

20
2ej

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLAN
SECRETARIA ACADÉMICA
UNIDAD DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
DEPARTAMENTO DE EXAMENES PROFESIONALES

ASUNTO : VOTOS APROBATORIOS

DR. JOSE LUIS GALVAN MADRID
DIRECTOR DE LA FES-CUAUTITLAN
P R E S E N T E

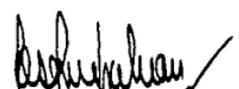
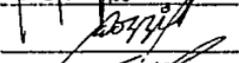
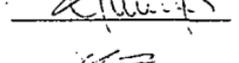
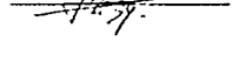
AT'N : LIC. JOSE LUIS CHAVEZ GARAY
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE EXAMENES
PROFESIONALES DE LA F.E.S.C.

Nos permitimos comunicar a usted que revisamos la Tesis Titulada :
" CONTROL SANITARIO DE PUBLICIDAD : UN MODELO DE INSPECCION DESCENTRALIZADO"
que presenta la pasante : MARTHA PATRICIA SANTANA VELAZQUEZ ,
con número de cuenta : 7706783-6,
para obtener el Título de : LICENCIADA EN ADMINISTRACION.

Considerando que dicha Tesis reúne los requisitos necesarios para ser dis-
cutida en el Examen Profesional correspondiente, otorgamos NUESTRO VOTO -
APROBATORIO.

A T E N T A M E N T E
" POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU "

Cuatitlán Ixcalli, México a 7 de Junio de 1988

PRESIDENTE	DR. JOSE LUIS GALVAN MADRID	
VOCAL	LIC. ALBERTO POZZI PARDO	
SECRETARIO	LIC. JOSE LUIS COVARRUBIAS GUERRERO	
1° SUPLENTE	LIC. ARTURO PINEDA NAJFRA	
2° SUPLENTE	LIC. FRANCISCO RAMIREZ ORNELAS	

U.M.A.M.
SECRETARIA DE ESTUDIOS
SPTD. (CUAUTITLAN)



RECIBIDO
FEB 10 1988



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTROL SANITARIO DE PUBLICIDAD :
UN MODELO DE INSPECCION
DESCENTRALIZADO

PAGINA

INTRODUCCION	5
CAPITULO I MARCO TEORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	
1.1. El sistema de la Administracion pública	12
1.2. Atribuciones y fines del Estado	17
1.3. El Estado y la descentralización	22
1.3.1. Diferencias entre centralización descentralización,desconcentración y concentración	25
1.4. La descentralización como una estrategia del Estado.....	34
Referencias del Capítulo 1	37
CAPITULO II LA PUBLICIDAD Y SU CONTROL	
2.1. Definición de publicidad.....	40
2.2. Clasificación de la publicidad.....	43
2.3. Medios publicitarios.....	46
2.4. Marco legal de la publicidad.....	50
CAPITULO III EL CONTROL SANITARIO DE PUBLICIDAD	
3.1. El derecho a la protección de la salud	59
3.2. Estrategias generales de la Secretaría de Salud	62
3.2.1. Una estrategia ; la descentralización..	66

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.2.2. Mecanismos de coordinación.....	72
3.2.3. La participación de las entidades federativas	75
3.3. Competencia de la Secretaría de Salud en materia de control sanitario de publicidad....	79
3.4. Incidencia de la publicidad en la salud	82
3.5. Ordenamientos del control sanitario de publicidad	85
3.6. Regulación sanitaria de publicidad	92
3.7. La inspección sanitaria de publicidad	97
3.8. Organigrama de la Secretaría de Salud	102
Referencias al Capítulo III.....	104

**CAPITULO IV MODELO PROPUESTO PARA LA INSPECCION SANITARIA DE
PUBLICIDAD**

4.1. Marco jurídico	107
4.2. Justificación	109
4.3. Definición de objetivos	111
4.4. Principios de aplicación	112
4.5. Medios de participación	116
4.6. Bases para la inspección sanitaria de publicidad.....	118
4.7. Organigrama estructural de la unidad	119
4.7.1. Funciones	120
4.8. Procedimiento general para la inspección.....	122
4.8.1. Procedimiento descriptivo de actividades para la recepción de material publicita- rio	123
4.8.2. Procedimiento descriptivo de actividades para la inspección directa	125
4.8.3. Procedimiento descriptivo de actividades para los mensajes que presenten varia- ciones	127
4.9. Controles	128
4.10. Limitaciones	129
4.11. Recomendaciones	133

CONCLUSIONES135

BIBLIOGRAFIA139

I N T R O D U C C I O N

INTRODUCCION

La publicidad en nuestros días ha alcanzado magnitudes excepcionales en cuanto a la utilización de los diversos y sofisticados medios de comunicación, ésto le permite llegar a casi todos los lugares. La actividad publicitaria es un elemento del mercado que tiene como finalidad incrementar el consumo de bienes y servicios contribuyendo al movimiento de capitales traducidos en el consumo.

La publicidad contiene varios elementos que van configurando su actuación, así podemos hablar del momento de la elaboración del material publicitario, como de la selección de medios que se han de utilizar o bien la consideración de los requisitos legales a los que se debe ajustar para poder ser difundida, estos elementos mencionados en forma general nos conduce a realizar la siguiente observación: ¿La publicidad difundida se ajusta a los ordenamientos legales existentes?.

En materia de control sanitario de publicidad es competencia de la Secretaría de Salud, así como otras instituciones tienen ingerencia en el control publicitario.

La Secretaría de Salud con base en la adición hecha al Art. 4º Constitucional párrafo tercero referido "Al Derecho de Protección de la Salud", estructura la Ley General de Salud en la que en su Art. 3º, Frac. XXV, contempla a la publicidad como materia sujeta al control sanitario, por lo tanto, en el momento en que la publici

dad incluye en los mensajes productos o servicios señalados en dicha Ley se considera publicidad relacionada con ésta. Es competencia entre otras el otorgar las autorizaciones para la difusión de mensajes publicitarios relacionados con la salud.

La verificación de que los mensajes se ajusten a lo establecido en la Ley se remite a la función de inspección. La inspección sanitaria de publicidad es un renglón que poco se ha tomado en cuenta ya - que solo se realiza en el Distrito Federal y Zona Metropolitana. El que existan ordenamientos que regulen esta actividad no garantizan - que éstos sean observados obteniéndose resultados parciales a los - objetivos por los cuales fueron creados. De igual manera, el que la Secretaría autorice la publicidad no garantiza que ésta sea difundida en los términos en que fue aprobada, por lo tanto es necesaria - una inspección que verifique dos aspectos fundamentales: que la pu- blicidad difundida cuente con la autorización de la Secretaría y que los mensajes se estén difundiendo en los términos en que fue aproba- da la autorización.

La presente Tesis titulada "Control Sanitario de Publicidad: Un Modelo de Inspección Descentralizado", pretende integrar los elemen- tos necesarios que permitan la implantación de unidades de inspec- ción sanitaria de la publicidad en las entidades federativas. El he- cho de que no exista una inspección directa en las entidades federa- tivas supone que la actividad publicitaria no tenga límites ni fron-

teras en la difusión de mensajes en el interior del país, siendo un problema que repercute directamente en la sociedad porque; un mensaje que no cuenta con la autorización de la secretaría se traduce en un mensaje carente de evaluación y por lo tanto contener elementos - que induzcan a los consumidores a malos hábitos de alimentación, por ejemplo, y por otro lado se encuentra la publicidad que sí ha sido - autorizada pero que al ser difundida se le han hecho cambios sustanciales en relación a los términos en que fue autorizada, ésto manifiesta que existen anomalías en la difusión de la publicidad, resulta necesario estructurar un sistema de inspección que contemple a to do el territorio nacional, con la finalidad de evitar la difusión de publicidad anómala.

Con la implantación de unidades descentralizadas de inspección se pretende tener tramos de control más cortos, información oportuna y la coadyuvancia de las entidades federativas en el "derecho a la - protección de la salud" a través de los acuerdos de coordinación.

Cabe aclarar que en el modelo que se propone se habla de descen tralización y no de desconcentración en virtud de que la Secretaría de Salud va a transferir funciones y facultades que le corresponden de acuerdo con la Ley General de Salud, a los gobiernos de las entidades federativas, no se están creando nuevas unidades de la Secreta ría lo cual sí permitiría decir que se trata de una desconcentración.

La presente Tesis es el resultado de los conocimientos adquiri-

dos en las aulas y las inquietudes gestadas en éstas, aplicadas a un problema específico: el diseño de unidades descentralizadas de inspección sanitaria de publicidad, siendo para el Administrador un aspecto de suma importancia en lo que respecta a la toma de decisiones en el campo de la mercadotecnia, así como en la aplicación de los conocimientos relativos al proceso administrativo que es una herramienta fundamental en el ejercicio de su profesión. Además de tocar un punto que no es tan común para el Administrador, el sistema de la administración pública ya que generalmente la planeación siempre se encamina a problemas de empresas privadas.

El control sanitario de la publicidad podrá aportar a los futuros profesionistas y a los que ya lo son, una herramienta de consulta en lo que respecta al diseño de sistemas dentro de la administración pública utilizando el proceso administrativo.

De lo anterior planteado se desprenden los siguientes objetivos e hipótesis.

OBJETIVOS

GENERAL

Proponer una unidad modelo de inspección sanitaria de la publicidad en las entidades federativas para evitar la difusión de mensajes publicitarios relacionados con la salud que no cumplan con lo establecido en la Ley General de Salud y coadyuve al Derecho de Protección de la Salud.

ESPECIFICOS

- Destacar la importancia de la inspección sanitaria de publicidad en las entidades federativas.
- Recopilar la información relativa a las políticas de descentralización y aplicarlas a la inspección sanitaria de la publicidad.
- Establecer las diferencias entre centralización, descentralización, desconcentración.
- Diseñar una unidad modelo de inspección sanitaria de publicidad en las entidades federativas.

Estos objetivos fueron planteados partiendo de los siguientes supuestos:

- Que la inspección sanitaria de publicidad no existe en las entidades federativas.

- Que los mensajes publicitarios en su gran mayoría no son difundidos con apego a los requisitos legales establecidos.
- La publicidad incide en los hábitos de consumo por lo que el control sanitario a través de la inspección disminuirá la incidencia.
- Que la inspección descentralizada evitará la difusión de mensajes que tengan repercusiones negativas en la salud.
- Que el marco jurídico necesario para la implantación de unidades descentralizadas de inspección sanitaria de publicidad existen.

Esta investigación en su primera fase es teórica aportando los elementos que se han de cristalizar en el modelo propuesto, siendo esta parte la fase práctica.

La investigación se inicia con el marco teórico de la Administración Pública concebida como un sistema integral, con este capítulo pretendemos conocer las políticas y estrategias que plantea el estado con respecto a la descentralización de la Vida Nacional aplicadas a un fin del estado, la salud. El capítulo dos nos refiere a la publicidad, sus medios de comunicación utilizables, y los ordenamientos legales que en relación al control de esta actividad existen. El capítulo tres está destinado al control sanitario que es competencia de la Secretaría de Salud, tratándose las políticas y estrategias de la Secretaría en relación a la descentralización y especifici

camente a la publicidad. El último capítulo está destinado a la realización del diseño de la unidad que se propone para la inspección sanitaria de publicidad en las entidades federativas.

Este trabajo representa la compilación de los elementos que - permitirán la implantación del modelo propuesto, para tal efecto se realizaron consultas bibliográficas, entrevistas no estructuradas y consultas especiales en materia jurídica.

C A P I T U L O I

MARCO TEORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1 El sistema de la Administración Pública.

Un sistema brevemente definido es un todo organizado, que contiene elementos llamados subsistemas que interactúan entre sí y hacen funcionar el sistema en general, pero que, para que el funcionamiento sea armónico el sistema debe contar con ciertas características básicas como: un propósito u objetivo, una visión global, la consideración del fenómeno de entropía y la vigilancia de la homeostasis. Sin estas características se considera que cualquier sistema está destinado al fracaso.

Un sistema que no contempla formalmente uno o varios objetivos, en el trayecto tiende a perderse y llegar a resultados diferentes a los esperados. Es necesario además tener una visión global del entorno del sistema ya que no actúan por sí solos ya que contienen subsistemas que permiten que el gran engranaje por así decirlo, siga funcionando, el retroalimentarlos y mantenerlos en buenas condiciones generales podrá permitir que el sistema como tal sea sano, las alteraciones de los subsistemas repercutirán no solo al sistema que conforman ya que están enmarcados en uno o varios sistemas más complejos. Las organizaciones vistas como sistemas deben contemplar su entorno global dado que la actuación de cada sistema determinará en mayor o menor medida las acciones de los demás sistemas, por lo que se dice existe una relación causa-efecto. El fenómeno de la entropía se entiende como la tendencia al desgaste de las organizaciones, es decir, que todas las formas de organización se mueven hacia la --

desorganización, desorganización que conduce a la atonía. Cuando un sistema se encuentra en estas condiciones de desorganización resulta de vital importancia revisar el sistema y retroalimentarlo implementando acciones que eviten la muerte o disminuyan la entropía, de esta manera se podrán adecuar los requerimientos necesarios que satisfagan el seguimiento del objetivo. Hay que considerar que el -- transitar o interactuar dentro de los sistemas debe tener un orden cada organización debe permitir la interacción de los otros sistemas que le rodean, al equilibrio que debe existir se le llama homeostasis, todos los componentes de los sistemas deben actuar en equilibrio para seguir fluyendo unos y otros.

La Administración Pública pertenece también a un sistema y como tal no puede quedar exento de la situación antes mencionada en relación a las características que debe tener un sistema.

"Supongamos que todo el sector público funciona como un gran transformador de recursos o insumos externos que se transforman en productos finales que van dirigidos al medio ambiente, asimismo, este transformador realiza ciertos procesos y aplica sus recursos internos para desarrollar sus actividades y convertir los insumos en productos finales" (1)

La figura N° 1 muestra el proceso de conversión de los insumos a productos finales, considerando al sector público como un sistema transformador.

PROCESO DE CONVERSION

M	Insumos del	Insumos	Productos para	A
E	medio ambiente	internos	el medio ambiente	M
D				B
I	- demandas	- estructuras		I
O	- recursos	procedimientos	bienes	E
	- apoyo u	- experiencias		N
	oposición	personales	servicios	T
	de los ciu-			E
	dadanos y			
	funcionarios			

RETROALIMENTACION

Fig. N° 1

Fuente.- La reforma Administrativa en México, Alejandro Carrillo
Castro. p.16

Este transformador se relaciona como todo sistema con un medio ambiente social, legal, económico, tecnológico-cultural, cuyo ámbito de acción puede abarcar varios niveles sean regionales, nacionales o mundiales, por medio de una o múltiples entradas que dan acceso a los recursos (llamados insumos) del medio ambiente, además de tener múltiples salidas que canalizan el producto al lugar adecuado.

El sistema actúa como tal y sus elementos interactúan entre sí implementándose en cada una de sus instituciones si es que las consideramos individualmente, como agrupando sus resultados en formas o convenciones globales, ya sea en sectores de actividad o en sistemas administrativos comunes, enmarcados dentro de un mismo contexto macropolítico, jurídico, económico y social; en el que intervienen; el orden jurídico, la actividad de los demás órganos del estado, - las entidades de control y evaluación y la estructuración de la economía de la sociedad.

Las instituciones a nivel global de la administración constituyen partes componentes del todo, pero pueden ser vistos como sujetos individualizados de derechos y obligaciones y ser estudiados a partir de su objetivo particular.

Asimismo, las instituciones constituyen entidades sociales - típicamente administrables, ya que cuentan con una línea jerárquica o de mando claramente definida que permite a los titulares fijar - los objetivos, dividir razonablemente el trabajo de las actividades operativas, de mantenimiento y regulación, conseguir, asignar y com

binar los recursos necesarios, buscando su mejor aprovechamiento; - evaluar el desempeño conforme a los planes, las normas y procedimientos; y ordenar las medidas administrativas que sean necesarias para que los objetivos se cumplan.

Desde el punto de vista macro-administrativo, las instituciones se pueden analizar tomando en cuenta la acción de conjunto del sector público.

Ahora bien, cuando las actividades operativas o productos finales de dos o más instituciones inciden en un mismo ámbito de actividad o en torno a la solución de un problema específico, aunque éstas no siempre puedan encasillarse en un sólo sector convencional, se ha convenido en llamarles sectores de actividad que interactúan bajo la integración de un coordinador de sector.

1.2. Atribuciones y fines del Estado.

Como se vió en el punto anterior, todo sistema necesita de un objetivo claro y concreto. El estado en el momento de ser constituido como sistema y dentro de un sistema, también constituyó sus objetivos o fines. Consideremos que el estado es un ente con ciertas -- características especiales, y que para llegar a cristalizar los objetivos le han sido conferidas atribuciones que hacen posible el logro de los objetivos. Cualquiera que sean los fines que el estado - plantee tendrá que contar con las bases suficientes de realización, porque de otra manera los resultados o efectos repercutirían directamente en la sociedad.

Así tenemos que el estado tiene un poder coercitivo que lo distingue de cualquier otro organismo y que su manifestación es a través de las unidades gubernamentales, ya que éstas son las que desarrollan la acción del estado.

Los teóricos y científicos de la ciencia política identifican cuatro tipos de Estado: el Estado gendarme, el Estado promotor, el Estado interventor y el Estado planificador de la economía.

- El Estado gendarme se cristaliza en la facultad reguladora a ciertas actividades y conductas, por medio del sistema jurídico. Asimismo promueve, fomenta otras que tienen repercusión en la sociedad - como prohibir importaciones y promover exportaciones-, y a su vez está actuando como interventor de la vida económica, así como en el proceso productivo y en la prestación de servicios regula el comer-

cio de ciertos productos. El Estado interventor busca una estabilidad, produce, comercializa y controla los precios.

- El Estado promotor permite desconcentrar ciertas actividades y establecer polos de desarrollo.

- Entendemos por Estado planificador integral el que busca un desarrollo y a su vez un crecimiento planificado en base a políticas generales para todas las actividades y acciones que se den en la Nación, por lo tanto, el desarrollo será integral y planificado.

El Estado cristaliza sus atribuciones a través del Gobierno, pues bien, el gobierno se clasifica en tres grupos, lo cual hace al estado contemplarse como agente regulador de la economía, como proveedor de igualdad y seguridad y como administrador del sistema.

- El Gobierno como agente regulador de la economía, actúa como componente del mercado; la empresa pública tiene la función de producir bienes y servicios que no proporciona o fabrica el sector privado; la empresa pública aparece siempre que hay que llenar un lugar vacío dentro del funcionamiento económico para satisfacer necesidades del proceso de crecimiento.

Interviene en el mercado como regulador, pues puede adoptar medidas globales que influirán en el funcionamiento - como incentivos fiscales - del mercado, controla el equilibrio externo y coordina la economía del país en sus interacciones con el mercado internacional - importaciones y exportaciones.

- El gobierno como proveedor de igualdad y seguridad. Desde el punto

de vista ético - e ideal - el gobierno es proveedor de protección y de igualdad entre los individuos y las organizaciones. A través del aparato judicial el estado puede mantener el equilibrio de la sociedad, para que los cambios o las distorsiones no afecten el conjunto -estado gendarme-.

- El gobierno como administrador del sistema. Considerada la nación como un sistema único y abierto, el gobierno integra los objetivos menores de las personas y organizaciones en una política a largo plazo y coordinando el funcionamiento de los sistemas de conformidad con ellas. Proporciona elementos para formular los objetivos globales y las mejores posibilidades para alcanzarlos - Estado planificador integral -.

Las atribuciones jurídicamente se manifiestan de la forma siguiente; "Hemos llamado atribuciones del estado considerando que se ha hecho uso de otras expresiones tales como "derechos", "facultades", "prerrogativas", "cometidos", o "competencias estatales". Hemos preferido el término atribuciones porque su conotación gramatical es adecuada e inequívoca, porque con ella no se prejuzga sobre otros problemas propios de la teoría del estado y puede aplicarse cualquiera que sea la organización política y estructura de los diversos tipos de estado". (2)

Las atribuciones por lo tanto son medios para alcanzar los fines, las atribuciones se pueden agrupar en las siguientes categorías;

- Atribuciones de mando, de policía o de coacción, que compren

den todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección - del estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

- Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

- Atribuciones para crear servicios públicos.

- Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Y con respecto a los particulares, las atribuciones se clasifican en:

- Atribuciones para reglamentar la actividad privada.

- Atribuciones que tienden al fomento limitación y vigilancia de la misma actividad.

- Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción - de una necesidad colectiva.

En el cuadro N° 2 se concentran las atribuciones del estado, - aclarando que el estado se presenta a la sociedad a través del papel que en un determinado momento esté dando sin que por ello se vea limitado a estar sujeto a una sola visión, es decir, que los papeles que el estado desempeña son interactuantes entre sí, como puede manifestarse como gendarme puede ser también planificador de la economía; el papel que desempeña es interactuante puede ejercer todas - las atribuciones, y cristalizarse a través del gobierno en papeles independientes uno de otro pero interactuantes.

SINTESIS DE LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO

MODELO DE ESTADO	MANIFESTACION DEL ESTADO A TRAVES DEL GOBIERNO	ATRIBUCIONES DEL ESTADO
GENDARME	PROVEEDOR DE IGUALDAD Y SEGURIDAD	DE MANDO DE POLICIA O DE COACCION DE MANTENIMIENTO Y PROTECCION DE LA SEGURIDAD, LA SALUBRIDAD Y EL ORDEN PUBLICO.
PROMOTOR INTERVENTOR	AGENTE Y REGULADOR DE LA ECONOMIA	REGULADOR DE LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTICULARES.
PLANIFICADOR	ADMINISTRADOR DEL SISTEMA	CREADOR DE SERVICIOS PUBLICOS INTERVENTOR MEDIANTE GESTION DIRECTA EN LA VIDA ECONOMICA CULTURAL Y ASISTENCIAL DEL PAIS.

Fig. N° 2

1.3. El estado y la descentralización.

Desde la aparición del hombre nada ha permanecido estático, se han visto cambios notables que varían en magnitudes y dimensiones, algunos han tenido fallas y otros han llegado bien al objetivo planeado, mucho dependen los resultados de la planeación que se haga.

Los cambios estarán en relación a la organización que los pueblos tengan. Un pueblo está formado por agregados de familias que son la expresión de las necesidades colectivas de las dependencias entre los individuos, de los cuales emana el interés público que se aproxima, reúne y modifica para formar un todo de la generalidad de los individuos asociados. La administración nace del intento de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad, por lo tanto sus dependencias vienen a ser el origen de la sociedad, dependencia que nace de las necesidades de cada uno, por Ley natural de la socialidad y son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización física del hombre y su voluntad puede darles sólo cual o tal dirección, podemos decir qué necesidades y dependencias son puestas en común para el orden público y el interés social. Al aumentar las necesidades colectivas en número y complejidad demandan también un aumento de satisfactores, esta situación marcó la necesidad de organizarse a través de un organismo más grande que la familia o comunidad. Toda sociedad humana en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad se organiza para responder a exigencias ---

internas de la vida colectiva y externas, llegando a un solo punto - la organización formal, un estado por primitivo que sea se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que deriva de la sociedad misma.

Después de la Revolución de 1910, nuestras directrices sociales quedaron constituidas en el estado, el cual adquirió el compromiso - de responder a las necesidades colectivas del pueblo, el estado fue creando organismos, instituciones que le ayudaran a cristalizar ese compromiso conferido por el pueblo.

Sin embargo en los últimos decenios las actividades y funciones que el estado atiende a través de las dependencias se fueron centralizando, tanto en situación geográfica como funcional, por lo que se tienen concentraciones innecesarias de organismos e instituciones, - invasión de funciones entre dependencias, por lo tanto, falta de - coordinación de funciones por una inadecuada relación de comunicación entre las dependencias. El grado de centralización de actividades y funciones a llevado al estado mexicano a tomar medidas como: Controlar determinadas actividades económicas, sociales y políticas, crear organismos que actúen con más o menos independencia de los poderes centrales, dotándolos de facultades administrativas suficientes para que desempeñen su función fuera del centro, el estado está tratando de devolverle ciertas facultades que las entidades federativas tenían, y que por reservarse de ejercerlas, el centro las fue - absorbiendo, se plantea una alternativa de solución encaminada a la

descentralización de la vida nacional, ésto es, que mediante un proceso gradual las actividades pasen a las entidades federativas con - la finalidad de evitar la centralización, no todo puede ser resuelto desde el centro, hay necesidad de contar con estructuras que puedan actuar con cierta independencia sin que por ello no estén considerando los objetivos generales.

Actualmente se cuenta con organismos públicos descentralizados, desconcentrados, paraestatales, instituciones de crédito y fideicomisos.

La Ley Organica de la Administración Pública Federal en su Artículo 3º, establece que el Poder Ejecutivo de la Unión, se auxiliará en términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal;

I.- Organismos Descentralizados,

II.- Empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Seguros y Fianzas, y

III.- Fideicomisos.

Los tres tipos que señala este precepto constituyen modalidades de la descentralización por servicio porque son personas distintas a la Administración Centralizada (salvo el fideicomiso que un patrimonio autónomo) y cuentan con la autonomía orgánica, es decir, se sus traen del principio de la relación jerárquica.

El Estado Mexicano ha marcado el Plan Nacional de desarrollo una estrategia de su política la descentralización de la vida nacional, de esta forma el estado está respondiendo a las necesidades de descentralización, estas acciones permitirán además que las entidades federativas puedan dar una solución más pronta a sus necesidades.

La descentralización está marcada como un proceso que no puede darse a corto plazo, pues requiere de cambios y recursos que deben ser planeados, además de ser un proceso costoso, sin embargo, necesario para un desarrollo armónico y sobre todo es una estrategia de la política mexicana.

Para poder entender un poco más el concepto de descentralización, es necesario conocer el significado de otros conceptos como -desconcentración y centralización que en breve veremos.

1.3.1. Diferencias entre centralización, descentralización, desconcentración y concentración

No es objeto entrar en polémicas sobre las diferencias o coincidencias entre estos conceptos, pues depende mucho de la aplicación que se les esté dando, para el sector privado tendrá una aplicación y para el público otra, pero en esencia es lo mismo.

La descentralización desde el punto de vista del Sector Público tiene su definición en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero se considerarán otros conceptos para poder llegar a definir las formas o posibilidades que existen dentro de la misma -descentralización.

Empecemos por lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 1º.- Establece las bases

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares nacionales de crédito, las instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Art. 45.- Dentro de la Administración Pública Paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Definiciones de centralización.

"Se puede entender por centralizar, el reunir actividades de un puesto en un departamento o sección". (3)

"Sistema administrativo en el que el poder central asume todas las funciones". (4)

"Hecho de reunir todo en un centro común". (4)

"Asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales". (4)

"Forma de organización administrativa del Ejecutivo Federal, por la que las Dependencias de la Administración Pública, se encuentran vinculadas por una estructura jerárquica directamente dependien

tes del Titular del Ejecutivo, a la cual se le atribuye el ejercicio de determinados actos de autoridad que corresponden exclusivamente - a la Federación". (5)

Definiciones de descentralización.

"La descentralización es la transferencia de facultades de la Administración central (Administración Federal) a la Administración de los Estados de la República". (6)

"Es un proceso de transferencia de facultades, programas y recursos de la Administración Pública Federal, a una entidad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía técnica y orgánica, aunque conservándose en el nivel central el control de tutela". (6)

"Es un proceso que implica tanto la delegación selectiva de -- autoridad para la toma de decisiones, como la implementación de adecuados controles centrales". (7)

"Persigue fragmentar o subdividir actividades, asignándolas a nuevos individuos, secciones o departamentos". (8)

"Es un fenómeno macroadministrativo con personalidad jurídica propia, fines y patrimonio propios". (9)

Definición de concentración

" El profesor Buttgenbach comienza por distinguir la concentración de la desconcentración administrativa. Son dos formas de la técnica - de la organización de los servicios públicos y las caracteriza en los siguientes términos:

La concentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para realizar los actos jurídicos corresponden a la persona pública -estado, provincia, comuna, establecimiento público- y son reservadas a la autoridad central y suprema de la empresa.

Así por ejemplo, en un departamento ministerial, únicamente el ministro podría tomar las decisiones y realizar los actos jurídicos correspondientes al Estado, o todavía, en un establecimiento público sólo el Consejo de Administración podría tomar estas decisiones o asentar estos actos. "##

Secretaria de la Presidencia. Colección seminarios N° 1 Dirección General de Estudios Administrativos p. 303.

Definiciones de desconcentraciòn

"Una empresa pública desconcentrada posee autonomía técnica y normas de gestión especiales, aunque está supeditada al principio de relación jerárquica que le imprime unidad a la Administración Centralizada, no tiene personalidad jurídica propia y carece de autonomía orgánica". (10)

"Es un proceso de transferencia de facultades, programas y recursos de las unidades administrativas de la misma dependencia, con autonomía técnica, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio". (11)

"Es un fenómeno microadministrativo, la delegación de autoridad que hace la gerencia institucional a favor de sus órganos auxiliares o de línea para el cumplimiento de los fines institucionales". (12)

"Es una forma de organización administrativa que se integra con órganos a los que se les encomienda la realización de determinadas actividades y que no pierden la relación jerárquica con el órgano central". (13)

Centralización administrativa.

Compuesta por órganos carentes de personalidad jurídica distinta de la del estado: sobre los cuales el órgano político ejerce estrictamente sus facultades de decisión y mando.

Organismos descentralizados

Instituciones creadas por la Ley del Congreso de la Unión o por

decreto del Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

De todas estas definiciones podemos extraer los elementos más significativos que marcarán la diferencia entre uno y otro concepto.

De la centralización.

- El poder central asume todas las funciones.
- Los actos de autoridad corresponden exclusivamente a la federación.

De la descentralización

- Es una transferencia de facultades.
- Poseen personalidad jurídica y patrimonio propios.
- El patrimonio es total o parcialmente aportado por el gobierno o por otra entidad.
- Poseen autonomía técnica y orgánica.

De la desconcentración.

- Poseen autonomía técnica.
- Normas de gestión especiales.
- Están sujetas a relación jerárquica de la unidad central.
- Carecen de personalidad jurídica.
- Carecen de autonomía orgánica.

Los elementos que marcan la diferencia en los conceptos son básicamente, la autonomía orgánica y la personalidad jurídica.

Dentro de lo que se considera descentralización se puede encontrar una o varias formas de descentralizar sin que por ello se iden-

tifique como organismo descentralizado, puede contar con el mayor -- número de elementos para realizar sus funciones como si fuese un organismo descentralizado, puede contar con el mayor número de elementos para realizar sus funciones como si fuese un organismo descentralizado, pero sigue siendo normado por la entidad central, por lo tanto es necesario ver las alternativas que nos dá la descentralización administrativa y por servicio.

1.3.2. Tipos de descentralización.

La descentralización requiere de un proceso largo y complejo - donde es necesario considerar los recursos con que se cuenta, así - como los objetivos y políticas internas y externas, un problema al - que se enfrenta la descentralización es la siguiente; se trata de un proceso largo debido a la inversión o utilización de recursos, el - quitar del centro un organismo en ocasiones es necesario crear otros que van a ir absorbiendo el organismo en cuestión, sin embargo existen alternativas dentro de la misma descentralización sin que por - ello se actúe fuera de los lineamientos y políticas centrales.

La importancia de este apartado radica en ofrecer de alguna manera una alternativa dentro de lo que se considera la descentralización administrativa, se trata de realizar un trabajo que responda a esta necesidad: la descentralización de la Vida Nacional, en pocas - palabras, proponer la descentralización administrativa dentro de la descentralización política general como un inicio a un proceso inevitable como lo es la descentralización general.

La descentralización en su más simple consideración significa quitar del centro y de acuerdo al concepto del significado de administración optimizar todos los recursos con el mínimo de esfuerzos, unidos nos dan una alternativa para la solución de problemas específicos en el proceso de descentralización, por lo tanto, la descentralización puede ser:

- Descentralización administrativa (geográfica)
- Descentralización administrativa (por servicio)

Descentralización Administrativa Geográfica.

"Acción de crear o transferir funciones que realizan los organismos con personalidad jurídica distinta de la del estado, con patrimonio propio y con autonomía técnica orgánica y técnica -organismos descentralizados- pero que se encuentran sujetos a controles especiales por parte de la Administración Pública Centralizada. También podría hablarse de la descentralización de la actividad administrativa, en el caso de la transferencia de responsabilidades y recursos por vía de la concertación (acuerdos de voluntades o de nivel federal del gobierno a los gobiernos estatales y municipales)".

Descentralización por servicio.

"Forma de descentralización en la que se considera objetivamente en el sector público, buscando relegar su independencia respecto al poder central, constituyéndolo con personalidad propia y cierta autonomía de gestión, con el fin de promover el interés general y la

mayor eficacia del servicio mismo". (13)

En la descentralización administrativa (geográfica) se considera la acción de transferir funciones con carácter administrativo, la participación de las entidades federativas, connotando la transferencia de responsabilidades para la toma de decisiones, con autonomía técnica sin por ello desvincularse del organismo central. Consiste simplemente en delegar ciertas funciones sin que el organismo tenga que trasladarse físicamente en su totalidad, solo aquella área en - que se encuentre contenida la función a descentralizar.

1.4. La descentralización como una estrategia del Estado.

Con la finalidad de buscar un más sano federalismo, devolver a los estados de la República facultades que antaño le eran propias y que por no ejercerlas, la Federación centralizó, el Estado Mexicano plantea una estrategia: La descentralización de la Vida Nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1981-1988, se plasma como uno de los objetivos que el gobierno se propone alcanzar y se pro--nuncia a "Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales". (14) Este objetivo del Gobierno Mexicano representa un trabajo arduo para conseguir que las estructuras del país obtengan un cambio cualitativo, es decir que se está hablando de calidad, funcionamiento, al modificar -- las estructuras se espera una modificación en todos los ámbitos, -- desde luego benéfica para la sociedad.

A través de la concertación el estado pretende cristalizar el objetivo, de tal manera que las entidades federativas tenga participación en el desarrollo integral del país.

En el capítulo quinto del Plan Nacional de Desarrollo, una -- parte se refiere a delimitar la estrategia como un cambio de estructuras, con una orientación. "Descentralizar en el territorio nacional las actividades productivas y el bienestar social". (15)

La participación de las entidades federativas se realizará mediante un pacto denominado acuerdo de coordinación. "La concerta--

ción es un mecanismo convencional para determinar los medios de consecución de las metas y objetivos de los planes. Concertar es pac—tar, acordar, convenir, celebrar un trato. Este mecanismo es acorde con los dos atributos que tiene el estado: facultades para dictar actos de autoridad y facultades para celebrar actos de gestión".(16)

De esta manera las entidades federativas podrán celebrar convenios o actos semi contractuales con el Ejecutivo Federal, para apegar sus planes y programas a los de carácter global y sectorial, a así individualizar las modalidades de cumplimiento de sus obligaciones.

La concertación no implica que la ejecución del plan sea optativa, sino sólo en las modalidades de cumplimiento de sus obligaciones.

La participación de la sociedad está marcada así mismo en el Plan Nacional mencionado. "Las acciones del Plan se instrumenta a través de las cuatro vertientes previstas en la Ley de Planeación: la obligatoria, para el ámbito de el sector público federal; la de coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación que el gobierno federal realice con los Gobiernos de los Estados; la inducción, que se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las acciones de los particulares. A través de estas vertientes se define el carácter operativo de la estrategia y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo

y se concreta la participación de la sociedad en la ejecución del plan". (17)

Esta participación es importante, pues los cambios estructurales implican también a los recursos humanos de alguna manera y el participar activo de la sociedad permitirá un mejor entendimiento de los cambios.

Los mecanismos de coordinación a efecto de que los gobiernos estatales participen en la Planeación Nacional de Desarrollo y coadyuven, en el ámbito de sus perspectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación y a la ejecución de las acciones que deben realizarse en cada entidad federativa y que componen a los diversos órdenes del gobierno. En este sentido la ejecución del Plan se realizará en el marco del convenio único de desarrollo. En cada estado, con pleno respeto a su soberanía, se está apoyando la organización de sistemas estatales de planeación para que sean las propias entidades federativas quienes promuevan y administren su proceso de desarrollo. A través de estos sistemas se formulan o actualizan los planes estatales que precisan las características particulares para el desarrollo de cada entidad.

NOTAS

CAPITULO I

- (1) José de Jesús Noyola Fuentes. La importancia de la auditoria administrativa en la empresa descentralizada. Tesis profesional. UNAM. FES-C. México 1983. p. 67.
- (2) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 19° ed. México, Ed. Porrúa 1979. p. 13.
- (3) Fernandez Arena José A. El Proceso Administrativo. México, Ed. Diana. 1978. p. 97.
- (4) Diccionario de la Lengua Española. p. 300
- (5) Presidencia de la República Glosario de Términos Administrativos. I.M.P. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1982. p. 46.
- (6) Conferencia del Dr. Guillermo Soberón Acevedo. Colegio de México. 1983.
- (7) Dessler Gary Organización y Administración. España. Ed. Prentice-Hall. p. 104-105
- (8) Fernandez Arena. El proc... p. 98.
- (9) Apuntes de Administración Pública. FES-C UNAM, Profesor Alberto Pozzi P.
- (10) Ruiz Masieu Francisco. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. México. Ed. Limusa 1981. p. 185
- (11) Conferencia del Dr. Guillermo Soberón Acevedo. Colegio de México. 1983.

- (12) Apuntes de Administración Pública. FES-C. UNAM. Profesor Alberto Pozzi P.
- (13) Presidencia de la República. Glosario dep. 66-67
- (14) Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. p. 12
- (15) Ibid... p. 112-113.
- (16) Presidencia de la República. Glosario dep.42
- (17) Presidencia de la República. Plan Nacionalp.423

C A P I T U L O I I
LA PUBLICIDAD Y SU CONTROL

2.1. Definiciones de publicidad.

Existen muchos conceptos referidos a definir la publicidad, se considerarán solo algunos de ellos.(1)

Linten H. Es una suma de técnicas orientadas a fin de proveer - una demanda. Demanda que, en la mayor parte de los casos, no responde a una necesidad de primer orden. Cuando esta necesidad existe, la demanda es automática y la publicidad apenas a de cumplir otra misión que canalizarla.

Soto Angli Francisco. La publicidad es uno de los más importantes fenómenos del siglo. Motor básico sin duda del desarrollo contemporáneo, consecuencia del crecimiento económico y social, respuesta lógica a la producción masiva de la industria que requiere ventas - óptimas. La publicidad 1) Crea necesidades; 2) Acelera la demanda; - 3) Orienta el consumo; 4) Mejora la producción. Está en todas partes. Penetra en todas las áreas, presiona sobre todos los gustos.

Deutsch, H. Se puede definir la publicidad como la aplicación de un conjunto de técnicas de comunicación que tienen por objeto influenciar y lograr la decisión de compra o que se consuma un bien o servicio.

Fogwill-Steimber. (E.U.) La publicidad es el conjunto de mensajes destinados a hacernos comprar cosas. Sirve para vender, haciendo apetecibles los artículos de consumo.

Britton Mason. (E.U.) Publicidad es el proceso de actividades -

para impresionar al público con própositos comerciales.

Laoir Marcel. (Francia) Se entiende por publicidad el conjunto de medios adecuados para impresionar al público con vistas a la venta de un producto o la utilización de un servicio. El término en sí derivado de "público" del latín publicus, indica propiamente que -- trata de alcanzar, mediante diversos métodos o técnicas, llamar la atención, solicitar o atraer un número importante de presuntos -- clientes, un "público". En la aceptación actual de este término, la publicidad comprende cualquier forma de mensaje lanzado para despertar primero y desarrollar después las necesidades de los consumidores, para provocar la venta de artículos o servicios, para obligar a la masa a pensar y actuar en el sentido deseado, por lo que lan--zan el mensaje la publicidad tiene algo de ciencia para res--ponder a ciertas leyes, exigir una formación básica o imponer una -- disciplina. Tiene mucho de técnica, al poner en línea una serie de medios o métodos para seducir o convencer al cliente.

De estas definiciones se puede apuntar que:

- La publicidad es una actividad (independientemente de que -- sea considerada una técnica, ciencia o arte) comercial.
- Es dirigida a un público con características específicas.
- Su objetivo es provocar la demanda.
- Forma parte del contexto económico y social del país, por lo que puede representar ventajas y desventajas para la sociedad.
- Está presente en todas partes, a través de todos los medios

de comunicación.

- Persigue objetivos bien definidos respecto a lo que anuncia.

Uno de los propósitos de la publicidad es el consumo, busca que el consumidor identifique plenamente el producto en cuestión anunciado.

Algunos publicistas afirman que los elementos persuasivos de un mensaje se pueden manejar y dirigir al individuo, mientras que otros señalan, que cada mensaje debe dirigirse al sector social previamente seleccionado y clasificado de acuerdo a los métodos establecidos como técnicas para tal efecto.

2.2. Clasificación de la publicidad.

La actividad publicitaria ha sido clasificada por varios autores, sin embargo para efectos de este trabajo se mencionará la propuesta por Philip Kotler, Artur Kroger y Charles Dikksen, por considerarla la más completa. (2)

La publicidad se puede clasificar como sigue:

Por su expansión geográfica:

Publicidad Nacional.

Es aquella hecha para ser difundida dentro de los límites de la nación, destinada a alcanzar todos los lugares posibles.

Publicidad Regional.

Es aquella que se trasmite en una o varias regiones.

Publicidad Local

Busca alcanzar al grupo de consumidores dentro de un centro de distribución dado, a través de los medios de comunicación local.

Por el público al que se dirige.

Publicidad dirigida al consumidor.

Es aquella en la que el mensaje está entrando en acción al consumidor final.

Publicidad dirigida a los industriales.

Destinada a personas que no son el consumidor final, sino que -

la utilizan para su compañía.

Publicidad dirigida a los comerciantes.

Dirigida a los intermediarios entre la fábrica y el consumidor.

Por su influencia en la demanda.

Publicidad primaria del producto.

Está enfocada a mostrar cómo el producto puede satisfacer las -
necesidades del consumidor.

Publicidad selectiva de la marca.

Pretende estimular la demanda de un estilo, modelo tipo marca
particular de un producto.

Por el fin que se propone.

Publicidad de acción directa.

Tiene por objeto obtener una respuesta inmediata por parte del
consumidor.

Publicidad de acción retrasada o indirecta.

Diseñada para influir en el consumidor, de tal manera, que su
opinión o imagen acerca de la marca sea favorable, condicionando la
demanda de marca.

Por su contenido.

Publicidad de productos o marcas.

Es aquella que hacen los productores de artículos de consumo o

servicios de una marca particular, propiedad del fabricante.

Publicidad institucional.

Tiene como fin establecer actitudes favorables, enfocadas a la organizaci3n, sea p3blica o privada.

Por sus características.

Publicidad actual.

Se trasmite al consumidor ciertos aspectos del producto, ya sean químicos alimenticios, nutritivos, etc.

Trasmite al consumidor situaciones en las cuales se plasman momentos emocionales, que inducen al consumo del producto.

2.3. Medios Publicitarios.

Desde la aparición de los medios masivos de comunicación y al ser utilizados por la actividad publicitaria, se les ha atribuido - una característica muy importante, llegar al receptor a través de - imágenes palabras, impresos...., hechos que podrían ser negativos o positivos, dependiendo del tipo de estimulación o respuesta que provoquen. Los medios de comunicación en nuestros días sirven a la publicidad en el sentido de que la hacen o pueden hacerla llegar a - lugares lejanos.

Los medios de comunicación se pueden clasificar en tres grandes grupos: Medios publicitarios audibles, medios publicitarios visuales y medios publicitarios combinados:

		Móviles (televisión, pantallas, cines, globos, carteleras ambulantes)
	Visuales	
		Impresos (periódicos, revistas, carteles, letreros, banderolas.
Medios publicitarios		
	Audibles	Radio, teléfono, sistemas públicos de sonidos.
	Combinados	Televisión, cine, carteleras ambulantes...

Esta clasificación responde a la relación que el mensaje publicitario tenga con los sentidos del consumidor.

Veamos algunas de las características de algunos de ellos:

Características de la Televisión.

- Es muy amplio su auditorio.
- Al ser vista por muchos, el costo resulta relativamente barato.
- Es variable la forma de motivar a través del oído, vista, color y movimiento.
- El anuncio es captado más fácilmente, por ser uno e individual a los demás productos.
- Permite la selectividad del auditorio (por horarios)
- Los mensajes son rápidos y breves.

Características de la radio.

- Es de difusión inmediata.
- Es escuchado por todo tipo de públicos.
- Existen por lo menos dos aparatos de radio por hogar.

Medios impresos.

- Publicaciones periódicas.
- Periódicos.
- Revistas.

Publicaciones periódicas.- Se consideran dentro de éstas los diarios, los periódicos y las revistas, algunas de ellas son publicaciones populares y entretenidas, que proveen material para la diversidad de gustos e inclinaciones, otras son publicaciones serias de un alto -

nivel literario y por último las revistas especializadas.

Características de los periódicos.

- Es una fuente de tradición en la comunicación.
- Está escrito y editado para personas de todas las edades.
- Llega a casi toda la república.

Las revistas.

Este tipo de medio ha tenido un notable incremento en su uso — como medio publicitario.

Características de las revistas.

- Su público puede ser seleccionado de acuerdo a grupos socio-económicos.
- Por la calidad del papel contiene anuncios muy bien reproducidos.

Medios al aire libre.

Podemos citar los letreros luminosos y otros similares donde se utiliza el mural, los letreros luminosos se destacan por su tamaño, además de que su lectura debe ser rápida debido a la brevedad del texto, el atractivo del color y la originalidad del dibujo.

La cinematografía.

Es uno de los medios más nuevos en el uso de publicidad, se pueden proyectar diapositivas y películas en las localidades donde exista cine.

Es evidente que a la par con la publicidad en gran escala utilizada de los medios de comunicación masiva, existen otros métodos -- artesanales por así llamarlos, algunos de ellos tan antiguos como - las mismas ferias y tianguis, el pregonero o el merolico, quienes - han reinado durante muchos años en nuestros mercados populares. La publicidad utiliza los más diversos medios para llegar hasta los más alejados pueblos y rancherías.

Por otro lado, la publicidad seguirá buscando caminos nuevos - que la hagan llegar al consumidor.

2.4. Marco legal de la publicidad.

Se ha definido a la legislación como "el proceso por el cual - una persona u organismo capaz, formula una norma de derecho ante diversas exigencias que deben dirigirse". (*)

La legislación de la publicidad debe entenderse por lo tanto, como un conjunto de normas jurídicas contenidas en el derecho positivo de una nación que norman y regulan la actividad dedicada a recomendar y orientar al mercado de consumo actual o potencial, sobre un producto o servicio en un lugar y tiempo determinados, lo que significa que las normas de derecho tienen un límite que no debe rebasar las fronteras.

La legislación de la publicidad que se relaciona con la salud encuentra su justificación en que algunas veces puede incurrirse en la difusión de conceptos falsos que induzcan al consumidor a crearse hábitos de consumo que pueden llegar a ser perjudiciales para su salud.

El Estado Mexicano a creado normas legales que buscan de alguna manera proteger al consumidor, y además busca orientarlo para que - su decisión de compra sea más acertada, el estado tiene la responsabilidad de velar por los intereses y por el bienestar de la sociedad, la legislación publicitaria lejos de ser un retroceso dentro de la - actividad, como tal representa un beneficio tanto para el productor y distribuidor como para el consumidor, pues en ellas se marcan las

orientaciones en la decisión de compra.

La actividad publicitaria comprende medios y mensajes de muy diversa índole, por lo que el estado a través del gobierno define la competencia de las instituciones implicadas en la decisión de compra.

La publicidad como todo, está inmersa en una legalidad que veremos a continuación, tomando como referencia el orden cronológico de publicación.

1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.-Ley de Imprenta.

3.-Ley Federal de la Industria Cinematográfica.

3.1 Reglamento de la Ley de la Industria Cinematográfica.

4.- Ley Federal de Derecho de Autor.

5.- Ley Federal de Radio y Televisión.

5.1 Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

6.- Ley Federal de Protección al Consumidor.

6.1 Reglamento de anuncios para el Distrito Federal.

7.- Ley General de Salud.

7.1 Reglamento de la Ley General de Salud.

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como máximo cuerpo jurídico del derecho mexicano, la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene los fundamentos - para legislar sobre cualquier materia, promulgada el 5 de febrero de 1917, estipula los diversos aspectos jurídicos que deben ser amparados por el derecho y que se plasman en otros ordenamientos como leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y circulares, y que son dependientes de la Constitución, por haber sido un resultado de ella.

En materia de publicidad nuestra carta magna estipula indirectamente su control en lo que respecta a las garantías de libertad de - expresión y a la libertad de prensa, el control que se marca a la - publicidad en estos artículos, se debe a que es una expresión y que puede ser por medio de los mecanismos impresos. Con respecto al control sanitario de la publicidad se estipula en la adición hecha al - artículo cuarto, párrafo tercero, referido al derecho de protección de la salud.

De la Ley de Imprenta.

"La Ley de Imprenta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1917. Es reglamentaria del artículo sexto y séptimo de la Constitución Política Mexicana. Legisla a la publicidad en lo que se refiere a los ataques a la vida privada, ataques a la moral, ataques al orden o la paz pública, con responsabilidad penal por los delitos anteriores"

Esta Ley se hace obligatoria en el Distrito Federal y territorios para delitos del orden común, y en toda la República para los delitos

de la competencia de los tribunales federales. (4)

De la Ley Federal de la Industria Cinematográfica.

"Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1949, con el propósito de ordenar las actividades propias de la industria cinematográfica, a efecto de lograr la elevación moral, artística y económica de la propia industria, y comprende la exhibición de películas nacionales o extranjeras de largo y corto metraje". (4)

Del Reglamento de la Ley de la Industria Cinematográfica.

"En este reglamento se indica que la autorización para películas nacionales y extranjeras se considera siempre y cuando el espíritu y contenido de las películas en figuras y palabras no infrinjan los límites que para la manifestación de ideas y la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, establezcan los artículos sexto y séptimo Constitucionales. Cuando exista infracción a éstos artículos se negará la autorización. (5)

De la Ley Federal de Derecho de Autor.

"Esta Ley es reglamentaria del Artículo 28 Constitucional, y sus disposiciones son de orden público. Tiene por objeto la protección de los derechos en beneficio del autor de toda obra intelectual o artística y la salvaguarda del acervo cultural de la nación.

Fue promulgada el 31 de diciembre de 1956. Posteriormente fue

reformada y adicionada, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1963". (6)

De la Ley Federal de Radio y Televisión.

" Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960. En su artículo primero dispone que el espacio territorial por el que se propagan las ondas electromagnéticas, corresponde al dominio de la nación y que dicho dominio es inalienable e imprescriptible.

La radio y la televisión, como medios para la publicidad hacen uso de las ondas electromagnéticas. La ley señala que constituyen - una actividad de interés público y determina que la obligación del - estado es protegerlas y vigilarlas; señala asimismo, que ambos medios tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. (7)

Del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.

"Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1973. Reglamenta a la Ley Federal de Radio y Televisión y desarrollo para los fines de su regulación, los postulados legales que establecen que la radio y televisión deben constituir vehículos de integración nacional, enaltecimiento de la vida común, orientando a dichos medios de manera preferente a la ampliación de la educación -

popular, la difusión de la cultura, la extensión de los conocimientos, la ptopsgción de las ideas que fortalizcan los principios y tradiciones nacionales, el estímulo a nuestra capacidad para el progreso; a la facultad creadora del mexicano para las artes, y al análisis de los asuntos del país desde el punto de vista objetivo, a través de orientaciones adecuadas que afirman la unidad nacional". (8)

De la Ley Federal del Protección al Consumidor.

"Esta Ley entró en vigor el 5 de febrero de 1976, su función consiste en regular las actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a los consumidores. Por tanto, la misma ley establece que quedan obligados al cumplimiento de esta ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y órganos del estado, en cuanto realicen alguna de las actividades mencionadas anteriormente. Las disposiciones de esta Ley regirán en toda la República y son de orden público e interés social y su aplicación y vigilancia en la esfera administrativa, a la falta de competencia específica de una determinada dependencia del ejecutivo federal, corresponderán a la Secretaría de Industria y Comercio y Fomento Industrial y son considerados como órganos auxiliares toda clase de autoridades estatales y municipales". (9)

Del Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal.

"Este reglamento establece que todos los anuncios publicitarios

que se difundan en lugares públicos del Distrito Federal, están sujetos a las disposiciones que contiene, es competencia del Departamento del Distrito Federal la aplicación y vigilancia del cumplimiento del citado reglamento, que fue publicado el 30 de noviembre de 1976 en el Diario Oficial.

En este reglamento se exige que el contenido del mensaje publicitario sea veráz, es decir, cierto o verdadero, que evite los engaños y el hacer caer en el error al consumidor, y que en su texto, -- figuras o contenido no sea contraria a la moral o a las buenas costumbres de la sociedad". (10)

De la Ley General de Salud.

Reglamentaria de párrafo tercero del artículo 4º Constitucional e instrumento básico para dar eficacia progresiva para que este derecho social pueda darse.

La Ley General de Salud sustituye al Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1973, al que deroga expresamente y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, y entró en vigor el 1º de julio de 1984.

Las disposiciones de la Ley pueden clasificarse en tres grandes categorías: las que estaban incluidas en el Código Sanitario y se incorporaron a la Ley sin modificaciones substanciales; la que tienen su antecedente en el Código Sanitario pero la Ley las recoge -- previa modificación de relevancia, y las que no reconocen anteceden

tes en el Código Sanitario; y por lo tanto, son básicamente innovaciones.

La Ley General de Salud en su artículo 3° fracción XXV, contempla el control sanitario de la publicidad de las actividades, productos o servicios que se refieren en dicha Ley, y su aplicación se especifica en el título decimotercero, estas normas u ordenamientos legales del control sanitario de publicidad se refieren al contenido de los mensajes y a la autorización por parte de la Secretaría de Salud para su difusión. Las características específicas de estos artículos se verán en el capítulo siguiente, así como su reglamento respectivo.

C A P I T U L O I I I

E L C O N T R O L S A N I T A R I O D E P U B L I C I D A D

3.1. El Derecho a la Protección de la Salud.

Una sociedad formalmente constituida tiene derecho por principio natural y legal a vivir en un ambiente sano. El estado debe ser el principal promotor de la salud y crear las bases necesarias para que el pueblo tenga acceso a los servicios de salud. Las posibilidades de mejorar la estructura de salud para dar un uso más productivo de los recursos y el cumplimiento de ampliar el acceso a los mexicanos a los servicios de salud, han hecho imperativa la necesidad de crear la integración de estos servicios en un plan integral a través de un sistema nacional de salud que permitirá convertir en realidad la doctrina de la salud, que es una necesidad y un derecho del hombre y que garantizarla para todos es un compromiso que sólo el estado puede aceptar y cumplir con éxito.

El principio básico en que se fundamenta el derecho a la protección de la salud se encuentra contenido en el párrafo tercero del artículo 4° Constitucional que dice : "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 las bases y 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"

Indudablemente que uno de los fines esenciales del estado es la salud, entendida como El disfrute de un estado de bienestar inte-

gral, biológico, psicológico y social. Por lo tanto, las funciones - de salud pública forman parte de los sistemas organizados por la administración pública cualquiera que sea la estructura política del - estado, con la finalidad de prevenir y atender los daños que resul- - ten de las relaciones propias entre individuos y su medio ambiente, tomando en cuenta las condiciones demográficas, ecológicas y geográficas.

El desarrollo de los servicios de salud en nuestro país han sido el resultado de las formas de derecho. Así tenemos que en el siglo XIX y los principios del presente, la salubridad consistía únicamente en la vigilancia del comportamiento de enfermedades transmisibles, - hoy en día el concepto de salubridad general encierra otras actividades, productos, servicios que en ese entonces no estaban contemplados.

La tarea del estado en relación a la salud ha tenido sus momentos de participación en conjunto con las entidades federativas. En - la década de los 30s, al firmarse convenios entre la federación y - los estados, se asumió la tarea de proporcionar servicios de atención médica. Conforme se desarrolló el estado moderno, se diversificaron las actividades y disciplinas relacionadas con la salud pública exten- diéndose los campos de acción.

Con ésto se entiende que la fundamentación al derecho de protecc- ión está dada, que el estado es el principal elemento de interés -- por ello y que la participación de las entidades federativas debe - darse con la finalidad de conformar una sociedad que goce de un --

bienestar integral.

La salud no sólo incluye enfermedades, epidemias y control de calidad, ésta debe ir más allá de estas consideraciones, hoy en día se incluye la actividad publicitaria de los productos y servicios - que marca la Ley General de Salud dentro de lo que se llama salubridad General.

3.2. Estrategias generales de la Secretaría de Salud.

Con la finalidad de dar cumplimiento al párrafo tercero del Art. 4° Constitucional es responsabilidad de la Secretaría de Salud, cong lidad un sistema que haga efectiva dicha acción, y además, paralela- mente a ésto , buscar la integración en un sector a la administra- ción pública federal.

Para lograr los fines que el estado a través de la S.S.A., se plantean tres estrategias que fundamentan la consolidación del sis- tema nacional de salud; estas estrategias son:

"La Sectorización de las instituciones que proporcionan servi- cios de salud.

La Descentralización de los servicios de salud a la población, para que los gobiernos estatales y municipales asuman gradualmente la responsabilidad en la prestación y administración de servicios de salud; se busca una más adecuada diferenciación de funciones por efecto de la desconcentración y descentralización de los servicios. Esto es la equidad en la prestación de los servicios y responsabili dades.

La modernización administrativa entendida como la conformación de una administración sanitaria más simple, que se oriente en la - perspectiva de los cambios estructurales". (11)

Estas estrategias son planteadas desde el punto de vista global pues son estrategias rectoras del Plan Nacional de Desarrollo. La -

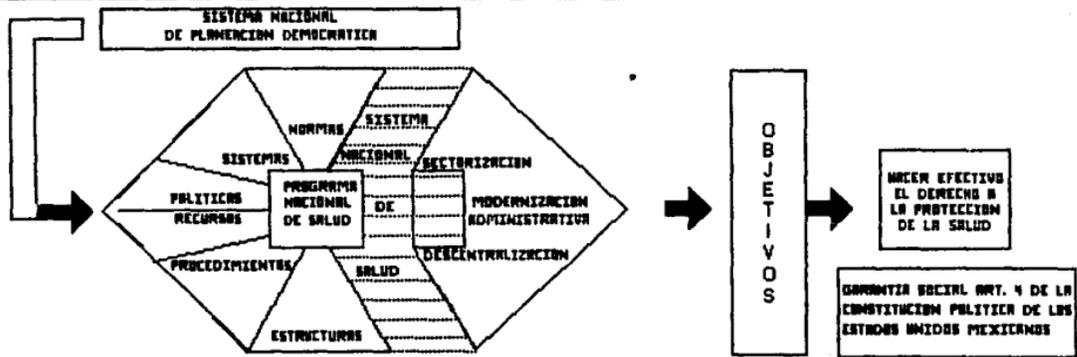
tendencia va encaminada a resolver problemas de salud en este caso. Se plantea la integración de un sector en el que confluyan federación y estados federados con responsabilidades al ejercicio de sus atribuciones, es decir, una integración de objetivos y responsabilidades y una descentralización de funciones y acciones que permitan la consolidación de un sistema nacional de salud, y para efecto de lo anterior, la Ley General de Salud en el artículo 18 marca: 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, se establecerán en los acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas en el marco del convenio único de desarrollo.

La S.S.A. procurará la celebración de acuerdos coordinados con los gobiernos de las entidades federativas, para la participación de éstos en la prestación de los servicios a que se refieren las fracciones III, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, del Art. 3° de esta Ley. (13)

Dentro de las estrategias y objetivos que marca la S.S.A., se contempla la descentralización y con ello la implicación de las entidades federativas, por lo tanto, el sistema que se propone en esta investigación no desvirtua los objetivos ni se encuentra desvinculado de las actividades propias de la S.S.A. La descentralización por

lo tanto, forma parte del control sanitario al fundamentar la participación de las entidades federativas.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PARA LA INTEGRACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD



FUENTE. S.S.R. PLANEAMIENTO. PARA LA MODERNIZACION DE LA S.S.R. DE/1984

3.2.1. Una estrategia; la descentralización.

La secretaría de Salud en respuesta al Plan Nacional de Desarrollo, ha contemplado dentro de sus estrategias, la descentralización de algunas de sus funciones, encausando sus acciones hacia un federalismo más sano, es decir, compartir con la federación responsabilidades. El mandato del Constituyente en materia sanitaria estableció que ésta es de competencia concurrente, es decir, deben intervenir conjuntamente la Federación y los estados, el ímpetu centralizador encontró en la administración de la salud el ámbito propicio, y los convenios de servicios coordinados de salud pública, que desde los años treinta se empezaron a celebrar con los estados, se transformaron en vehículos de centralización.

Los estados - y con ellos los municipios - fueron paulatinamente suplantados por la federación. Aunque así fueron los hechos, el espíritu descentralizador de nuestro régimen constitucional nunca se extravió y a través de las distintas modalidades de desconcentración territorial se han dado esfuerzos por devolver a los estados así sea parcialmente, sus facultades legales en esta materia. (14)

Es clara la estrategia de la Secretaría, apoyar una estrategia emanada del Plan Nacional de Desarrollo, y por otra, establecer -- competencia concurrente con los estados a través de la descentralización, devolviendo facultades que en otros tiempos ejercían los estados complementándolas con nuevas responsabilidades en otros rubros.

La Secretaría, con la finalidad de cristalizar la acción descentralizadora plantea dos políticas y dos mecanismos, que contemplan la importancia del impulso a la descentralización, buscando la eficacia para el cumplimiento de sus cometidos a través de la determinación de normas técnicas que verifiquen y conformen el sistema general, es decir, sin perder o desviarse de los objetivos generales encauzados en la vertiente de coordinación contenida en el Plan Nacional de Desarrollo.

La descentralización se plantea bajo un proceso gradual en cuanto a la transferencia de funciones que se van llevando a cabo por sus programas respectivos, así como en lo que respecta a las entidades federativas que son receptoras, dicha transferencia se lleva a cabo por medio de los acuerdos de coordinación dentro del Convenio Único de Desarrollo, este proceso es costoso pues requiere de rehabilitar servicios, reforzar estructuras y realizar evaluaciones y seguimientos. Es un proceso participativo, ya que el receptor interviene directamente en las decisiones sobre la transferencia de funciones, programas y recursos comprometiéndose ambas partes a cumplir con sus responsabilidades aceptadas, por lo que el proceso debe ser sincrónico con el restante de la Administración Pública, por lo tanto, estará sujeto a un programa específico, es decir, su acción es programada.

El programa de descentralización precisa que:

- " 1) El programa se sujeta a los lineamientos del Ejecutivo --

Federal, a las normas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, defina en materia de desarrollo regional y a los acuerdos de coordinación que, conforme al Convenio Unico de Desarrollo, se celebren o revisen con los gobiernos estatales;

ii) La bases para la celebración o reunión del acuerdo de coordinación incluyen: las facultades a descentralizar a los gobiernos de los estados; los recursos afectados; las acciones para la integración y funcionamiento de los sistemas estatales; los manuales de organización, de procedimientos y de servicios, los plazos para el cumplimiento de los compromisos.

iii) Se define el carácter administrativo de los Servicios Coordinados de Salud Pública y se incorpora a su estructura de las Unidades Administrativas de la Secretaría, en el proceso de descentralización.

iv) Las Unidades Centrales ejercerán facultades normativas y de control, y la Unidad Regional ejercerá facultades de enlace y de apoyo a la operación regional y a las estrategias de descentralización, y los estados ejercerán facultades de carácter operativo". (12)

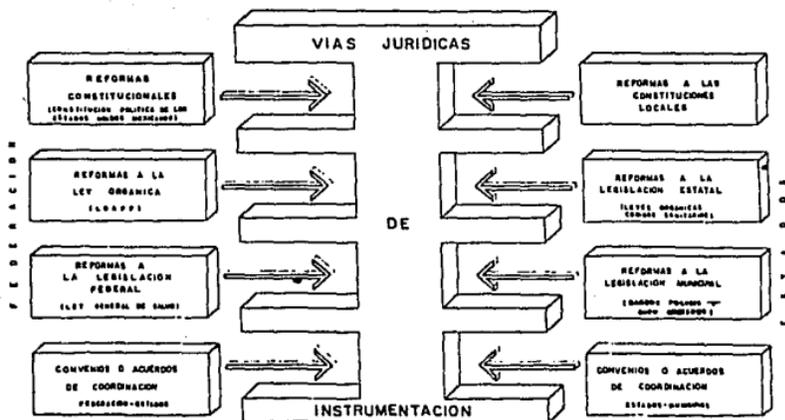
Como una estrategia de la Secretaría de Salud, la descentralización está marcada en procesos graduales, definiendo en cada etapa - las facultades que ejercerán los estados, sin olvidar el carácter - normativo y de control que ejercerán las unidades centrales.

En el Programa de Racionalización de la Regulación (1984-1988)

la Secretaría de Salud marca líneas estratégicas de acción con respecto a la descentralización y al control sanitario de publicidad - entre otras, y en este sentido, la acción pretende establecer un sistema de supervisión y control de las funciones de vigilancia sanitaria en las entidades federativas, al contemplarlas en el control y - vigilancia resulta necesario establecer el vínculo por el cual se dé esta participación en forma estructurada sin desviarse de los objetivos fundamentales de la institución, considerando las estructuras de las entidades en cuestión, por lo que en el mismo programa plantea - el establecer convenios de descentralización en los estados para la inspección y verificación de la publicidad relacionada con la salud, con la finalidad de evitar que dicha actividad se difunda sin autorización sanitaria, esto conlleva a la Secretaría a adecuar, modificar con técnicas administrativas que permitan convertirlo en un instru--mento ágil en el momento en que se descentralice la función de verificación entendida como una función dentro de la inspección.

El cuadro siguiente (1.2) muestra las vías jurídicas en las que se basa la descentralización.

DESCENTRALIZACION



FUENTE. ° S.S.A. Planteamientos para la modernización de la S.S.A. junio 1984

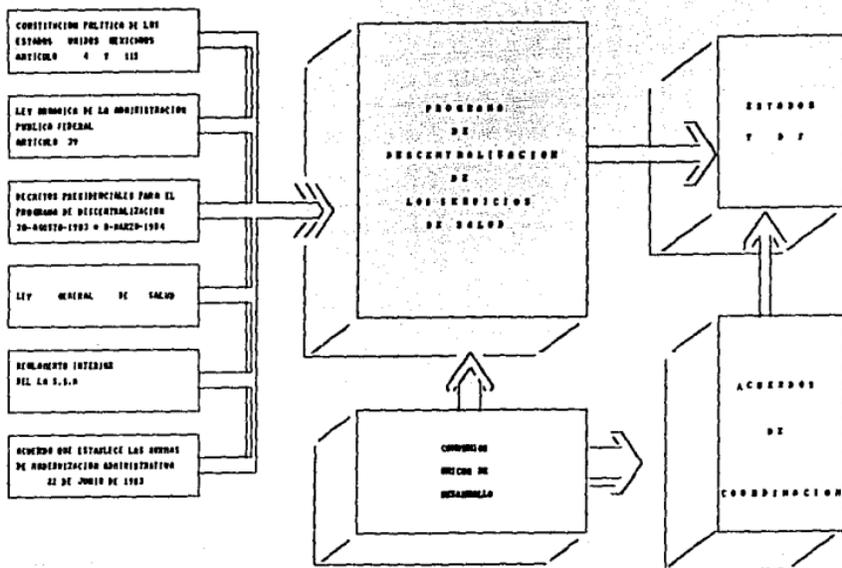


FIGURE. S.S.A. Planteamiento para la modernización de la secretaría de salud y sistemas junio 1984

3.2.2. Mecanismos de Coordinación.

Para dar efectividad al derecho social de la protección a la sa lud. El sistema adopta la estructura sectorial, bajo la responsabili dad de un coordinador, dentro del cual las instituciones públicas - que proporcionan servicios de salud, coordinan sus programas y accio nes en busca de un uso más efectivo de los recursos con que las dota la sociedad, evitando las duplicaciones y contradicciones en su em pleo. Supone que las instituciones de salud, sin perjuicio de su per sonalidad jurídica y patrimonio propios y de su autonomía, se inte gren y coordinen funcionalmente.

El doctor Guillermo Soberón, actual Secretario de Salud, en la conferencia de octubre 20 de 1983, en el Colegio de México, hace aly sión al Programa de Descentralización y explica los mecanismos de - coordinación de la siguiente manera:

"En lo que respecta a la actuación de la dependencia coordinado-
ra, en el caso de la delegación de funciones puede actuar en el
momento que le plazca, de manera discrecional; en la desconcen-
tración a posteriori, cuando piense que está justificado intro-
ducir acciones correctivas. Y en la descentralización, en lo -
que se llama "por excepción", o por control de tutela, es decir,
a través de los propios órganos de Gobierno de las instituciones
descentralizadas.

Con el caso del poder de tutela, o sea por excepción, en el que

ejercen las entidades coordinadoras sobre la entidad descentralizada, podría ser similar al que ejerce un padre de familia en algún momento, cuando sus hijos eran pequeños y aspira a este tipo de autoridad.

Tiene que darse la descentralización en vía de coordinación con los estados, a través de los acuerdos de coordinación dentro -- del Convenio Unico de Desarrollo, surgirán las formas para ir transfiriendo las facultades. No pensamos que sea fácil ni posible con todos los estados al mismo tiempo, dado que no tienen todos las mismas capacidades administrativas, ni la misma infra estructura desarrollada, se requiere de rehabilitación de servicios, reforzamiento de estructuras, evaluaciones y seguimientos, y naturalmente, ésto cuesta dinero.

La descentralización es participativa tienen que transferirse las facultades, y el receptor intervenir directamente.

Una cosa muy importante: tiene que ser sincrónica con el resto de la administración.

En este proceso, las unidades centrales de la secretaría se ocuparán de normar, planear, evaluar y controlar; y los servicios de salud de las entidades federativas se ocuparán de la operación de los servicios. Esto requiere que la norma pueda ser enviada actualizada en forma tal que los servicios de salud puedan captarla y seguirla, y de otra parte, que la información relativa a las acciones que llevan a cabo los servicios de salud

pueda ser recogida para retroalimentar, o sea que en medio debe haber un mecanismo de coordinación.

La Secretaría de Salud, a través de la Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública, establecerá la retroalimentación con las entidades federativas.

Por lo que nos atañe directamente a la reforma constitucional del artículo cuarto, en donde se introdujo el derecho a la protección a la salud, allí se indica la concurrencia en lo que toca a las acciones de salubridad general entre la federación y los estados.

En lo que toca a los estados, habrá que introducir reformas a las constituciones locales, y asimismo, a las diferentes leyes estatales.

El Programa de Descentralización tiene que llevarse a través de los Convenios Unicos de Desarrollo". (15)

Los titulares de cada Secretaría tienen conferida la facultad o atribución de ser los coordinadores del sector al que representan.

Los mecanismos de coordinación están concentrados en cada sector, es decir, que será centralizada la coordinación, no así, las funciones que cada entidad asuma en el logro general de los objetivos planteados por el sector al que pertenezca, la instrumentación de la coordinación se llevará a cabo a través de los Convenios Unicos de Desarrollo.

3.2.3. La Participación de las Entidades Federativas.

Ante las condiciones económicas en que vivimos, es esencial la participación de las entidades federativas para el logro de los objetivos que se ha marcado el Gobierno y que representan un beneficio para la sociedad. En materia de Salud, la participación es de suma importancia con un objetivo central y necesario: que los servicios de salud lleguen a la población con más eficacia y eficiencia.

"El Sistema Nacional de Salud, constituye el medio de hacer - efectiva la política de descentralización de la vida nacional. La descentralización significa el deslinde de la responsabilidad entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general; pretende transferir los servicios de - salud a los estados cuando las circunstancias lo permitan, lo que impulsará la formación y funcionamiento de los sistemas - estatales de salud. En esto, el criterio rector es proceder - gradualmente, tomando en cuenta las características de cada - entidad federativa, las de los servicios que se pretende descen tralizar, y las que impongan los instrumentos constitutivos de las instituciones que proporcionan estos servicios". (16)

Como podemos ver, la concurrencia de las entidades federativas en el proceso de descentralización de los servicios de salud, está definido como una acción necesaria, un aspecto importante que hay - que destacar aquí es que la entidad concurrente en el proceso será

considerada de acuerdo a sus características, al decir ésto nos referimos a que cada entidad tiene sus objetivos y planes a realizar, - por lo tanto, el proceso será gradual.

Para la concurrencia de la Federación y las entidades Federativas en materia de Salubridad General:

"Se plantea en primer término la necesidad de reformar las constituciones locales, para incorporar a las mismas garantías sociales del derecho a la protección de la salud. La consecuencia inmediata de estas adiciones, será la reglamentación de las mismas a través de las leyes estatales de salud.

Como la Ley General de Salud prevee la participación de los municipios en la prestación de los servicios de salud, también habrá de contemplar la adecuación de las leyes orgánicas de los mismos. Y para la adopción de medidas concretas y puntuales en materia sanitaria que corresponda controlar a los municipios, será preciso reelaborar el contenido.

Asimismo, para instrumentar la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas, con la mira puesta en la descentralización de los servicios, deberán incluirse y suscribirse los respectivos acuerdos de coordinación en el marco del Convenio Unico de Desarrollo. Consecuentemente se celebrarán los convenios entre cada entidad federativa y los municipios correspondientes, que marcarán el grado de participación de estos últimos en los -

en los programas y acciones relacionadas con la salud". (17)

Aunque se habla de los municipios y su participación en los - servicios de salud, lo importante es destacar es la forma legal en la que se enmarca la participación de los estados, más que legal -- formal, el Convenio Unico de Desarrollo será la herramienta o mecanismo de participación de las entidades federativas donde se suscribirá el grado de participación de cada una de ellas en materia de salud.

En cuanto al ámbito de las entidades federativas tenemos:

"A los gobiernos de las entidades federativas les corresponde en materia de salubridad general, como autoridades sanitarias locales y dentro de sus jurisdicciones, entre otros, lo siguiente:

- 1° Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general en lo que se refiere a los - programas generales de atención a la población.
- 2° Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema - Nacional de Salud y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero; y
- 3° Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los - principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo". (18)

Las bases legales que norman la participación de las entidades federativas están contenidas en; la Constitución Art. 4º, párrafo - tercero, Art. 73, Fracc. XVI, referido a la salubridad general y a la Ley General de Salud, en sus artículos 9º, 16º, fracción VII, 13º apartado B, 19º, 20º y 21º.

En dichos artículos se marcan los aspectos que determinan la - participación de las entidades de tal forma que no se pierda la continuidad de los programas, así como, los mecanismos que ha de utilizar la Secretaría de Salud en este caso para la concurrencia de los estados.

3.3. Competencia de la Secretaría de Salud en materia de control sanitario de publicidad.

La función de control de la publicidad de productos y servicios relacionados con la salud, ha sido desarrollada por diversas instancias de la Secretaría de Salud, antes Secretaría de Salubridad y -- Asistencia.

En 1974, se creó la subdirección de control de propaganda, donde se registraba y dictaminaba lo relativo a publicidad de alimeen--tos, bebidas y medicamentos.

En 1977, la publicidad era regulada por la Dirección de Alimentos y Bebidas y por la Dirección de Medicamentos, perteneciendo las funciones operativas y administrativas a la Dirección de Control de Publicidad, todas ellas pertenecientes a la Dirección General de - Control de Alimentos, Bebidas y Medicamentos.

En 1981, la función del control publicitario se transfirió a la Dirección General de Comunicación Social, la cual se encarga a la fecha de evaluar y dictaminar sobre la publicidad a través de la Dirección de Evaluación publicitaria. Las subáreas con que cuentan estas Direcciones son la de evaluación y dictamen. La de evaluación se encarga de realizar el análisis técnico sociológico y comunicacio--nal del contenido del mensaje publicitario y la de dictamen se encar--ga del análisis y fundamentación legal de la evaluación del contenido del mensaje y lleva a cabo la vigilancia de la publicidad que se

difunde a través de los medios de comunicación.

A raíz del establecimiento de la garantía constitucional a la salud, consagrada en el artículo cuarto de nuestra carta magna, los ordenamientos legales que conformaban el régimen sanitario fueron estudiados. En este estudio se determinó la capacidad de aplicación y la operatividad del Código Sanitario, ordenamiento del control sanitario de publicidad, se establecieron sus deficiencias y se programó su modificación con la finalidad de crear un ordenamiento congruente con las necesidades y objetivos del Estado Mexicano. En --
cuanto a la publicidad, fueron revisadas las disposiciones relativas contempladas en el Código Sanitario y en el Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos.

A partir de la adición al artículo 4°, constitucional en el -- párrafo tercero sobre el derecho a la protección de la salud, la -- Ley General de Salud establece:

Art. 3°. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

Frac. XXV.- El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley.

Con este artículo queda definida la competencia de la Secretaría de Salud, el control sanitario de la publicidad, la Ley es substituta del Código Sanitario.

En el Artículo 301° de la citada Ley se expresa que será --

objeto de autorización el conjunto de actividades de publicidad que se realicen sobre la existencia, calidad y características, así — como, para promover el uso, venta o consumo en forma directa o indirecta de los productos y servicios a que se refiere esta Ley.

Por lo tanto, la competencia de la Secretaría de Salud, en materia de Control Sanitario de la Publicidad está fundamentada en el derecho a la protección de salud, ya que define claramente en la — Ley los productos y servicios que son motivo de incidencia en la — salud, y justificada como un fin social de protección al consumo.

3.4. Incidencia de la publicidad en la salud.

Es conocida la efectividad de la publicidad de productos y servicios que dá como resultado el aumento en las ventas. Esta efectividad se fundamenta en la información con que cuentan las organizaciones que se dedican a la creación de campañas publicitarias a través de las investigaciones de mercado, estas investigaciones dan como resultado el conocimiento de los consumidores potenciales acerca de sus hábitos, costumbres, gustos y conductas en general, y de esta manera elegir el público más adecuado para el consumo del producto - en cuestión. Con base en esta información, los publicistas pueden - determinar con una exactitud mayor a quien debe dirigir la campaña publicitaria, así como su contenido, las formas y canales para distribuirlo, todo ésto está marcado por lo que se llama estrategia de ventas.

Dentro de los medios de comunicación masiva, la radio y la televisión tienen una cobertura que abarca la población de diversas - edades y condiciones socioeconómicas, se ha estimado, por ejemplo, que por lo menos un veinte por ciento del tiempo de trasmisión en - dichos medios, se destina a la difusión de mensajes comerciales.

Uno de los objetivos principales de la publicidad es vender, y para ello se vale de los medios de comunicación influyendo en el - consumidor, induciéndolo a la compra o uso de bienes y servicios.

Es innegable la incidencia que la publicidad tiene con respec-

to a la salud, de los productos que son materia de control sanitario de publicidad, encontramos por ejemplo que de 5 mensajes, 3 de ellos se relacionan con la salud. La incidencia no se marca en este trabajo, dado que la Secretaría de Salud, al determinar esta actividad - como objeto de control está definiendo su incidencia.

La publicidad tiene efectos negativos y positivos, pues por un lado genera ventas, lo cual representa movilidad productiva, pero - también crea necesidades superfluas, mientras un consumidor adquiere una bolsa de papas, bien pudiera adquirir una manzana, ésto a gran- - razgos puede ser tratado, pues la publicidad no es del todo res- - ponsable de los malos hábitos de alimentación.

El número de productos relacionados con la salud y que hacen - uso de la publicidad es una gran mayoría, lo cual sí resulta alarman- - te pues el consumo de algunos de ellos por ejemplo las bebidas al- - cohólicas representa un reto para el Estado Mexicano, ya que figura dentro de los países que consumen mayor cantidad de bebidas alcohóli- - cas per cápita. El daño que causa al individuo que las ingiere, repre- - senta un alto riesgo los efectos que causa, pues afectan a los nú- - cleos familiares y sociales.

El consumo de bebidas y alimentos de bajo o nulo valor nutriti- - vo se refleja en el momento de que el consumidor preferiría en un - momento dado el producto de bajo contenido, simplemente por que lo conoce a través de la publicidad, a un producto de mayor contenido alimenticio sin publicidad.

En el inicio de la actividad publicitaria no se veía la incidencia de ésta en la salud, sin embargo la repetitividad en el consumo de un producto específico puede traer consecuencias negativas -- para la salud de la sociedad, la actividad publicitaria no se detiene pero sí se pueden marcar parámetros de control que permitan proteger al consumidor.

La publicidad de marcas y empaques a logrado que los diseños -- vendan un concepto de contenido real o aparente aunque el consumidor no sepa leer. Es suficiente con visitar las tiendas de autoservicio y ver cremas dentales con amplias sonrisas, pastas de harinas con -- huevo, consomés con jitomates y pollo, no es necesario que se les -- den explicaciones, la publicidad está allí y por sí sola vende en el punto de venta.

El analizar si la incidencia es positiva o negativa, sería -- punto de otra investigación, aquí solo se marca la incidencia entre el consumidor y los productos incluidos en la Ley General de Salud y considerados como materia de control sanitario de publicidad.

3.5. Ordenamientos del control sanitario de publicidad.

El ordenamiento básico del control sanitario de publicidad está contenido en la Ley General de Salud en trece artículos que contemplan la autorización. La competencia de la Secretaría para la autorización de mensajes publicitarios relacionados con la salud incluyendo la participación de las entidades federativas. Se verán dichos ordenamientos por ser el instrumento básico del control sanitario, - así como su reglamento respectivo.

TITULO DECIMOTERCERO

PUBLICIDAD

CAPITULO UNICO

Art. 300°. Con el fin de proteger la salud pública, es competencia de la Secretaría de Salud, la autorización de la publicidad que se refiera a la salud, al tratamiento de las enfermedades, a la rehabilitación de los invalidos, al ejercicio de las disciplinas para la salud y a los productos y servicios a que se refiere esta Ley. Esta facultad se ejercerá sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia confieran las leyes a las Secretarías de Gobernación, Educación Pública, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes y otras dependencias del ejecutivo federal.

Art. 301°. Será objeto de autorización por parte de la Secretaría de Salud, el conjunto de actividades de publicidad que se realicen sobre la existencia, calidad y características, así como para promover el - uso, venta o consumo en forma directa o indirecta de los productos -

y servicios a que se refiere este ordenamiento.

Art. 302°. Los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán - con la Secretaría de Salud en las actividades a que se refiere el - artículo anterior, que se lleven a cabo en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Art. 304°. La clave de autorización de la publicidad otorgada por la Secretaría de Salud, deberá aparecer en el material publicitado de - que se trate.

Las resoluciones sobre autorizaciones de publicidad que emita la Secretaría de Salud, no podrá ser utilizada con fines comerciales o publicitarios.

Art. 305°. Los responsables de la publicidad, en los términos de las disposiciones legales aplicables se ajustarán a las normas de este título.

Los artículos antes citados contienen cuatro puntos importantes que se consideran para la realización de este trabajo, porque está - marcando pautas en relación a los requisitos de la inspección, los puntos a los que se refiere son:

1.- En primer término está marcando la competencia de la Secretaría de Salud, la autorización de la publicidad relacionada con la salud, considerando la publicidad de los productos y servicios contenidos en la Ley General de Salud.

La autorización que emita la Secretaría de Salud, abarca el conjunto de actividades que la publicidad realice.

2.- La participación de las entidades federativas está contemplada como un elemento de coadyuvancia, por lo que se puede implementar unidades descentralizadas en los estados sin perjuicio de las funciones que realice la unidad central.

3.- Se connota responsabilidad en el ejercicio de la publicidad, la cual deberá reunir las especificaciones marcadas en la Ley, o de lo contrario serán objeto de sanciones.

El ordenamiento que es reglamentario a la Ley General de Salud, en términos de publicidad es el titulado Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de publicidad.

El contenido del reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de Publicidad, con fundamento en los artículos 1º, 2º y 3º, Fracc. XXV y los artículos 300º, 301º, 305º, 306º, 307º, 308º, 309º, 310º, de la citada Ley, se considera a la publicidad como factor determinante en la formación de adecuadas prácticas y hábitos alimenticios de la población por lo que al existir violaciones a este principio y a las normas establecidas ha sido necesario reglamentarlas.

El reglamento incluye la coadyuvancia de las entidades federativas en su artículo 4º. Generalizando, los productos y servicios a los que se refiere este reglamento se condensarán como sigue:

- Publicidad de la prestación de servicios de salud (art. 21° al 24°)
- Publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas (art. 25° y 26°)
- Publicidad de bebidas alcohólicas (art. 34° al 41°)
- Publicidad de medicamentos y plantas medicinales (art. 42° al 51°)
- Publicidad de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico materiales quirúrgicos de curación y productos higiénicos. (art. 55° al 62°)
- Publicidad de productos de aseo (art. 63° al 66°)
- Publicidad de productos de perfumería o belleza (art. 67° al 70°)
- Publicidad de los servicios y procedimientos de embellecimiento (art. 71° al 73°)
- Publicidad de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas (art. 74° al 77°)

dicho reglamento marca las características o elementos que debe tener el material publicitario de los productos y servicios antes mencionados para que pueda la Secretaría de Salud, otorgar su autorización. Estos elementos en forma genérica son: Autorización sanitaria correspondiente, clave del permiso, presentación de la solicitud firmada, tiempo y duración y una vez otorgado el permiso, los interesados en

difundir la publicidad deberán exhibir ante los medios de comunicación copia del permiso (art. 82°).

Los Artículos relativos a la inspección sanitaria de publicidad son los siguientes, tomando como base la autorización: vigencia, y - la confronta que consiste en comparar el contenido del material publicitario autorizado con respecto al material que se difunde.

Art. 78°. La publicidad de las actividades y servicios a que se refiere la Ley y este reglamento, requiere la autorización de la Secretaría, la que tendrá carácter de permiso.

Art. 81°. La clave de permiso de publicidad otorgado por la Secretaría deberá aparecer en el material publicitario de que se trate, -- excepto en los casos que determine la propia Secretaría....

Art. 82°. Los interesados en difundir publicidad deberán exhibir ante los medios de comunicación, copia del permiso correspondiente, - otorgado por la Secretaría, así como, los demás permisos o autorizaciones que corresponda otorgar a otras dependencias del Ejecutivo - Federal de conformidad a sus respectivas leyes y reglamentos. Dichos medios deberán comprobar que los mensajes cuentan con los respectivos permisos, con carácter previo a la difusión de los mismos. La falta de observancia de esta disposición será sancionada por las autoridades competentes en materia de medios de comunicación de conformidad con las respectivas disposiciones aplicables, a cuyos efectos la -- Secretaría cursará la información correspondiente.

Art. 84°. La Secretaría podrá requerir a los solicitantes del permiso con antelación a su difusión, el material publicitario de que se trate, ya sea grabado, filmado o impreso, para efectuar los cotejos con el proyecto autorizado, indicándolo en respectivo oficio de autorización.

Art. 86. Los permisos de publicidad se otorgarán hasta por dos años y su vigencia se iniciará a partir de la fecha de expedición.

Los permisos podrán prorrogarse siempre que sigan cumpliendo - los requisitos señalados en la Ley, en este Reglamento y en las demás disposiciones aplicables. La solicitud correspondiente deberá presentarse a la Secretaría con un mínimo de treinta días hábiles - de anticipación a la fecha de vencimiento del permiso.

Art. 87°. El titular del permiso no podrá introducir a la publicidad autorizada ninguna modificación que haga variar las características que sirvieron de base para el otorgamiento del permiso respectivo, excepto cuando tal modificación sea ordenada por otra autoridad en ejercicio de sus atribuciones, lo cual deberá ser hecho del conocimiento de la Secretaría, previo a su difusión.

Art. 90° La secretaria podrá revisar, en cualquier momento el - permiso de publicidad que hubiere otorgado permiso.

Art. 91°. La Secretaría podrá revocar en cualquier momento, el permiso de publicidad que hubiere otorgado por las causas señaladas en - lo aplicable, en el art. 380° de la Ley.

Estos artículos marcan el inicio de la inspección, un mensaje que no cuente con la autorización de la Secretaría y sea materia de control sanitario, está fuera de la legalidad exigible, por lo tanto, será suspendido, la clave del permiso deberá aparecer en el material publicitario. Los responsables de la publicidad tendrán que exhibir el permiso a los medios de comunicación, de esta manera se establecen responsabilidades de la publicidad anómala, asimismo, se podrá solicitar el material a difundirse para ser cotejado. Se marca la vigencia del permiso pudiendo así determinar la duración exacta de la difusión para que en caso de excederse se marquen las sanciones aplicables al caso.

3.6. Regulación Sanitaria de Publicidad.

La regulación entendida como la normatividad y vigilancia que el estado ejerce sobre la vida y la actividad de la sociedad, así como, sobre su propio funcionamiento, es una de las vías principales a través de la cual el estado desempeña la rectoría que la Constitución Política le confía.

En lo relativo a la vigilancia que ejerce la Secretaría de - Salud, para verificar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias en la iniciativa de la Ley del 1° de abril de 1987, se adiciona lo tocante a la publicidad de las actividades, productos y servicios que regula la Ley General de Salud, un medio de vigilancia distinto a la de la tradicional visita domiciliaria a través de inspectores, anexándose a esta inspección la verificación directa sobre los diver sos medios de comunicación social.

Con esta adición, el campo de la detección de mensajes que contengan o presenten anomalías, se ve en una forma mucho más amplia, - pues ésto supone la verificación de mensajes en una cobertura más - amplia. consideremos que en 1986 se levantaron 440 infracciones de - publicidad anómala en el D.F. y zona metropolitana.

La regulación sanitaria de publicidad en lo que respecta al - castigo por así decirlo, se encuentra plasmada en las sanciones y - suspensiones que se realicen durante la verificación. Dichas sanciones están contenidas en la Ley General de Salud, que marca lo siguien

te en los artículos:

Art. 404.- Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

VII.- La suspensión de mensajes publicitarios en materia de salud.

IX.- La emisión de mensajes publicitarios que advierta peligro de daños a la salud.

Son de inmediata ejecución las medidas de seguridad señaladas en los presentes artículos.

Art. 396.- La vigilancia sanitaria se llevará a cabo mediante visitas de inspección a cargo de inspectores designados por la autoridad sanitaria competente, quienes deberán realizar las respectivas diligencias de conformidad con las prescripciones de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

"Cuando la autoridad sanitaria detecte alguna publicidad que no reúna los requisitos exigidos por esta Ley y demás disposiciones generales aplicables en materia de salud, elaborará un informe detallado, donde exprese lo siguiente:

- I. El lugar, fecha y hora de la verificación;
- II. El medio de comunicación social que se haya verificado;
- III. El texto de la publicidad anómala de ser material escrito, o bien su descripción en cualquier otro caso;
- IV. Las irregularidades sanitarias detectadas y las violaciones a esta Ley y demás disposiciones generales aplicables en materia de salud, en que hubiere incurrido.

En el supuesto de que el medio de comunicación social verificado sea la prensa u otra publicación, el informe de verificación deberá integrarse invariablemente con una copia de la parte relativa que - contenga la publicidad anómala, donde se aprecie además del texto o mensaje publicitario, la denominación del periódico o publicación y su fecha.

Sanciones:

Contenidas en la Ley General de Salud:

Art. 417.- Las sanciones administrativas podrán ser:

I.- Multa;

II.- Clausura temporal o definitiva que podrá ser parcial o total, y

III.- Arresto hasta por treinta y seis horas.

Art. 420.- Se sancionará con multa equivalente de diez hasta cien veces el salario mínimo general diario vigente en la zona - económica de que se trate, la violación de las disposiciones contenidas en los art. 304, 306, 307 y 308.

Por lo tanto, está considerada con sanción de multa la publicidad. Y en lo tocante a las suspensiones también están contempladas en la Ley.

Suspensiones.

Art. 413.- La suspensión de mensajes de publicidad en materia de salud procederá cuando éstos se difundan por cualquier medio de

comunicación social, sin haber obtenido la autorización previa de -
la Secretaría de Salud, o cuando ésta determine, por causas supervi
nientes, que el contenido de los mensajes autorizados afectan o in-
ducen a actos que pueden afectar la salud pública.

En estos casos, los responsables procederán a suspender el men-
saje dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación
de la medida de seguridad, si se trata de emisiones de radio, cine,
televisión, de publicaciones periódicas, la suspensión surtirá efec-
to a partir del siguiente ejemplar en el que apareció el mensaje.

Para efectos de ejercer la regulación sanitaria, aparte del -
contenido en la Ley General de Salud y en el Reglamento de la citada
Ley.

La Ley y Reglamento, lejos de limitar la actividad publicita-
ria se manifiesta como una medida de seguridad para que su ejerci-
cio no tenga repercusiones en la salud.

El reglamento de la Ley en su artículo 98°, considera como me-
dida de seguridad; la suspensión, el aseguramiento del material —
publicitario, la emisión de mensajes que adviertan peligros de daño
a la salud, y aquellos que considere la Secretaría.

La suspensión queda sujeta a lo establecido en el artículo 413°
de la Ley. La Secretaría dará aviso a los medios de comunicación de
que se trate, así como, a las autoridades e interesados.

Cuando el mensaje presuma que su difusión puede causar efectos

La función de inspección presenta varias carencias para ser del todo eficaz, por principio, solo se realiza en el área comprendida del Distrito Federal y Zona Metropolitana, quedando al descubierto - el resto del territorio nacional, segundo, la inspección es indirecta dado que se revisa en las oficinas, porque la inspección directa es esporádica, por lo tanto, no puede ser representativa del universo. Estos problemas no son los únicos pues existen otros de mayor o menor significación como lo veremos a continuación.

La Secretaría de Salud, para desarrollar su función de control sanitario de la publicidad, carece de información suficiente y oportuna que le permita aplicar políticas y criterios generales que conlleven a un control eficiente, siendo uno de los factores que obstaculiza su labor.

La publicidad es un factor de gran importancia para el desarrollo de las empresas privadas, siendo el sector que más utiliza la actividad publicitaria, aunado a ellas se encuentran los medios de comunicación privados, los cuales basan sus ingresos en las percepciones que obtienen por concepto de la publicidad que se difunde a través de ellos.

Podemos imaginar que tanto los empresarios como los medios de comunicación tratarán de ejercer presiones políticas y económicas con la finalidad de eliminar o desviar el control de la publicidad, porque un control estricto y eficiente afectaría a sus intereses.

3.7. La inspección sanitaria de la publicidad.

La Secretaría de Salud, atendiendo la competencia que tiene en relación al control sanitario de publicidad, realiza una actividad en torno a la inspección de ésta. Los problemas y limitantes a los que se enfrenta la actual inspección se reflejarán en las líneas siguientes, no ha sido fácil para la Secretaría encausar el control publicitario, pues aquellos que realizan esta actividad siguen infringiendo la legislación, en términos generales, uno de los problemas más significativos del control se sustenta en la deficiencia que existe en cuanto a la inspección, pues sólo se realiza en el Distrito Federal y Zona Metropolitana.

La inspección consiste en supervisar que la publicidad que se difunde cuente con la autorización de la Secretaría, y que cumpla con los términos y condiciones en que fue aprobada. Aparentemente, se cumplen los objetivos de supervisar que los mensajes se difundan bajo lo establecido en los ordenamientos legales por parte de los particulares y servir como retroalimentación en las áreas involucradas para éste efecto. La inspección que se realiza presenta características especiales que la hacen diferente de la inspección sanitaria, ya que en su mayor parte se lleva a cabo por medio de la revisión en las oficinas de la Secretaría, la función es complementada con la inspección de anuncios exteriores y de materiales impresos que deben ser realizados en los sitios de difusión.

La función de inspección presenta varias carencias para ser del todo eficaz, por principio, solo se realiza en el área comprendida del Distrito Federal y Zona Metropolitana, quedando al descubierto - el resto del territorio nacional, segundo, la inspección es indirecta dado que se revisa en las oficinas, porque la inspección directa es esporádica, por lo tanto, no puede ser representativa del universo. Estos problemas no son los únicos pues existen otros de mayor o menor significación como lo veremos a continuación.

La Secretaría de Salud, para desarrollar su función de control sanitario de la publicidad, carece de información suficiente y oportuna que le permita aplicar políticas y criterios generales que conlleven a un control eficiente, siendo uno de los factores que obstaculiza su labor.

La publicidad es un factor de gran importancia para el desarrollo de las empresas privadas, siendo el sector que más utiliza la actividad publicitaria, aunado a ellas se encuentran los medios de comunicación privados, los cuales basan sus ingresos en las percepciones que obtienen por concepto de la publicidad que se difunde a través de ellos.

Podemos imaginar que tanto los empresarios como los medios de comunicación tratarán de ejercer presiones políticas y económicas - con la finalidad de eliminar o desviar el control de la publicidad, porque un control estricto y eficiente afectaría a sus intereses.

Ante este panorama, el estado busca subsanar uno de los problemas antes mencionados, a través de la coordinación interinstitucional que atienda a la creación y unificación de criterios y programas generales en torno al control.

La Secretaría apoyándose en las estrategias de descentralización emanadas del estado, plantea dentro de su competencia en el control sanitario de publicidad y en relación específica al de la inspección y vigilancia de la actividad publicitaria, la instrumentación de la descentralización de la función de inspección y vigilancia de publicidad, a través de los convenios de coordinación.

Con estas acciones se pretende lograr que el control sanitario de publicidad sea más congruente, es decir, que la inspección sea directa en los lugares y sitios de difusión, entendiendo esto como desarrollar la función en las entidades federativas y no que siga siendo una inspección centralizada con características de oficina.

Una vez establecidos los convenios se deberá instrumentar los mecanismos de control, por lo que la inspección y vigilancia estatal se debe estructurar de tal forma que se logre la coadyuvancia en esta área de control.

Las unidades de inspección deberán establecer los mecanismos de retroalimentación con la unidad central y por su parte la Secretaría brindar la capacitación al personal que los gobiernos estatales designen para el cumplimiento de la función.

Recabar y analizar la información acerca de la publicidad y -

profundizar en la incidencia que tiene con respecto a la salud, podrá realizarse a través de las unidades propuestas en las entidades federativas.

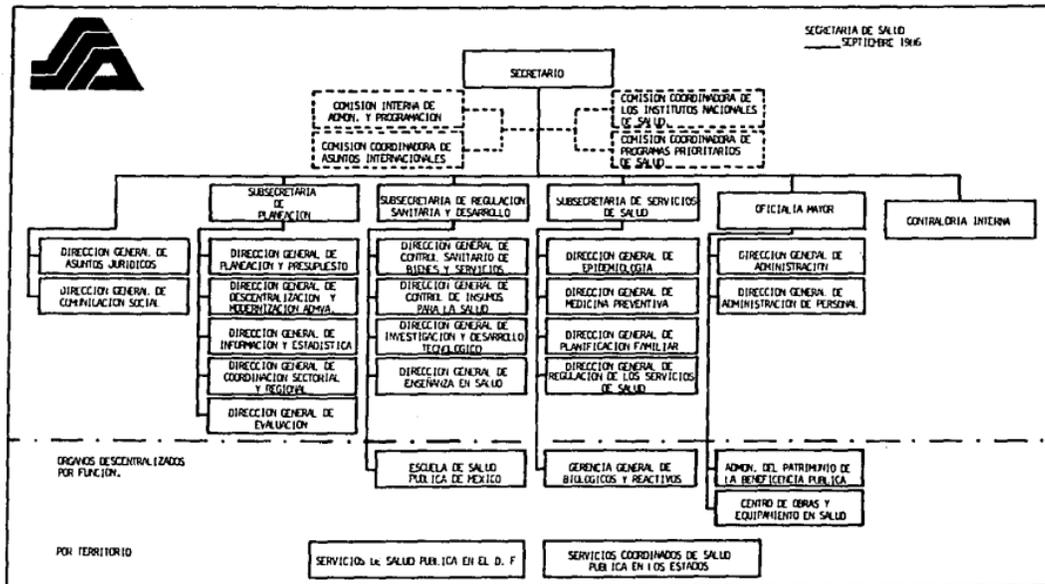
La Secretaría de Salud, plantea un subprograma dentro del programa de racionalización de la regulación (1984-1988) y describe el subprograma en un universo clasificado en dos tipos, uno el de la publicidad dirigida a los profesionales de la salud y la otra a la publicidad masiva.

Considerando a la publicidad masiva aquella que se realiza a través de los medios de comunicación masiva como el radio, la televisión, prensa, establecimientos para espectáculos, entre otros, - es decir, que tiene como destinatario al público en general. La publicidad dirigida a profesionales es referida como aquella que está dirigida expresamente a profesionales de la salud.

Uno de los diagnósticos emitidos en el mismo subprograma menciona que salvo en el caso del Distrito Federal, no se ejerce a nivel nacional el control de la publicidad y una gran parte de ésta circula sin permiso sanitario, en virtud de que no se cuenta con sistemas y medios materiales y humanos suficientes y adecuados para la supervisión.

3.8.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE SALUD

SECRETARIA DE SALUD
SEPTIEMBRE 1966



3.8. Organigrama de la Secretaría de Salud.

El organigrama estructural de la Secretaría de Salud, cuenta con comisiones a nivel staff, subsecretarías y Direcciones en una forma de organización de línea directa, la delegación de funciones es hacia abajo, concentrándose en las Direcciones. La comunicación es de abajo hacia arriba en lo que respecta a informes, la autoridad es de arriba hacia abajo.

En su estructura se contemplan los órganos descentralizados por función y los descentralizados por territorio, los cuales, mantienen contacto de línea con las diferentes direcciones y en la misma dirección con la subsecretaría que concentra su función, de esta manera, las subsecretarías hacen fluir la información en su mismo nivel y las demás a las direcciones, en caso de que sea requerida - su actuación dentro de sus competencias.

Por lo que se observa, la Secretaría de Salud, cuenta con pocos órganos descentralizados, pero consideremos que el proceso de descentralización es gradual.

Una unidad de inspección sanitaria de publicidad con elementos de órgano descentralizado se ubicaría dentro de los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados.

Las características de la unidad, como veremos en el capítulo cuatro, le permiten ubicarse como si fuera un órgano descentralizado por función y territorio, dado que sus funciones serán realizadas -

fuera de la Secretaría, concretamente en las entidades federativas.

Para el ejercicio de las funciones de la unidad de inspección se consideran las facultades que le sean encomendadas por la Secretaría y el gobierno de la entidad en cuestión, en relación a la inspección sanitaria de la publicidad, con este punto estamos introduciendo el modelo que se propone en este trabajo.

NOTAS

CAPITULO II y II

- (1) Eulalio Ferrer. La Publicidad. México. Ed. Trillas. Capítulo 200
Definiciones de Publicidad. p. 103.
- (2) Philip Kotler. Dirección y Mercadotecnia. p. 819.
- (3) Cuadernos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia N° 7, p.21
- (4) Análisis de la Legislación Sanitaria en Materia de Publicidad
en México. Tesis Profesional. Ma. Magdalena Tanaka Tanamachi et.
tal. FES-C. UNAM. 1985. p. 47
- (5) Ibid....p.57
- (6) Ibid....p.63
- (7) Ibid....p.67
- (8) Ibid....p.72
- (9) Ibid....p.79
- (10) Ibid...p.114
- (11) Cuadernos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia N° 7,
p. 47{
- (12) Ibid...p.71
- (13) Ley General de Salud
- (14) Cuadernos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia N° 7
p. 67-68
- (15) Conferencia del Dr. Guillermo Soverón Acevedo Ob. Cit.
- (16) Cuadernos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia N° 7
p. 24

(17) Ibid...p.35

(18) Ibid...p.45-46

C A P I T U L O I V

**MODELO PROPUESTO PARA LA
INSPECCION SANITARIA DE
PUBLICIDAD**

4.1. Marco Jurídico.

El control sanitario de publicidad tiene como marco jurídico la adición al artículo 4º Constitucional, párrafo tercero, referido al derecho de protección de salud y el instrumento por el cual la publicidad es considerada como materia de control sanitario, se contempla en la Ley General de Salud, considerándose en el artículo tercero, - fracción veinticinco a la publicidad como elemento de salubridad general.

El Título Décimo-tercero de la Ley General de Salud, especifica los elementos a considerar en el control sanitario de publicidad, - competencias y participación de las entidades federativas en dicho - control.

Al considerar la Ley General de Salud, a las entidades federativas en el control sanitario de publicidad, la unidad propuesta tiene su fundamentación legal y política en el programa de descentralización de la vida nacional establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Por lo tanto, el marco jurídico en que se sustenta la propuesta de implantar una unidad descentralizada para la inspección sanitaria de publicidad, se contempla dentro de la legalidad Constitucional, legalidad de la competencia de la Secretaría de Salud en materia de control sanitario de publicidad y en los programas que la Secretaría ha considerado.

Y con respecto a la descentralización, ésta es una estrategia de acción del Estado, por lo que la Ley General de Salud, contempla este aspecto en sus artículos.

4.2. Justificación.

El modelo propuesto sin hablar de ventajas y desventajas, tiene una justificación feaciente desde el momento en que se consideró su diseño como una necesidad de ofrecer protección a la sociedad consumidora.

Se plantea el modelo con las bases para que pueda coadyuvar el ejercicio expresado en el artículo 4º Constitucional, referido al derecho de protección de salud.

En las actuales condiciones de los medios de comunicación, la publicidad debe ser supervisada o revisada, no precisamente en el punto donde es autorizada, sino en el punto de difusión, por lo que se propone una unidad descentralizada de inspección, considerando los siguientes argumentos.

En primer término: que la inspección sanitaria de publicidad sólo se lleva a cabo en el Distrito Federal y Zona Metropolitana, por lo que, en las entidades federativas no existe ninguna acción encaminada a la inspección de la publicidad en los puntos de difusión, es decir, no se dá la inspección directa, ésto permite que, loa preceptos legales en materia de publicidad relacionada con la salud no sean observados, aún cuando los mensajes que son difundidos en el interior del país no cuenten con autorización para ser difundidos, sin contar con que su contenido no ha sido revisado y autorizado.

El proponer una unidad descentralizada de inspección, permitirá

que los mensajes que no cuenten con la autorización en primer instancia sean detectados y suspendidos, aplicando los preceptos legales.

Con la implantación de unidades de inspección se pretende evitar la difusión indiscriminada de publicidad que no reúna los requisitos necesarios en cuanto a contenido del mensaje, vigilar las vengencias, eliminar los rezagos en las evaluaciones para dictámen, así como, dar una respuesta en el menor plazo a los interesados de realizar publicidad con respecto a la publicidad que deseen difundir y proporcionar información relativa a los requisitos de difusión de la publicidad relacionada con la salud.

También permitirá la retroalimentación real y oportuna, en los manejos de información, teniéndose datos actualizados sobre las actividades publicitarias.

La descentralización de la inspección publicitaria en materia de salud, permitirá que los ordenamientos que para este efecto — existen, sean observados y fundamentalmente evitar que la publicidad relacionada con la salud, sea difundida fuera de los preceptos legales.

4.3. Definición de objetivos de la Unidad.

General.

Evitar que los mensajes publicitarios que guarden relación con la salud, sean difundidos fuera de los preceptos legales, y descentralizar su inspección.

Específicos.

- Delimitar los medios de participación de las Entidades Federativas en lo relativo a la inspección sanitaria de publicidad.
- Proveer a la unidad de inspección sanitaria de publicidad, de un programa de actividades que sirvan como planes de acción ejecutiva.
- Delimitar los recursos necesarios para el desarrollo de los planes.
- Establecer los controles que midan la eficacia de los resultados.

4.4. Principios de aplicación.

Para lograr la implantación de una unidad de inspección descentralizada de publicidad relacionada con la salud, se considerarán los siguientes principios administrativos:

Principio de Globalidad.

Este se logra atendiendo las políticas existentes en torno a la descentralización de la Vida Nacional, considerando a las entidades federativas susceptibles a la implantación mediante un proceso gradual.

Principio de Flexibilidad.

Se estudiará las posibilidades estructurales de cada entidad, de esta manera se considerarán los convenios y se definirá el grado de participación en la implantación.

Principio de Unidad.

La unidad de inspección estará sujeta a las políticas y programas que la Secretaría de Salud marque.

Principio de Implementación.

La implantación del programa de unidades descentralizadas de inspección sanitaria de publicidad, plantea tres etapas:

Primera Etapa. La implantación de una unidad piloto en un periodo de seis meses.

Segunda Etapa. La implantación de unidades en las entidades fe-

derativas donde el proceso de descentralización ya se esté dando.

Tercera Etapa. La implantación en todas las entidades federativas. Para este efecto se considerarán dos estrategias:

Primera Estrategia.- La implantación en los principales estados de la república, atendiendo:

- Su actividad económica.
- El tamaño de la población
- La situación política interna del estado en cuestión
- Su estructura.
- La cantidad y variedad de medios de comunicación con que cuenta.

Segunda estrategia.- La implantación en todas las entidades federativas. Esta implantación requiere de recursos humanos y técnicos, representando aportaciones de la entidad en cuestión y de la Secretaría de Salud.

Consideraciones de la implantación.

De la naturaleza de la unidad.

La unidad de inspección plantea la descentralización de la función de la inspección sanitaria de publicidad.

Como unidad descentralizada queda definida de la siguiente manera:

De su autorización.

No es un organismo descentralizado, por lo que no requiere de -

la aprobación del Congreso de la Unión.

Su autorización depende de la Secretaría de Salud, y los acuerdos que se establezcan en las entidades federativas.

De su actuación.

Estará definida por las políticas y objetivos generales que determine la Secretaría de Salud, contenidos en sus programas globales.

La unidad posee personalidad jurídica para:

- Suspender mensajes publicitarios de los productos y servicios que marca la Ley General de Salud, cuando no cumplan los requisitos marcados en la misma.
- Sancionar a los responsables de la difusión de publicidad que no tenga la autorización de la Secretaría.
- Y en general para aplicar las normas que en materia de control sanitario de publicidad existen.

En cuanto a su patrimonio.

Las aportaciones quedarán definidas a través del Convenio Único de desarrollo.

Elementos de inspección.

- La inspección se sujetará a lo dispuesto en las fuentes legales que en materia de publicidad existen.
- La inspección se llevará a cualquier mensaje publicitario que la Ley General de Salud señale como producto relacionado con la salud.

- Se considera materia de inspección cualquier mensaje que sea difun
dido por cualquier medio de comunicación.

4.5. medios de participación de las Entidades Federativas

MEDIOS DE PARTICIPACION

DEFINIDOS A TRAVES DE UN

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

CONSIDERANDO

ACUERDOS ENTRE LA S.S. Y LA
ENTIDAD FEDERATIVA

ENTRE

COORDINADOR DEL SECTOR

GOBERNADOR DE LA ENTIDAD

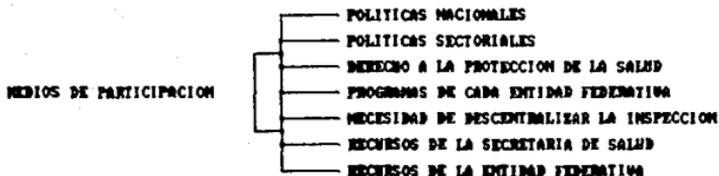
PARA DEFINIR

QUE, COMO, CUANTOS, CUALES, DONDE, CUANDO

DE

LOS RECURSOS NECESARIOS

EN BASE A:



POLITICAS NACIONALES-----

POLITICAS SECTORIALES-----

DERECHO A LA PROTECCION DE
LA SALUD

PROGRAMAS DE CADA ENTIDAD-----

NECESIDAD DE DESCENTRALIZAR
LA INSPECCION

DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL

SECTOR SALUD (RESPONSABILIDAD EN MATERIA DE SALUD)

LA PUBLICIDAD ESTA CONSIDERADA EN LA L.G.S. COMO
SALUBRIDAD GENERAL

PLANES Y PROGRAMAS EN LAS ENTIDADES

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO CUENTAN CON LA INSPECCION
PUBLICITARIA Y REPRESENTA UN BENEFICIO SOCIAL

4.6.- Bases para la inspección sanitaria de publicidad

1.- Se inspeccionarán todos los medios de comunicación que incluyan publicidad.

2.- El criterio base para la aplicación de las normas están contemplado en el Título XII de la Ley General de Salud.

3.- Para efecto de las sanciones, multas y suspensiones se incluyen en la citada Ley . Art. 403,404 Fracc. VIII y IX, Art. 413, Art. — 417 Fracc. II.

4.- Requisitos del responsable de la inspección:

-Creencial vigente que lo acredite como inspector de publicidad

-Contar con las formas para el levantamiento de actas.

-Conocer y aplicar las disposiciones para efecto de :

-Sanciones

-Suspensiones,

-Multas.

5.- Portar y mostrar orden de inspección que especifique:

-Lugar o zona que ha de inspeccionarse,

-Objetivo de la visita,

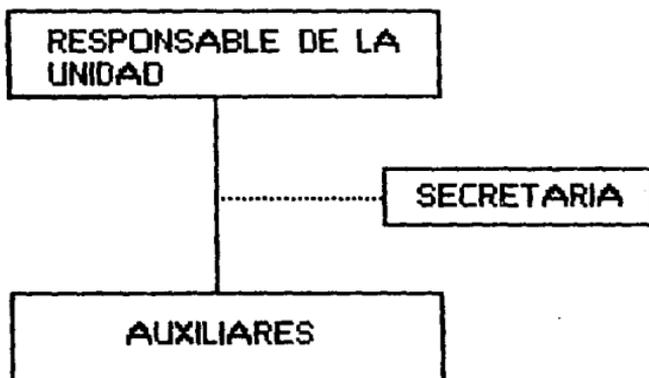
-Disposiciones legales en que se fundamenta.

6.- Entregar copia a quien atienda la diligencia.

7.- La orden incluirá (establecimiento,rama determinada,zona.)

8.º El responsable de la inspección tendrá acceso a todos los lugares donde existan mensajes publicitarios

**4.7.- ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA UNIDAD
DESCENTRALIZADA DE INSPECCION
SANITARIA DE PUBLICIDAD**



4.7.1.- Funciones

Funciones del responsable de la unidad

- Elaborar el programa de actividades para la realización de la --- inspección.
- Notificar a los responsables de la publicidad las anomalías que - presenten los mensajes publicitarios.
- Realizar las inspecciones de mensajes relacionados con la salud.
- Elaborar estadísticas.
- Enviar información solicitada por la S.S.
- Verificar los avances del programa de actividades.
- Aplicar las infracciones.
- Mantener actualizado el manual de procedimientos.
- Atender a los interesados que soliciten información referente al al control sanitario de publicidad.

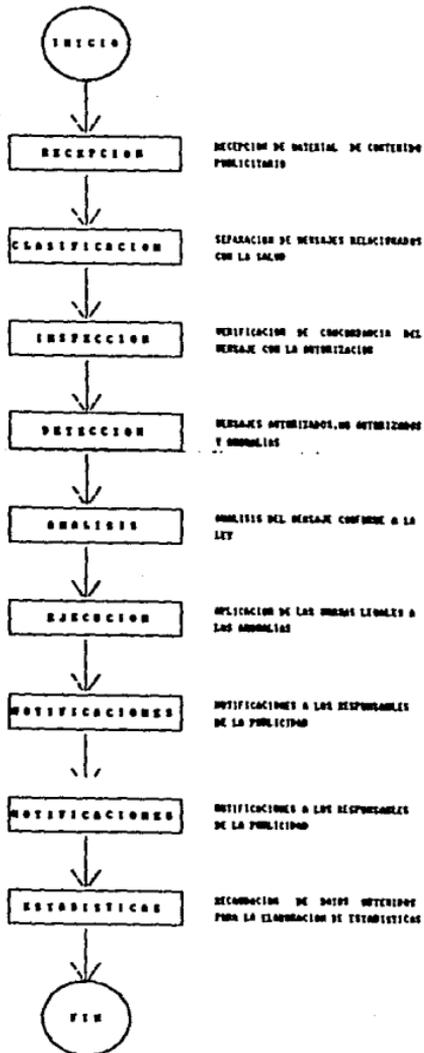
Funciones del auxiliar

- Clasificar, ordenar y mantener actualizada la información que se reciba.
- Auxiliar al responsable en la elaboración de estadísticas.
- Realizar la función de monitoreo de los mensajes.
- Apoyar en todas las actividades que se requieran para la inspección.

Funciones de la secretaria

- Reproducir a maquina escritos, impresos o gravaciones.
- Recibir, registrar, distribuir y archivar correspondencia y documentos en general.
- Compaginar y formar juegos de documentos.
- Elaborar y revisar los directorios.
- Efectuar y atender llamadas telefónicas.
- Realizar todas las actividades inherentes al puesto.

PROCEDIMIENTO GENERAL DE INSPECCION SANITARIA DE PUBLICIDAD



4.8.1.- Procedimiento descriptivo de actividades para la recepción de material publicitario.

¿ QUE SE HACE ?	¿ COMO LO HACE ?
Recepción de autorizaciones	por correo se reciben las autorizaciones enviadas por la S.S.
Ingreso de las copias de las autorizaciones recibidas	Se firman y se sellan anotando la fecha de recepción.
Clasificación	Las autorizaciones recibidas se clasifican por grupos (medio de comunicación utilizado, tipo de producto, vigencia de autorización)
Revisión de autorizaciones	Se verifica que esten completas : (N-. de autorización, lugares donde será expuesta, imágenes, diálogos, responsables Etc.)
Separación de documentación incompleta	Anotación de datos faltantes de las copias de las autorizaciones recibidas

¿ QUE SE HACE ?

¿ COMO LO HACE ?

Elaboración de solicitud para
información incompleta

De acuerdo a los canales establecidos se solicita la información faltante

Asignación de claves

A la autorizaciones se les asigna una clave numérica, alfabética o combinada.

Inclusión en el programa

Se programa la inspección de acuerdo a la clave asignada.

Separación del material a
inspeccionar

se separan y se colocan en el estante asignado para las inspecciones a realizar

Recepción de reautorizaciones

Recepción

siguiendo el procedimiento normal

Cotejo de datos

Contra el expediente anterior verificando no existan variaciones

Archivo

Si todo esta correcto el expediente se archiva.

4.8.2.- Procedimiento descriptivo de actividades para la inspección
directa de la publicidad

¿ QUE SE HACE ?	¿ COMO LO HACE ?
Realización de la inspección	En el lugar de la emisión
Identificación del inspector	Presentando la documentación que lo acredita
Localización del responsable de las difusiones publicita rias	Se localiza al responsable y se piden las copias de las auto- rizaciones de los mensajes. .
Separación de autorizaciones	Se separan las autorizaciones de los productos sujetos a control sanitario de publicidad
Verificación de autorizaciones	Contra las enviadas por la S.S.
Separación de autorizaciones que aún no han sido notificadas	Se separan anotando el N° de de permiso, producto, anunciante y se devuelve.

...2

¿ QUE SE HACE ?

¿ COMO SE HACE ?

Terminación de la inspección

Se levantan las actas en caso de -
anomalías aplicando la infracción y si
no las hay se dá por terminada la -
inspección

Formulación de Estadísticas

De los mensajes y autorizaciones se
contabilizan para la elaboración de
concentrados

Vo.Bo. a la autorizaciones y
emisiones que no presentaron
anomalías

Se anota una clave que indique que
ya fué inspeccionado y que se encuen
tra en los términos legales.

Detección de mensajes no
autorizados

A través del monitorea y directamen
te en los lugares de su difusión, -
cotejando con las autorizaciones.

Archivo de expediente

Se elaboran estadísticas y se ---
archivan los expedientes de los ---
mensajes inspeccionados.

4.8.3.- Procedimiento descriptivo para los mensajes que
presenten variaciones

¿ QUE SE HACE ?	¿ COMO LO HACE ?
Detección de mensajes no autorizados o que presenten variaciones	A través de la inspección normal se detectan los que no tengan autorización o se difunden con variaciones a la autorización
Analisis de los mensajes	Se determina las infracciones a las que incurre el mensaje - anormalo
Aplicación de las normas	Dependiendo de la infracción (suspensión, sanción, multa)
Notificación	A través de acta u oficio a los responsables.
Archivo y estadísticas	cuando haya sido regularizado la difusión del mensaje el expediente se utiliza para estadísticas y se archiva

4.3.- Controles

El establecimiento de controles es fundamental en cualquier organización ya que permite evaluar lo ejercido con lo planeado de tal forma que se fijen estándares pues con ellos se pueden corregir los errores y mantener la retroalimentación con la finalidad de que la estructura siga funcionando.

Para el modelo de esta unidad descentralizada de inspección sanitaria de la publicidad los controles son de mucha importancia, dado su carácter descentralizado debe mantener una retroalimentación con la unidad central para evitar la desarticulación con los planes generales y coadyuvar en la recopilación de información.

Los controles básicos a los que se sujetara la unidad son los sig:

- Evaluación del programa mensual (Revisión de concentrados)
- Cuantificación de visitas realizadas en el período comprendido del programa.
- Confrontación de los resultados contra los objetivos planeados.
- Envío de informes a la unidad central

El establecimiento de controles en estas unidades son de tipo cuantitativo pues podrán ser confrontados con un programa de actividades previamente planeados.

4.10.- Limitaciones de la unidad propuesta

La publicidad se encuentra inmersa en un sistema y éste a su vez en otros, por lo que la inspección sanitaria de publicidad se ve — afectada o limitada por factores que pueden ser externos e internos y que de una u otra forma determinarán su funcionamiento.

Los factores ~~externos~~ que se consideran como limitantes al modelo son :

1.- Las políticas y estrategias de la Administración Pública.

Cualquier cambio en la tendencia actual respecto a la descentralización de la Vida Nacional, será determinante para que el modelo propuesto pueda o no ponerse en práctica pues su aplicación e implantación se fundamentan en parte a las políticas que en este sentido se tienen. La dependencia a los programas y políticas a los que se debe sujetar el modelo en cuanto a la descentralización, en ocasiones le serán favorables pero en otras no, creando un ambiente de incertidumbre, ya que los cambios implican cambios de directrices y por lo tanto de objetivos.

2.- La actitud que tomen las entidades federativas.

en este caso los representantes de las entidades la actitud que tomen con respecto al control sanitario de publicidad y su descentralización.

Es importante que las entidades federativas acepten a través de los convenios la implantación de unidades de inspección, el aceptar implícita responsabilidad de las aportaciones o coadyuvancia al derecho -

de protección de la salud. La inspección puede ser considerada como una acción sin repercusiones directas en la salud y de poca prioridad en relación a los demás programas que ya tengan considerados en marcha, una actitud de esta índole limitará la implantación del modelo propuesto.

3.- La actitud que tomen quienes realizan publicidad

Este punto es delicado partiendo del hecho de que la publicidad es un elemento del mercado y por lo tanto de la economía nacional, es de esperar que quienes realizan publicidad tratarán de presionar al Estado para que no se lleve a cabo la inspección descentralidad, o bien - que el modelo sea flexible en favor de sus intereses.

Se consideran factores internos aquellos que están enmarcados dentro de los programas, objetivos y políticas de la S.S. y la relación que éstos guarden con la unidad propuesta.

1.- La primer limitante se podría llamar de avance, pues en la segunda etapa de la implantación tiene que ver el grado de avance del proceso de descentralización que en la Secretaría se tenga y sabiendo que el proceso es gradual la implementación de la unidad tendrá que ajustarse a dicho avance, esto implica que la unidad no podrá tener una cobertura total, el proyecto se limitará a las entidades federativas donde - el proceso se esta dando.

2.- La escala de prioridades de la S.S.

La Secretaría en atención a sus encomiendas con respecto a la protección de la salud tiene marcados otros programas diversos considerados y fundamentados como prioritarios. Estas prioridades limitarán a la unidad si no se considera como un proyecto paralelo a los demás - y con fundamento al Art. 4º Constitucional.

3.- Una limitante de suma importancia y que requiere de un cuidadoso manejo es la idea o concepción que se tiene de la inspección, pues se considera como una forma de obtener recursos económicos a través de - las sanciones olvidandose del objetivo por el cual fue creada. En esta actitud negativa confluyen tanto autoridades como quienes se dedican a la actividad publicitaria.

4.- La incomunicación

La retroalimentación es un elemento básico del funcionamiento --- congruente en todos los sistemas y si ésta retroalimentación no está bien comunicada los resultados no alcanzarán los objetivos planeados. En este caso de descentralización de la función de inspección se requiere de una comunicación constante esta comunicación se ve afectada en principio por el tiempo y la distancia dado que no se cuenta con - los suficientes medios para que sea lo más oportuna posible, mientras que en el centro se maneja cierto tipo de información en las entidades no se conoce y viceversa.

5.- Las autorizaciones se otorgan en el centro

La unidad propuesta sólo tiene las funciones de inspección y -- levantamiento de infracciones quedando aún como función central el otorgamiento de autorizaciones, al no ser transferida esta función a la unidad crea dos polos dado que los interesados tendrán que acudir a la Secretaría para que la publicidad sea autorizada.

La implantación y funcionamiento de la unidad propuesta tiene dos limitantes fundamentales; Una es en relación al tiempo ya que para ser autorizada su ejecución y ponerse en marcha es necesario tiempo, la - otra es en relación a las actitudes negativas que puedan presentarse tanto en el centro como en las entidades federativas.

4.11.- Recomendaciones

Es importante plantear ciertas recomendaciones que permitirán que los objetivos lleguen a su consecución apoyándose en elementos que - muchas veces no son considerados.

Las recomendaciones pertinentes para este modelo son las siguientes:

1.- El modelo debe implantarse de acuerdo a lo planeado, con la finalidad de llevar un orden, una secuencia de los programas ya que sin ello no se podrá obtener los resultados esperados, ni se fijarán los estándares necesarios para evaluar las acciones realizadas.

2.- Realizar los cambios necesarios para que la unidad se ajuste antes de ponerla en marcha a la estructura de la entidad en cuestión, cuidando que no se desvíe, se desvirtúe el o los objetivos básicos, los cambios deberán realizarse durante la planeación.

3.- Seleccionar cuidadosamente al personal que estará encargado de la unidad así como a los inspectores.

Es recomendable y necesario que quien esté como responsable de la unidad tenga conocimientos de publicidad, métodos, procedimientos y capacidad de análisis en materia legal respecto al control sanitario.

Es importante destacar que el personal que se requiere, se familiarice con los planes y programas a seguir y poner en claro el objetivo por el cual se crea la inspección descentralizada de publicidad en materia de salud.

El seleccionar cuidadosamente al personal que se requiere permiti-

rá que se entienda el objetivo esencial de protección a la salud, evitando la corrupción en el desarrollo de sus funciones.

4.- Tratar de fundamentar en lo futuro más cercano la transferencia de la función que habilite a la unidad a otorgar autorizaciones.

Al contar con una unidad descentralizada de inspección se podría realizar el otorgamiento de autorizaciones, teniendo así la información más oportuna de la publicidad que se pretende difundir y los interesados en realizar o difundirla no tendrían por que desplazarse a la Secretaría.

Se podría iniciar esta función proporcionando las solicitudes y formatos necesarios para la autorización y revisando el material con la finalidad de que la Secretaría agilizará las autorizaciones.

5.- Capacitación Capacitar a los responsables de las unidades para poder actualizar los procedimientos.

6.- La utilización de procedimientos computarizados, con la finalidad de contar con un banco de datos actualizado y oportuno que pueda manejarse tanto en el centro como en las entidades.

7.- La realización de folletos y material necesario que cumpla la función de informar a los interesados en realizar publicidad los requisitos necesarios para la autorización.

8.- Mantener y reforzar la comunicación centro-periferia con la finalidad de mantener oportuna la información.

CONCLUSIONES

El sistema de la Administración Pública considerado como un transformador de recursos o insumos y que dirige sus productos finales al medio ambiente se relaciona con un medio social, político, económico, legal y tecnológico además del cultural abarca varios niveles, sean regionales, nacionales o mundiales fijandose objetivos concretos.

Dentro de los sistemas existentes el Estado se distingue de cualquier otro organismo por el poder coercitivo que se manifiesta a través de las unidades gubernamentales -como se vió en el capítulo 1- el papel o rol que desempeñe el Estado depende de los objetivos que pretenda alcanzar y su actuación es interactuante abarcando varias funciones. Es así como dentro de sus múltiples objetivos, el Estado -contempla como uno de sus fines el bienestar social, por lo que la -salud social, fundamentada en el Artículo 4º Constitucional representa uno de ellos.

La actividad publicitaria que se refiere a los productos y servicios contenidos en la Ley General de Salud son motivo de control, por lo que el Estado a través de la Secretaría de Salud ejercerá éste.

Como se vión en el capítulo tres, la inspección sanitaria de publicidad es una acción para ejercer el control marcado en la Ley General de Salud Art. 3º fracc.XXV. Y vimos también como la inspección que -es competencia de la Secretaría no se cumple con la eficacia y eficiencia esperada, la inconsistencia con que se lleva a cabo se ve reflejada en el hecho de que sólo se realiza en el Distrito Federal y Zona

Metropolitana por lo que no resulta representativa pues queda al descubierto el resto del territorio nacional.

Otro factor que se detectó en esta investigación es la poca importancia que se le dá a la inspección desde el punto de vista o enfoque de protección de la salud, se le dá más importancia a las cifras y estadísticas que a la función, también se observó una actitud negativa para la solución de los problemas en torno a la inspección por lo tanto los objetivos que se alcanzan son parciales.

Una alternativa de solución se ofrece en esta investigación, que consistió en el diseño de una unidad modelo que contempla al territorio nacional -detallada en el capítulo cuatro-Los aspectos, entre otros que permiten llevar a cabo la consecución de los objetivos aquí planteados son los siguientes:

- El Estado mexicano plantea como una estrategia de su gobierno, la descentralización de la Vida Nacional.
- La publicidad es objeto de regulación por parte del Estado.
- El control sanitario de publicidad contempla la inspección como una función propia de él.
- La inspección sanitaria de publicidad requiere de un sistema que permita que la inspección sea ejecutada en las entidades federativas con facultades expresamente otorgadas para el ejercicio de sus actividades.

Como punto inicial encontramos que se cuenta con un marco político encaminado a la descentralización de la Vida Nacional, por lo tanto la inspección que se propone en el modelo es una alternativa con elementos necesarios para su implantación, dando solución al problema --

de inspección centralizada e inconsistente.

El Estado contempla a la descentralización como una estrategia -- coadyuvante entre el centro-periferia a través de los acuerdos de -- coordinación, esta característica permitirá al modelo propuesto contar con autonomía para la realización de sus actividades.

El modelo aquí propuesto y por las características como fué diseñado resulta ser un modelo preventivo-correctivo, ya que al detectar las anomalías en la publicidad a su vez está corrigiendo y previniendo la realización del material publicitario con anomalías. Las ventajas de este modelo se verán reflejadas en el control dado que se tendrán tramos de control más cortos, oportunidad en el manejo de datos, mejor servicio de información a los particulares interesados en realizar publicidad y todo esto traducido en un beneficio social desde el punto de vista del derecho a la protección de la salud.

Es importante destacar que la unidad propuesta depende en gran -- medida de las actitudes que se tomen tanto en el centro como en las entidades federativas, el aceptar la descentralización debe verse reflejado en la acción.

Esta investigación será de utilidad no sólo al administrador que se interesa por la actividad publicitaria sino que también compete -- al financiero, al administrador de impuestos, costos, producción y a --

profesionistas como abogados, psicólogos, que tengan relación con -- esta actividad , este trabajo reúne aspectos legales economicos, ---- polticos de la actividad publicitaria además de ofrecer información que en las aulas no se destila por no ser competencia aparente del -- administrador de empresas como lo es la salud.

La investigación permitirá conocer ó interesarse en el sistema de la administración pública desde el enfoque de sistemas lo cual no resulta fácil ni sencillo sobre todo al aplicar los conceptos en la --- realización o diseño de un modelo administrativo donde confluyeron varios conceptos aparentemente distintos- Estado, descentralización, enfoque de sistemas, sistema de la administración pública, proceso administrativo y salud -

BIBLIOGRAFIA

- BERNAL SAGUN, Víctor Manuel **ANATOMIA DE LA PUBLICIDAD EN MEXICO.**
México. Ed. Nuestro tiempo. 1983.
- B.I.D. **ADMINISTRACION DE EMPRESAS PUBLICAS.**
E.I.A.P. Vol. 1. México, Ed. Limusa 1979.
F.G.V.
- B.I.D. **ADMINISTRACION DE EMPRESAS PUBLICAS**
E.I.A.P. VOL.2, México. Ed. Limusa 1979.
- Burgoa, Ignacio **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.19ª**
ed. México. Ed. Diana 1974.
- COHEN, Porothy **PUBLICIDAD COMERCIAL* México. Ed.**
Diana. 1974.
- DESSLER, Gary **ORGANIZACION Y ADMINISTRACION. Tr. -**
Jorge Cardenas Nanety. España. Ed.
Prentice-Hall. 1979.
- DIRKSEN, Charles **PRINCIPIOS Y PROBLEMAS DE LA PUBLICI**
DAD. México. Ed. Continental 1982.
- DUNN, Samuel **PUBLICIDAD: SU PAPEL EN LA MERCADOTEC**
NIA MODERNA. México. Ed. Uteha. 1967.
- FERNANDEZ ARENA, Jose A. **EL PROCESO ADMINISTRATIVO. México. Ed.**
Diana 1978.

- FERRER RODRIGUEZ, Eulalio LA PUBLICIDAD :Textos y conceptos.
México. Ed. Trillas. 1980.
- FLORES DE GORTARI, Sergio HACIA UNA COMUNICACION ADMINISTRATIVA
INTEGRAL. México. Ed. Trillas 1974.
- FRAGA, Gabino DERECHO ADMINISTRATIVO 19º ed. México
Ed. Porrúa. 1979.
- GUERRERO, Omar LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO
CAPITALISTA. México. INAP.
- HALL? Robinson ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LOS °
NEGOCIOS. (tr. José Manuel Ramírez Ra
nero) Madrid, España. Ed. Mc. Graw
hill. 1968.
- Kotler, Philip DIRECCION DE MERCADOTECNIA: Análisis
planeación y control. (tr. Andrés Ma
teo) México. Ed. Diana 1981.
- LAZZARO, Victor SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS. 2º ed.
México. Ed. Diana 1975.
- Le BRETON, Preston ADMINISTRACION GENERAL :Planeación y
ejecución. (tr. E.L. Suárez) México.
Ed. Fondo de Cultura Económica. 1975.

NOYOLA FUENTES? José de J.

LA IMPORTANCIA DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA EN LA EMPRESA DESCENTRALIZADA. México. Tesis profesional. Facultad de Estudios Superiores Cuautitlan U.N.A.M 1983.

P.E.M.E.X.

GUIA TECNICA PARA LA ELABORACION DE ESTUDIOS DE ORGANIZACION Y REORGANIZACION. Gerencia de desarrollo institucional. 1985.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México. Ed. Porrúa 1985

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

REYES PONCE, Agustín

ADMINISTRACION DE EMPRESAS. Primera parte. México. Ed. Limusa 1976.

REYES PONCE, Agustín

ADMINISTRACION DE EMPRESAS. Segunda parte. México. Ed. Limusa 1973.

RUIZ MASSIEU, José Fco.

ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. México. Ed. Limusa. 1981.

SECRETARIA DE GOBERNACION

COMPILACION JURIDICA DE RADIODIFUSION.
México. Dirección de Radio. 1982.

SECRETARIA DE SALUD

AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA. Cuadernos Nº 7. 1984.

SECRETARIA DE SALUBRIDAD

PROGRAMA DE RACIONALIZACION DE LA REGULACION (1984-1988) S.S.A.. México

TERRY, Georges

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION. México.
Ed. Diana 1971.

TANAKA TANAMACHI, Ma.
Magdalena et. al.

ANALISIS DE LA LEGISLACION SANITARIA EN MATERIA DE PUBLICIDAD EN MEXICO. Tesis - profesional. Facultad de Estudios Superiores Cuautitlan U.N.A.M. 1985.

WEMAN, William

LA DINAMICA ADMINISTRATIVA. El proceso administrativo, conceptos, funcionamiento y aplicaciones prácticas. México.
ed. Diana. 1980.

HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE SALUD. México. Comisión de Salud y Seguridad Social. Coordinación de los Servicios de Salud 1983.