

COLABORACIÓN ESPECIAL**LA CARTERA DE SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA
EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD: LA APORTACIÓN
DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

Joan R Villalbí (1,2), Fernando Carreras (3), José M Martín-Moreno (4,5) e Ildelfonso Hernández-Aguado (3)

- (1) Agència de Salut Pública de Barcelona.
- (2) CIBER de Epidemiología y Salud Pública.
- (3) Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior. Ministerio de Sanidad y Política Social.
- (4) Cátedra de Medicina Preventiva y Salud Pública, Universitat de València.
- (5) Oficina Regional para Europa. Organización Mundial de la Salud.

RESUMEN

Este documento formula algunas reflexiones sobre la cartera de servicios de salud pública del Sistema Nacional de Salud, elaborando un inventario de la aportación de la Administración General del Estado a la misma, en el contexto descentralizado actualmente vigente en España. Se aprecia la existencia de una importante actividad en salud pública, con cierta dispersión entre diversas dependencias. Buena parte de las actuales actividades de la Administración General del Estado se centran en la monitorización del estado de salud y sus determinantes, gestionando diversos sistemas de información y de alerta, pero con un importante papel en el desarrollo de políticas, como interlocutora de la Unión Europea y como catalizadora con las comunidades autónomas y otras organizaciones que influyen en la salud pública. Además, este nivel de la administración garantiza una serie de servicios esenciales que pueden ser poco visibles para la ciudadanía por prestarse la mayoría a otras administraciones o a grupos profesionales.

Palabras clave: Salud pública. Organización y administración. Servicios de salud.

ABSTRACT**The Public Health Services Portfolio
in the National Health System:
the Contribution of the Central
Government of Spain**

This paper concentrates on the portfolio of public health services in the National Health System, with an inventory of those provided by the central level of government in the currently decentralized context of Spain. There is an important activity in public health, with some dispersion among different bodies and organisations. Most of the current activities of the central level of government concentrate in monitoring health levels and their determinants, managing information systems and health alerts and warnings, but with an involvement in policy development, both as a counterpart of the European Union and as an active agent with both regional levels of government and other organisations influencing public health. Besides, this level of government assures some essential services with little visibility for the general population as they are mostly delivered to other public administrations or to professional groups.

Key words: Public health. Organisation and administration. Health services.

Correspondencia:
Joan R Villalbí
Agència de Salut Pública de Barcelona
Pl. Lesseps 1
08023 Barcelona

INTRODUCCIÓN

En el campo de la salud pública, los procesos de cambio en la gestión que se han dado en España en los servicios asistenciales no se han producido de forma concomitante por diversos motivos. De un lado, su situación en el núcleo de las funciones más propias de la administración la ha mantenido alejada de los procesos de cambio inspirados en la gestión de empresas que se han adoptado en hospitales y otros servicios sanitarios. Por otro lado, como su actividad se compone de un abanico de tareas mucho más heterogéneo que el de los servicios asistenciales, resulta más difícil de sistematizar su producción^{1,2}. Finalmente, su peso relativamente pequeño en el conjunto del gasto sanitario puede haberla mantenido relativamente aislada. Pese a ello, en los últimos tiempos se han producido algunas iniciativas de reflexión sobre el producto de la salud pública, orientadas a la mejora de la gestión y a hacer explícitas sus aportaciones para aumentar su influencia, evitando la retórica y poniendo en primer plano su acervo técnico y de gestión^{3,4}.

Un instrumento primordial para asegurar la equidad y mejorar la cohesión y calidad es la cartera de servicios, entendida en el documento que la introdujo en nuestro sistema de salud como «catálogo de prestación de servicios relacionados con los problemas de salud y las necesidades sentidas por la población susceptibles de ser resueltas desde una perspectiva global e integradora»⁵. La Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, estableció que el catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud garantizaría las condiciones básicas y comunes para una atención integral, continuada y en el nivel adecuado, que comprendería las prestaciones correspondientes a salud pública, y que las prestaciones del catálogo se harían efectivas mediante la cartera de servicios, a acordar pactar en el seno del Consejo Interterritorial. Este acuerdo se concretó en el

Real Decreto 1030/2006, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, que la detalla, y que incluye la cartera de servicios de salud pública junto a las prestaciones de atención primaria, atención especializada, y otros componentes de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud.

Este documento recoge algunas reflexiones sobre la cartera de servicios de salud pública del Sistema Nacional de Salud. Se producen produjeron a lo largo de un periodo dilatado, iniciado con el debate sobre la cartera de servicios estimulado por la Ley de Cohesión y Calidad, y reforzado por la actual perspectiva de una posible Ley de Salud Pública. Al mismo tiempo, las aplica proporcionando un esquema de lo que sería la aportación de la Administración General del Estado a la cartera de servicios de salud pública, en un contexto de organización de la sanidad muy descentralizado.

ANTECEDENTES

Los esfuerzos de categorización de las actividades de salud pública en España son relativamente recientes. En 1993 se realizó un primer intento de catálogo de servicios de salud pública en el Ayuntamiento de Barcelona que se utilizó tentativamente como catálogo de servicios del *Institut Municipal de Salut Pública* de Barcelona al crearse en 1996, explicitando su compromiso de prestación de servicios a la ciudad vinculado al presupuesto transferido por el Ayuntamiento⁶. Posteriormente se produjo un intento de documentar la evolución de los servicios de salud pública de las Comunidades Autónomas⁷. Se constató que existían coincidencias básicas en el abanico de actividades de salud pública, pero que su forma organizativa era muy variable, y buena parte de los servicios de salud pública se prestaban desde otras estructuras administrativas en muchas

Comunidades Autónomas. Destacaba también la necesidad de mayor coordinación (entre Comunidades Autónomas, entre diversos organismos dentro de muchas de ellas, y de la administración autonómica con las administraciones locales activas en su territorio). Con posterioridad, la consolidación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud como espacio de intercambio ha dado respuesta a estos problemas, al menos parcialmente⁸.

Más recientemente se han producido otros progresos. Hubo un esfuerzo de categorización de los servicios de salud pública en Galicia, siguiendo una línea de reflexión similar⁹. Se ha realizado un esfuerzo de estudio de los servicios y funciones de salud pública municipales, usando metodología comparable al estudio de las Comunidades Autónomas¹⁰. También las ciudades de Madrid y Bilbao han definido de manera explícita su oferta de servicios de salud pública, y el catálogo de Barcelona se ha ido actualizando tras la puesta en marcha de la nueva Agencia de Salud Pública de la ciudad, que combina servicios municipales y

autonómicos en una única organización¹¹⁻¹³. Se produjo un debate explícito sobre el tema en el Foro de Salud Pública celebrado en Madrid en diciembre de 2003, y ha habido trabajos posteriores en la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial. Tras la aprobación del Real Decreto 1030/2006, que enumera los servicios de salud pública, en diversas Comunidades Autónomas se ha explicitado la cartera de servicios de salud pública total o parcialmente, aunque con metodología diversa¹⁴⁻¹⁶. Además, en diversas propuestas de reforma de los servicios de salud pública este tema ha ocupado un espacio central^{17,18}.

FUNCIONES Y SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA

El marco de análisis de los servicios de salud pública formulado en los EEUU en un trabajo del *Institute of Medicine* (IOM), que se ha convertido en toda una referencia conceptual, se revela como una herramienta útil para esta reflexión¹⁹. Partiendo de este marco, el *Public Health Functions Steering*

Tabla 1

Una propuesta de servicios esenciales de la salud pública para nuestro Sistema Nacional de Salud

Información sanitaria	Monitorizar y valorar el estado de salud y sus determinantes.
Vigilancia epidemiológica	Vigilar los riesgos para la salud y dar respuesta a alertas y emergencias.
Promoción de la salud	Capacitar a la población en temas de salud.
Alianzas	Fomentar colaboraciones y alianzas para generar salud.
Políticas de salud	Desarrollo de políticas de salud pública y de apoyo a otros para la salud.
Autoridad sanitaria	Verificación y control de leyes y normas para proteger de riesgos.
Conectar con servicios	Conectar a las personas con los servicios sanitarios que necesitan.
Garantía	Garantizar la competencia profesional de los servicios.
Evaluación	Evaluar la efectividad, accesibilidad y calidad de los servicios.
Investigación	Investigar nuevas visiones y soluciones innovadoras.

Elaboración propia para el Foro de Salud Pública, Madrid, 2003 a partir de las referencias 19 y 20.

Tabla 2
Funciones y servicios esenciales de salud pública y actividades asociadas en la Administración General del Estado, 2009

Funciones y prácticas	Actividades asociadas	En otras estructuras
<p>Valoración de las necesidades de salud</p> <p>Monitorizar el estado de salud y sus condicionantes para orientar las intervenciones de salud pública</p> <p>Diagnosticar e investigar problemas de salud y riesgos para la salud en la comunidad</p>	<p><i>En la DG de Salud Pública y Sanidad Exterior y otras estructuras del Ministerio de Sanidad y Política Social</i></p> <p>Encuestas de salud (Agencia de Calidad) Estudios y encuestas sobre drogodependencias (Plan Nacional de Drogas) Estadísticas vitales (Agencia de Calidad) Registro de Interrupciones Voluntarias del Embarazo Sistema de Información de Salud de los Jóvenes (HBSC y otros) Control alimentario (Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición) Sistema de Información Nacional de Aguas de Consumo y otros sistemas de Salud Ambiental y Laboral Sistema integrado de información sanitaria (Agencia de Calidad) Respuesta a emergencias y alertas Evaluación del impacto en salud de las intervenciones de las administraciones públicas Evaluación de los riesgos para la salud humana de las sustancias y mezclas químicas</p>	<p>Vigilancia de salud pública (CNE, CNMT y CNM- ISCIII)</p> <p>Vigilancia de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo (MTIN)</p> <p>Sistemas de evaluación de la calidad del aire (MMARM).</p> <p>Evaluación de los efectos de los factores ambientales sobre la salud humana (CSA- ISCIII)</p>
<p>Desarrollo de políticas</p> <p>Informar, educar y empoderar al público en temas de salud.</p> <p>Movilizar colaboraciones en la comunidad para identificar y resolver problemas de salud</p>	<p>Web Ministerio Notas y ruedas de prensa Campañas publicitarias de información y educación sanitaria Relaciones con OMS, UE y otros organismos internacionales. Relaciones con otros sectores de la administración central. Estímulo de intervenciones por ONGs y sociedades científicas y profesionales (convocatoria y subvención) Relaciones con CCAA para definir prioridades y acciones conjuntas</p>	<p>Evaluación de intervenciones (AETS-IS Carlos III)</p> <p>Apoyo a la investigación (FIS y AETS en el IS Carlos III)</p>

<p>Desarrollar planes y políticas que apoyen los esfuerzos individuales y comunitarios a favor de la salud</p>	<p>Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del SNS, sus Ponencias y grupos de trabajo Fomento de la investigación e innovación Desarrollo de legislación básica y desarrollo y trasposición de legislación de la UE Criterios de homologación y acreditación Definición de planes integrales Definición de otras políticas e intervenciones, y participación en la definición de políticas no sanitarias que afectan a la salud Establecimiento de foros y canales de comunicación para la participación de la sociedad civil en las políticas de salud pública</p>	
<p>Garantizar la prestación de servicios</p> <p>Aplicar las leyes y normas que protegen la salud y garantizan la seguridad</p> <p>Conectar personas con servicios sanitarios que necesitan y garantizar provisión de servicios asistenciales básicos</p> <p>Garantizar la competencia del personal de salud pública y asistencial</p> <p>Evaluar la efectividad, accesibilidad y calidad de los servicios individuales y poblacionales</p>	<p>Control sanitario de los productos químicos Apoyo a la aplicación y seguimiento de las medidas de seguridad y de calidad en el Sistema Transfusional Español. Gestión de ayudas a víctimas de tatarogénia (VIH, Hepatitis C) Respuesta a consultas del público, sectores y agentes sociales, y otras administraciones Elaboración de protocolos y guías de buenas prácticas Vigilancia y control sanitario de los riesgos para la salud derivados del tráfico internacional de personas y mercancías Actuaciones coordinadas en materia de salud pública.</p> <p>Actuaciones de formación y desarrollo profesional en salud pública</p> <p>Edición de la Revista Española de Salud Pública y de otras publicaciones, informes y estudios técnicos</p>	<p>Laboratorio de salud pública (ISCIII) Control sanitario en fronteras, puertos y aeropuertos (MPR) Medicina preventiva de los viajeros internacionales (MPR) Control sanitario en buques y medios de transporte internacional (MPR) Comisión Nacional de Especialidades Médicas (ME) Edición de Revista de Medicina y Seguridad en el Trabajo (ISCIII) Edición del Boletín Epidemiológico Semanal y del Boletín Microbiológico (ISCIII) Acciones de formación: Maestría en Salud Pública, Epidemiología en Salud Pública, Epidemiología Aplicada de Campo, y otros programas de formación avanzada en salud pública (ENS- ISCIII)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la referencia 20 y mediante entrevistas y consultas con personas clave. Entre los servicios no se incluye la realización de investigación, por que al ser común a todos los servicios no se puede adscribir a una función básica concreta.

Committee (PHFSC) definió los diez servicios esenciales de salud pública, que están guiando los esfuerzos organizados de gestión de servicios de salud pública en los EEUU y han influido en reflexiones producidas en Europa^{20,21}. En la tabla 1 se presenta una adaptación de estos diez servicios esenciales a nuestra realidad. A partir de este esquema se sigue un proceso de revisión de la información disponible, y de entrevistas con los responsables de área en éste ámbito, orientado a construir un inventario de productos y servicios de salud pública de la Administración General del Estado, agrupados según su relación con las tres grandes funciones de la salud pública, y desglosando las que se realizan actualmente en el Ministerio de Sanidad y Política Social de las que se realizan en otras dependencias de la administración.

En la tabla 2 se presenta el inventario de productos y servicios de salud pública de la Administración General del Estado, en la que se aprecia la existencia de una importante actividad en salud pública. Se constata una cierta dispersión entre diversas dependencias del Ministerio, pero también de otras estructuras (entre las que destaca el Instituto de Salud Carlos III en todas las funciones, y para la prestación de servicios esenciales las delegaciones territoriales, –actualmente vinculadas al Ministerio de Presidencia–). En un contexto de descentralización importante hacia las comunidades autónomas (CCAA), que algunos califican de federal o cuasi-federal²², buena parte de las actividades de la Administración General del Estado se centran en la monitorización del estado de salud, gestionando diversos sistemas de información y de alerta. Pero su papel en el desarrollo de políticas, especialmente como interlocutora de la Unión Europea y como catalizadora con las CCAA y otras organizaciones que influyen en la salud pública, es importante. Además, este nivel de la administración garantiza una serie de servicios esenciales, aunque sean poco visibles para la ciudadanía por prestar-

se la mayoría a otras administraciones o a grupos profesionales.

PERSPECTIVAS

Estas reflexiones son una aportación al análisis de un catálogo general de servicios en salud pública para el Sistema Nacional de Salud, a partir de un esfuerzo acumulado de años. Creemos que van más allá de unas primeras impresiones, y reflejan un esquema relativamente robusto, que se mantiene en esencia estable pese a algunos cambios en la organización administrativa. Se podrían definir indicadores asociados a la prestación de estos servicios como un componente básico del cuadro de mando, y de hecho sería útil hacerlo para la gestión.

Esta revisión pone de manifiesto que tras las transferencias a las CCAA, se mantiene una importante actividad de la Administración General del Estado en materia de salud pública. Se constata la existencia de una importante fragmentación institucional de sus servicios de salud pública, tanto entre estructuras diversas del ministerio competente en materia de sanidad como de otros ministerios u organismos autónomos. En parte esto es inevitable por la naturaleza intersectorial de la salud pública, pero podrían existir ventajas de escala en una organización más compactada, por ejemplo concentrando parte de estas actividades en una única entidad administrativa. El actual debate sobre una posible ley de salud pública pone sobre la mesa oportunidades que van en esta dirección²³.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de José L Aboal, Lourdes Chamorro, Julia González-Alonso, Pedro-Ángel García, Oscar González Gutiérrez-Solana, Francisco Marqués, Sagrario Mateu, Rosa Ramírez, Miguel A Royo, Francisco Vargas-Marcos y Pablo Vázquez.

BIBLIOGRAFÍA

1. Villalbí J.R., Guix J, Plasència A, Armengou J.M., Llebaria X, Torralba L. La cartera de servicios en una organización de salud pública. *Gac Sanit.* 2003;17: 231-7.
2. Aboal-Viñas, JL, Pérez Castellanos S. Dirección Xeral de Saúde Pública. Memoria de gestión 2000. Santiago de Compostela: Publicacions de la Xunta de Galicia;2001.
3. Villalbí JR, Aboal XL, González-Alonso J. Los servicios de salud pública: progresos y problemas prioritarios. En: Cabasés JM, Aibar C, Villalbí JR (Eds). La salud y el sistema sanitario en España. Informe SESPAS 2002. Barcelona: Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria; 2002.
4. Villalbí JR, Casas C, Bartoll X, Artazcoz L, Ballestín M, Borrell C et al. Indicadores para la gestión de los servicios de salud pública. *Gac Sanit.* 2010; 24: DOI:20.1016/J.gaceta.2010.03.004.
5. Aguilera-Guzmán M (Coord.). Cartera de servicios de atención primaria (4ª ed.). Madrid: Instituto Nacional de la Salud; 2001. Disponible en: <http://www.ingesa.msc.es/estadEstudios/documPublica/pdf/cartera.pdf>
6. Casas X. Nuevas orientaciones para la salud pública en momentos de cambio. En: Clínica, gestión y salud pública. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública y Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria; 1993; 51-62.
7. Segura A, Villalbí JR, Mata E, de la Puente ML, Ramis-Juan O, Tresserras R. Las estructuras de salud pública en España: un panorama cambiante. *Gac Sanit.* 1999; 13: 218-25.
8. Castellón E. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud: evolución y perspectivas. *Rev Administ Sanit.* 1999; 3: 583-593.
9. Aboal-Viñas JL, Lado-Lema ME, Amigo-Quintana M, Hervada-Vidal X, Gómez-Amorín A, Fernández-Abreu C. Mapa de procesos en organizaciones de salud pública: la experiencia de la Dirección Xeral de Saúde Pública de Galicia. *Gac Sanit.* 2008; 22: 275-9.
10. Líndez P, Villalbí JR, Vaqué J. Funciones, actividades y estructuras de salud pública: el papel de los municipios grandes y medianos. *Gac Sanit* 2001; 15: 164-171.
11. Area de Gobierno de Hacienda y Administración Pública. Cartera de servicios del Instituto de Salud Pública. Ayuntamiento de Madrid. Disponible en: <http://www.munimadrid.es/UnidadesDescentralizadas/Salud/Publicaciones/CartasDeServicios/Salud/Salud%20Pública/Cartera%20de%20Servicios%20I%20S%20P.pdf>
12. Área Municipal de Salud y Consumo. Catálogo de servicios del área de salud y consumo. Ayuntamiento de Bilbao. Disponible en: http://www.bilbao.net/nuevobilbao/jsp/bilbao/servareas.jsp?idioma=c&color=rojo&padre=*V
13. Guix J, Villalbí JR, Armengol R, Llebaria X, Manzanera R, Plasència A. Innovar en la gestión de servicios de salud pública: la experiencia de la Agencia de Salud Pública de Barcelona. *Gac Sanit.* 2008; 22: 267-74.
14. Gobierno de Aragón. Cartera de servicios del sistema de salud de Aragón. Disponible en: <http://portal.aragon.es/portal/page/portal/SALUD/CARTERA/>
15. Agència de Protecció de la Salut. Catàleg de serveis. Barcelona: Generalitat de Catalunya; 2008.
16. Conselleria de Sanitat. Cartera de servicios de salud pública de la Comunidad Valenciana. Valencia: Conselleria de Sanitat, 2009. Disponible en: http://www.sp.san.gva.es/DgspPortal/docs/CARTERA_SERVICIOS_SP_2009.pdf.
17. Comité Científico para dar apoyo al proyecto de reordenación del sistema de salud pública de Cataluña. La reforma de la salud pública en Cataluña. Barcelona: Departament de Salut; 2005 Disponible en: <http://www.gencat.net/salut/depsan/units/sanitat/pdf/rspcates.pdf>.
18. Artundo-Purroy C, Rivadeneyra-Sicilia A. La apuesta por una nueva salud pública en Andalucía. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública; 2007.p. 132-40.
19. Institute of Medicine, Committee on the future of public health. The future of public health. Washington: National Academy Press; 1988.
20. Public Health Functions Steering Committee. Public Health and Essential Public Health Services. Washington: U.S. Department of Health and Human Services, 1995. Disponible en: <http://www.health.gov/phfunctions/public.htm>.
21. WHO Regional Office for Europe. Report of the Second Meeting of the Core Expert Team on the Public Health Functions and Services in the European Region. Copenhagen: World Health Organization; 2007.

22. Anderson G. Federalism: an introduction. Toronto: Oxford University Press Canada, 2008.
23. Urbanos R. Recomendaciones para una futura Ley de Salud Pública en España. Gac Sanit. 2010; 24: 89-94.