Sanitaria en su conjunto, a fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas que demanda la sociedad mexicana. Los indicadores se convierten en un instrumento de evaluación de líneas de acción y programas, que proporciona elementos cuantitativos y cualitativos más allá de los métodos usuales de la administración pública tradicional (eficacia, eficiencia y congruencia).

En principio es deseable que un indicador refleje la contribución que las diferentes líneas de acción y programas tienen en la salud de la población, que sea homogéneo, es decir que permita comparar resultados sobre una misma base y anticipar la sensibilidad de éstos y por tanto asignar mayores recursos a aquéllos que representan impactos más relevantes en la mejora de la salud de la población.



# Programa Nacional de Salud 2001-2006

Estrategia

7

**Fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salud**



[www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)