



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA IMPORTANCIA DE LA SALUD EN
MEXICO COMO UNA POLITICA DE
GOBIERNO: Hacia el mejoramiento en la
calidad de vida de los mexicanos

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

ARTURO SALAZAR CORRALES

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

FALLA DE ORIGEN



CIUDAD UNIVERSITARIA

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

DEDICATORIAS

A MIS PADRES:

ARTURO SALAZAR CRUZ Y GUADALUPE CORRALES GUDIÑO

A quienes debo la vida y la enseñanza de los principios éticos y morales que han encausado mi desarrollo y formación.

A MI ESPOSA OLIVIA

Invaluable compañera de mi vida, que con su amor, ternura y comprensión represento un firme apoyo para lograr la realización de este esfuerzo.

A MIS HIJOS

ARTURO Y JORGE ALBERTO

Quienes representan la alegría mi vida y son motivo de orgullo y felicidad.

A MIS HERMANOS

Con cariño fraternal y sincero agradecimiento
por sus palabras de aliento recibidas.

A LAURA MI CUÑADA

Con afecto y gratitud por el valioso
apoyo brindado a lo largo de mi vida
como estudiante.

A MIS AMIGOS

Por su amistad, los consejos y las
oportunidades recibidas en los
diferentes momentos de mi vida.

RECONOCIMIENTOS

A LA LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

Con profundo agradecimiento por las atenciones recibidas, así como por su inagotable paciencia y acertada orientación para la realización del presente.

A MIS PROFESORES

Por la noble labor desempeñada y el inmenso caudal de conocimientos impartidos.

AL C.P. JOSE MANUEL TELLEZ CHAVEZ

Y

AL C. HECTOR GARCIA CORTES

Quienes en aras de la amistad, me brindaron su tiempo, apoyo y conocimientos técnicos en ésta ardúa tarea.

INDICE

PROEMIO

I.- IMPORTANCIA DE LA SALUD EN EL ESTADO MODERNO	1
A).- Conceptualización histórica de la salud	1
B).- Importancia de la salud y su desarrollo en el Estado social	4
II.- FUNDAMENTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LA SALUD EN EL ESTADO MEXICANO	17
A).- Sociedad igualitaria y salud	23
b).- Planeación democrática y salud	27
C).- Descentralización de la vida nacional y salud	33
III.- PROPUESTA: PROYECTO FUTURO DE LA SALUD EN MEXICO	38
CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFIA	

PROEMIO

El presente ensayo analiza la importancia de la salud como factor de desarrollo en el crecimiento social y económico del Estado moderno, así como la forma y los medios por los cuales el gobierno -a través de la administración pública- debe efectuar su adecuada procuración hacia la sociedad, considerando que sus efectos constituyen un cúmulo de fuerzas mediante las cuales es posible el despliegue de las capacidades individuales y colectivas, generando una mayor productividad que permita al Estado elevar el nivel de vida de los habitantes y hacer frente a las complejidades del nuevo orden económico mundial.

En el Estado mexicano, el cumplimiento de esta garantía social se nutre de fundamentos políticos y sociales, cuyo carácter democrático demanda que su procuración y cobertura esté orientada a la disminución de las desigualdades sociales en todo el territorio nacional.

La organización del ensayo contiene el siguiente orden: En el primer apartado se aborda la importancia de la salud en el Estado moderno, a partir de su conceptualización histórica.

En el segundo apartado se explican los principios en que se fundamenta la salud en México, así como las implicaciones y los resultados que conlleva su cumplimiento por parte del Estado y la sociedad.

En el tercer apartado se efectúan planteamientos en donde se considera a la salud como un imperativo del bien público y cuyos efectos significan el progreso y bienestar de la sociedad mexicana en su conjunto, por lo que su procuración y administración debe sustentarse en los principios de la democracia con el propósito de que a través de la seguridad y la asistencia social se de plena cobertura a la totalidad de la población.

Por lo cual el Estado debe efectuar las acciones necesarias para contar con un marco jurídico y administrativo que permita regular adecuadamente la prestación de los servicios de salud, considerando además el incremento al gasto público en materia sanitaria y la plena autonomía del municipio libre para el ejercicio de los programas correspondientes lo que en congruencia con las experiencias acumuladas y los momentos actuales, sirva como base para cimentar lo que en el futuro ha de representar el concepto de la salud en el Estado mexicano.

Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas del análisis efectuado; las que merecen mayor consideración por parte del Estado para su consecuente atención, con el objeto de elevar la calidad en la prestación de los servicios y por ende el nivel de vida de la sociedad.

I.- LA IMPORTANCIA DE LA SALUD EN EL ESTADO MODERNO

A).- Conceptualización histórica de la salud

Para los propósitos de la presente exposición, y para explicar cuál es la importancia de la salud en el Estado moderno, es necesario abordar la obra de Juan Enrique Justi, autor que cultivó con precisión doctrinaria y definición clara la ciencia de la policía, misma que se gesta a finales del siglo XVI y se consolida en los siglos XVII y XVIII.

La composición que Justi hace de la ciencia de la policía como tecnología del poder en torno al Estado absoluto, y que es el antecedente directo de la administración pública moderna, está ordenada en libros, capítulos y secciones, en donde destaca el interés de este autor por el estudio y análisis de una de las fuerzas creativas que tiene el Estado: La policía o administración pública, "...la policía es la actividad administrativa del Estado, lo cual significa que el modo de hacer presente en la vida social la acción del Estado es lo que hoy se denomina la administración pública..."¹

En su primer libro, compuesto de dos secciones, Justi habla en la segunda, de la cultura interior de un país y del aumento de sus

¹ Ricardo Uvalle Berrones, "Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policía." en Revista de Administración Pública # 76, 1990, p.67

habitantes, y específicamente señala en el capítulo VI. Del cuidado que debe tener el Soberano en impedir las enfermedades y la mortandad entre sus súbditos.

Bajo este enfoque histórico ya se percibe la importancia de la salud en el marco del Estado moderno.²

Y, si se traslada esta preocupación al momento actual del Estado moderno, se deducen dos situaciones: primero, los gobiernos de los Estados -vía la administración pública- establecen políticas públicas³ en materia de salud, que desarrolladas al interior de la sociedad propicien y fomenten su cultura; segundo, el procurar la sanidad de los habitantes e incrementar el promedio de vida asegura para el Estado su esencia misma y la fuerza motriz que ha de intervenir en los procesos de transformación del mismo.

Abriendo más el abanico de estas consideraciones relacionadas con la salud, es prudente retomar de la ciencia de la policía lo siguiente "La expansión de las fuerzas de Estado se consigue cuando

² "En el continente europeo, en España, Francia y en los Estados territoriales alemanes, se desarrolla el Estado moderno al hacerse "absoluto" el príncipe, es decir, mediante la supresión de los bien ganados derechos feudales y estamentales y el quebrantamiento y aniquilación del principio de la legitimidad del status quo en que descansa aquella situación feudal." Carl Schmitt. Teoría de la constitución. 1992, p.70.

³ "..., las políticas públicas aluden a la calidad de vida de los ciudadanos, que es el reto mayúsculo que los gobiernos modernos enfrentan hoy día..." Ricardo Uvalle Berrones. Los nuevos derroteros de la vida estatal, 1994, p. 112.

los súbditos viven por encima de condiciones mínimas. Si éstas predominan como norma de convivencia, no es posible acceder a niveles de mejoría; consecuentemente, el progreso del Estado se diluye y vivirá con dificultades que pueden ocasionar su ruina. Para que ello no ocurra, la policía estimula el fortalecimiento de las relaciones productivas, intelectuales y morales de los súbditos; que el desarrollo de ellos como seres humanos se realice de manera integral, no parcelada. El ser humano en su integridad, es para el Estado el foco central de su razón existencial. Por tal motivo, si los súbditos viven con prosperidad, el Estado también puede hacerlo, si los súbditos no desenvuelven sus capacidades y destrezas, el Estado tampoco podrá hacerlo. En suma, de la vida buena de los súbditos depende la mejor vida del Estado"⁴.

De estas consideraciones se desprende que la importancia de la salud de los habitantes de un Estado,⁵ en el contexto cultural, social, económico y político, representa un factor de bienestar para los individuos en la búsqueda de su desarrollo integral en el seno de la sociedad, en tanto que para el Estado, es la legitimación de su razón de ser, en el orden de bienestar, progreso

⁴ Ricardo Uvalle Berrones. "Origen, cobertura..." en Revista de Administración Pública # 76, 1990, pp. 68-69.

⁵ "El estado es una institución con características peculiares..., es el resultado, primero, de su notable capacidad de secularización, .., los ciudadanos en lo individual o lo social no pueden sustraerse de pertenecer a él. Existe por llamarlo de alguna forma una membresía universal al estado. Y segundo, es una institución que detenta el monopolio de los poderes compulsivos de los cuales otras instituciones carecen." José Luis Ayala Espino. Límites del mercado, límites del estado. 1992, p.13.

y felicidad; a partir de una sociedad fuerte y sana, lo cual se consigue con la aplicación de políticas sociales e innovaciones tecnológicas que hagan viable una vida mejor.

Sin embargo, es necesario situarse en el escenario actual del mundo moderno, un universo en el cual, los Estados se desenvuelven bajo una dinámica de fuerzas que día a día legitimen más su poder interior y exterior y los tornen más competitivos y productivos en relación con los demás Estados.

B).- Importancia de la salud y su desarrollo en el Estado social

En el contexto del Estado moderno de los siglos XIX y XX, la salud no pasa a ser un concepto histórico que corresponde al Estado tradicional (liberal burgués), es por el contrario, una garantía social legalizada y legitimada, por lo tanto, es inherente a cualquier momento histórico del Estado moderno; en este caso, del Estado social, como una plurimodalidad de ésta forma de organización política, económica y social.

Manuel García-Pelayo, define esta plurimodalidad del Estado moderno, de la siguiente manera: "...el Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional...a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas

para enfrentarlos."⁶. En efecto, este tipo de Estado surge históricamente a partir del último tercio del siglo XIX y comienzos del XX, ante la imperiosa necesidad de dar respuesta a los problemas de orden social y económico que agobian al Estado tradicional.

A esta nueva función del Estado, se le ha identificado también como Estado de bienestar, el cual se sustenta en el concepto de Welfare State, cuya política estatal comprende únicamente el bienestar social. Pero a diferencia de éste, el Estado social comprende la generalidad de los problemas concernientes al sistema estatal.

Asimismo, el nuevo Estado social corresponde a una innovación del esquema socio-económico denominado sistema neocapitalista, sustentado sobre las bases de una sociedad industrializada, a la cual habrá de dirigir y orientar, bajo los principios de la democracia social como forma política, "...caracterizada desde el punto de vista constitucional por el sufragio universal y desde el punto de vista administrativo por su orientación hacia la neutralización de las desigualdades sociales."⁷

Bajo esta premisa, el Estado social, en la consecución de sus propósitos asumirá diversas fases; tales como: Estado de derecho,

⁶ Manuel García-Pelayo. Las transformaciones del Estado contemporáneo. 1991, p.18.

⁷ Ibidem. p.15.

Estado distribuidor,⁸ Estado manager,⁹ Estado promotor,¹⁰ etc.

Si bien es cierto, que su objetivo primordial es corregir las desviaciones y desigualdades que hasta ese momento presenta la sociedad, también es cierto, que las medidas correctivas deberán adoptar una forma determinada, en este sentido emerge y se desarrolla una política social generalizada, con alcances que comprenden a las diversas clases que integran a la sociedad y cuyos efectos "no se limitan a la menesterosidad económica, sino que se extienden también a otros aspectos, como promoción del bienestar general (considera a la salud), cultura, esparcimiento, educación, defensa del ambiente, promoción de regiones atrasadas, etc."¹¹ su sentido de dirección es programado y sistemático con respecto a la globalidad tanto de la sociedad como del sistema económico predominante. Esta política social también es identificada como

⁸ "...podemos considerar al Estado de nuestro tiempo como un gigantesco sistema de distribución y redistribución del producto social cuya actualización afecta a la totalidad de la economía nacional, a las políticas de cualquier especie y a los intereses de todas las categorías y estratos sociales." Ibidem, p.35.

⁹ "No empleamos la denominación manager en su estricto sentido administrativo..., sino para designar la acción directora e integradora de la sociedad nacional por parte del Estado dentro de la complejidad de la civilización tecnológica, aun sabiendo que el vocablo manager es un tanto equívoco." Ibidem, p.36.

¹⁰ "El estado en una vida pública recuperada y revalorada es una institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativamente racional y mensurado. Es un estado que coordina, estimula, promueve y apoya lo que la sociedad quiere y sabe hacer." Ricardo Uvalle Berrones. Los nuevos derrotados... 1994, p.102.

¹¹ Manuel García-Pelayo. Op. cit., p. 18.

política estatal.

Abriendo más esta definición, es una fuerza reguladora que tiende a la reestructuración de la sociedad, creando nuevas categorías sociales mediante la instrumentación de programas de investigación y desarrollo que estimulen el potencial científico-tecnológico del hombre, contribuyendo a un mayor disfrute de bienes materiales e inmateriales mediante el crecimiento de los servicios sociales, uno de los cuales es la salud; considerando tanto la creación de nuevas fuentes de trabajo como la reducción, por todos los medios, de la intensidad de la lucha de clases.

Pero sobre todo, es una política que permite la subsistencia tanto del Estado como de la misma sociedad, pero ya no de manera independiente, sino como dos sistemas fuertemente interrelacionados entre sí a través de relaciones complejas; consecuencia de esta mutua correspondencia, es lo que hoy en día, se conoce como "estatización de la sociedad y socialización del Estado",¹² fenómeno en el que las finalidades y principios estructurales de cada uno se complementan.

Pero, ¿cómo da cumplimiento el gobierno del Estado a la orientación

¹² "...el sistema estatal y el sistema social, sin perjuicio de su propia autonomía, son partes de un metasistema, es decir, hay que considerarlos desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios." Ibídem. p.25.

y procuración de la salud como objetivo definido, en el contenido de la política estatal, en forma de bienestar social y progreso económico hacia la sociedad y al Estado mismo? La respuesta conlleva varias connotaciones.

En su fase de Estado de bienestar,¹³ el Estado, partiendo de esta política, genera acciones tendientes a la protección de la sociedad, concretando tales acciones en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional; para con ello dar respuesta a la seguridad material de los ciudadanos frente a la necesidad económica permanente o contingente, a través de instituciones como el salario mínimo, la seguridad de empleo, la procuración de la salud y la dotación de vivienda, entre otros. En términos de valor y fines del Estado social, a este modo de actuar se le designa como el Estado que se responsabiliza de la "procura existencial".

Cabe señalar que la "procura existencial" es la respuesta a la "menesterosidad social", que es la necesidad por parte de los individuos de utilizar bienes y servicios públicos (como lo es la salud) sobre los que se carece de poder de ordenación y disposición directa; a este tipo de necesidad se le identifica también como

¹³ "...fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. Esta condición fue, sin embargo, sólo el detonador de lo que en el tiempo llegaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar." José Luis Ayala Espino. Op.cit., p.107.

espacio vital efectivo.¹⁴

Ahora bien, una definición que en sentido amplio detalla en que consiste la "procura existencial", es la siguiente: "La procura para la existencia rectamente entendida significa crear las condiciones para el adecuado despliegue de las potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y de la capacidad creadora y competitiva en las que se patentiza la autodeterminación del hombre"¹⁵.

Considerando este marco de referencias, el Estado, mediante la instrumentación de su política social, concibe a la salud como una de las condiciones necesarias para garantizar un status de vida de la población, que permita la evolución de sus actitudes y capacidades, al mismo tiempo que represente un factor de desarrollo en términos de productividad tanto al interior de la sociedad como del Estado mismo, eliminando barreras económicas, sociales, culturales y geográficas.

Por ello en el presente, la salud es un ámbito predilecto de los gobiernos, al que se le ha dispensado atención y apoyo dentro de la política de desarrollo social, en su búsqueda por acceder a una

¹⁴ "...constituido por aquel ámbito en el que el individuo realiza fácticamente su existencia y constituido por el conjunto de cosas y posibilidades de las que se sirve, pero sobre las que no tiene control o señorío." Manuel García-Pelayo. Op.cit., p.27.

¹⁵ Ibídem. p.28.

sociedad justa y equitativa que permita la democratización integral como elemento indiscutible de una estrategia de estrechamiento de sus acciones con el proyecto nacional de seguridad social.

En este orden, para el Estado social, en su fase de Estado de derecho; del cual Hermann Heller señala "Sólo en el Estado de Derecho con división de poderes existe una conexión entre legalidad y legitimidad, y esa conexión es tanto una conexión material como formal y de técnica de organización"¹⁶, la orientación y procuración de la salud no puede quedar al libre albedrío de los particulares; por el contrario, su ejercicio debe ser legalizado, legítimado y reglamentado como expresión de derecho público¹⁷ en la relación Estado-sociedad.

Por lo tanto, el Estado, "vía gobierno y poder legislativo"¹⁸, es

¹⁶ Hermann Heller. Teoría del Estado. 1983, p.239.

¹⁷ "...Controla los actos y las acciones que concurren al establecimiento de un orden público y a la prestación de servicios públicos". Diccionario de política y administración pública. 1978, p.364.

¹⁸ Significa que la institución de un país implica la articulación de la esfera legislativa, ejecutiva y judicial para asegurar la convivencia civilizada y pacífica de los ciudadanos. En el mundo moderno la rama ejecutiva y legislativa son el centro a través del cual se organiza el régimen político de un país, el cual puede ser presidencial o parlamentario. El gobierno en el mundo moderno implica que su acción es legalizada y legitimada por las leyes que elabora el poder legislativo; esto implica que como institución de la sociedad sus representantes cumplen con la tarea de generar el sistema jurídico de un país para que la acción del Estado y la Administración Pública sea conforme a reglas. Al respecto consultese. John Locke. Ensayo sobre el gobierno civil. 1970, pp.100-112. Robert A. Dahl. La poliarquía. 1990, pp.13-54. Karl R. Popper. La

el encargado de constituir el cuerpo de leyes fundamentales que consolidan el derecho social de la salud.

Asimismo, corresponde a la administración pública¹⁹, con su cúmulo de fuerzas e innovaciones tecnológicas, vigilar y regular de manera ordenada y sistemática, la aplicación de las normas y procedimientos derivados de la legislación que compete a los organismos e instituciones bajo cuya encomienda se encuentran los asuntos de salud, con el propósito, de que los objetivos de la política social en materia de salud sean mensurables e incidan directamente en beneficio de la colectividad reflejando un mayor grado de cobertura y calidad, dando con ello, respuesta a una de las necesidades que considera la procura existencial por parte del Estado.

Por otra parte, en su interacción con la sociedad, el Estado requiere para la instrumentación de su política social, en este

sociedad abierta y sus enemigos, pp.124-139. Niklas Luhman. Teoría política en el estado de bienestar. 1993, pp.61-66. C.J.B.Bonnin. "Principios de la administración" en Revista de Administración Pública, número especial en memoria de Gabino Fraga. 1982, pp.81-102

¹⁹ "...la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas...La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución." C.J.B.Bonnin. "Principios de la administración" en Revista de Administración Pública, número especial en memoria de Gabino Fraga.1982, p.93.

caso enfocada hacia la salud, la participación democrática²⁰ de la misma, es decir, un acercamiento estrecho con los ciudadanos (lo que hoy conocemos como consulta popular), de tal manera que éstos manifiesten sus necesidades, y su voluntad, sirva de base para la definición de objetivos concretos que conlleven a la formulación de planes o programas que permitan la modificación estructural del Estado y de la sociedad mediante acciones modernas de integración, pero que al mismo tiempo incidan en un constante crecimiento del modelo económico, con lo cual, el Estado adquiere un carácter democrático y de "manager" de la sociedad al mismo tiempo.

Cabe destacar que hoy en día, la sociedad democrática se caracteriza por ser una sociedad abierta y cívica, conformada en organizaciones apolíticas (ONGs), cuyo propósito definido es la participación en los asuntos públicos.²¹

En otro orden de ideas, es preciso señalar, cómo sufraga el Estado los gastos de la política social de salud.

²⁰ "...El espíritu de la democracia requiere que las decisiones que afectan a la ciudadanía se tomen con la participación, y lo más cerca posible de ésta". Gerald E. Caiden. "Desafíos para los gerentes del sector público", en Revista de Gestión y Política Pública, 1992, p.87.

²¹ "La sociedad abierta reclama como suyo el espacio de lo público lugar donde se identifica a partir de lo común...con el concurso de sus organizaciones no gubernamentales". Ricardo Uvalle Berrones. "La administración pública como ciencia social tecnológica" en, Revista de Gestión y Política Pública. 1994, p.303.

En su fase de Estado "distribuidor", el Estado social se caracteriza ante todo, por llevar a cabo "una más justa distribución de lo producido"²², para ello, se vale de la absorción de una gran parte del Producto Nacional Bruto, el cual proviene de la recaudación fiscal que se da en forma de impuestos y cotizaciones sociales, recursos económicos o gasto público, que asigna a distintos objetivos, entre los que se encuentra la procura existencial; la cual, de manera específica considera las prestaciones sociales, a las que corresponde la salud. En suma, "los dineros del pueblo" han de servir para dirigir y orientar los asuntos de salud.

Ahora bién, ¿qué papel desempeña la salud de los individuos con respecto al sistema neocapitalista o capitalismo tardío y consecuentemente con la tecnología?

Históricamente, el Estado moderno en su momento, ha correspondido a un determinado modelo económico; así, el Estado social es la correspondencia al sistema neocapitalista, mismo que se sustenta en tres aspectos, los cuales vicularemos con los aspectos de salud.

Primero, el crecimiento del consumo y del bienestar social. En este caso se entiende que una sociedad sana e incorporada a las masas trabajadoras tiene más probabilidades de adquisición, lo cual es incitado por el modelo económico a efecto de consumir en gran

²² Manuel García-Pelayo. Op. cit., p.33.

medida; por su parte el Estado como distribuidor y prestador de servicios sociales contribuye al aumento del consumo, concretando este primer aspecto.

El segundo, se refiere al pleno empleo, como efecto del consumo a gran escala que se da en el neocapitalismo; en otras palabras, la reducción del paro obrero converge con los intereses del neocapitalismo y del Estado social. En sentido opuesto, la extensión del paro aumenta los costos de la política social, incluida la salud, al tiempo que contribuye a la recesión de la demanda.

Tercero, en cuanto al crecimiento económico constante, éste se entiende como una tendencia al progreso social, a partir de una mayor producción y distribución de lo generado, aspecto que incide en los altos índices de producción y fenómenos socialmente positivos, entre los que se encuentra la salud.

De esta manera, el Estado social tiene como una prioridad controlar y orientar el crecimiento, sin que ello implique elevados costos existenciales, sociales y económicos. Así, el Estado ha de regular el crecimiento, considerando no sólo los criterios y valores económicos, sino también los sociales que comprenden a la salud.

Cabe destacar que al interior de este modelo económico de desarrollo, la salud constituye o da vida, dentro del marco de la

industrialización a una de las ramas más importante de la misma, como es, la industria químico-farmacéutica que comprende la fabricación de medicamentos, biológicos y reactivos. Por lo cual, en México "es necesario fomentar la investigación científica encaminada a la obtención de productos acordes con el avance mundial de la industria y con la distribución regional de las incidencias patológicas y características culturales del país."²³

Con respecto a la tecnología, García-Pelayo señala, "El principal factor de crecimiento en la sociedad industrial desarrollada lo constituye la innovación, es decir, la aplicación constante de las novedades técnicas al proceso productivo".²⁴

En este sentido, entendida la salud como base de la ciencia médica, generadora de la industria químico-farmacéutica, impulsora en la formación de técnicos y profesionales afines y finalmente generadora de empleo; debe ser objeto de innovaciones constantes que se reflejen en distintos sentidos.

Primero, que sirva para influir en el promedio de vida de la sociedad mediante los descubrimientos científicos que día a día suceden en todas las ramas del conocimiento.

²³ Guillermo Soberón Acevedo. Hacia un sistema nacional de salud. 1984, p.351

²⁴ Op.cit. p. 70.

Enseguida, que la capacidad del personal responsabilizado de la salud esté acorde con los nuevos conocimientos tecnológicos, evitando ser desplazados por mano de obra ajena a la población de origen, aunque por algunas razones esto no sucede así.

Posteriormente, que la fabricación, consumo y utilización de insumos para la salud respondan a las nuevas tecnologías, reflejándose su influencia en una absoluta inocuidad de los mismos y cuyos costos sean accesibles a la sociedad, bajo estos parámetros salud y tecnología van de la mano.

En síntesis, una correlación genérica, en cuanto a la importancia de la salud en el Estado moderno es que: El Estado social surge como consecuencia de la necesidad de efectuar reformas sociales, antes que llegar a las revoluciones violentas; se sustenta en los principios de la democracia social, como forma legitimadora de su existencia; actúa como promotor y regulador de un modelo de desarrollo en el cual confluyen las fuerzas económico-sociales conformando un sistema denominado neocapitalismo que opera bajo innovaciones tecnológicas.

Por lo tanto, la salud debe considerarse en los marcos de una reforma social cuyo carácter es generalizado, es decir, comprende todos los niveles del Estado y la sociedad; su procuración y orientación tiende a la neutralización de las desigualdades sociales; y es además, un factor de equilibrio entre los intereses

y la estabilidad del Estado y la sociedad, toda vez, que la fortaleza del primero depende del nivel moral y material (incluida la salud) de los habitantes, y es contradictoria con la miseria económica y biológica de la segunda.

Bajo un enfoque sistémico, entendido el Estado social como un sistema integral²⁵, la salud es uno de sus componentes, por lo tanto, está sujeto necesariamente a recíprocas influencias; es decir, la salud influye en el resto del complejo social y económico y, a su vez, recibe efectos favorables o desfavorables de éste.

II.- FUNDAMENTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LA SALUD EN EL ESTADO MEXICANO

Ha quedado claro, que en el contexto del Estado moderno, el concepto de la salud se constituye en un factor de progreso y bienestar recíproco, tanto para la sociedad como para el Estado mismo; toda vez, que de la salud de los habitantes depende el crecimiento integral del Estado.

Particularmente, en el caso de México, situado en el entorno del Estado social de derecho, al asumir su función de rector y promotor

²⁵ "...un conjunto de componentes destinados a lograr un objetivo particular de acuerdo a un plan". Richard A. Johnson, et.al. Teoría, integración y administración de sistemas. 1980, p. 111.

del desarrollo económico y social, conforme lo establece el artículo 25 constitucional, adquiere el compromiso de crear las condiciones básicas para dar impulso a todas las acciones que consoliden el proyecto nacional.

Una de estas condiciones está determinada por la "procura existencial" en contraposición a la "menesterosidad social", para asegurar los mínimos de bienestar de los ciudadanos entre los que se encuentran: la seguridad pública, abasto, alimentación, vivienda, educación y salud entre otros; cumpliéndose de esta manera la fase social del Estado.

Sin embargo, es necesario destacar que la importancia que actualmente tiene la salud en el entorno del Estado mexicano, no se resume a una simple prestación social como condición de la existencia misma.

Por el contrario, su orientación, difusión y promoción incide en las esferas políticas, económicas y sociales como elemento imprescindible en su desarrollo, es decir, sus efectos se manifiestan como una fuerza motriz que ha de dar respuesta a los grandes retos y rezagos que hoy en día enfrenta el gobierno mexicano en materia de salud para abatir las desigualdades sociales y fortalecer los aspectos democráticos, logrando en cierto modo, su legitimación ante la sociedad considerada como el eje central en su

razón de Estado.²⁶

Cierto es, que históricamente, los asuntos de salud han formado parte de la agenda de gobierno,²⁷ aún cuando en ocasiones su procuración ha mostrado desviaciones y contradicciones. Hoy, la connotación que se le da al concepto de la salud adquiere su justa dimensión como causa y efecto del desarrollo social y económico sin soslayar su esencia psicobiológica.

Motivo por el cual, el Estado de derecho mexicano ha elevado a rango constitucional el "derecho a la protección de la salud"; cuyo ejercicio y efectividad se nutre en los fundamentos políticos y sociales de la salud en México.

Al respecto debe señalarse, que los fundamentos políticos y sociales del Estado Mexicano, en este caso vinculados con la salud en México, tienen su origen en el "fundamento político del Estado", desde el momento en que éste se constituye como forma de organización política, legitimada consensualmente por la sociedad.

²⁶ "...debe entenderse como la ordenación técnica que permite al estado disponer de los medios y capacidades que tienden hacia la articulación de la dominación política." Ricardo Uvalle Berrones. Los nuevos derroteros... 1994, p. 45.

²⁷ "...se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública". Como son, en este caso, los asuntos de salud. Charles D. Elder y Roger W. Coob. "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", en, Problemas públicos y agenda de gobierno, trabajo coordinado por Luis F. Aguilar Villanueva. 1993, p. 77.

Así, al asumir el Estado una connotación política tiene como fin: "dar una dirección común y política a lo diverso de la sociedad, lo cual significa que no hay poder o poderío particular que sea superior a él."²⁸ En este sentido, al concebirse la salud como un fin social, común y de beneficio compartido, queda comprendida en el ámbito del poder político del Estado y por ende bajo su propia conducción y responsabilidad.

Sin embargo, el carácter dinámico y participativo de la sociedad moderna, de la sociedad abierta,²⁹ obliga al gobierno en la instrumentación de sus políticas económicas y sociales, así como en la toma de decisiones, a escuchar sus demandas y aspiraciones. Es así, que en el Estado Mexicano se lleva a la práctica un amplio proceso de consulta popular que permite integrar estos planteamientos, bajo la forma de principios políticos y sociales que han de servir de guía en la conducción del desarrollo nacional; dando paso con ello, al proceso de "estatización de la sociedad y socialización del Estado".

En el caso de los servicios de sanidad, los principios que orientan los nuevos derroteros de la salud en México son: una "Sociedad Igualitaria, Descentralización de la Vida Nacional y Planeación

²⁸ Ricardo Uvalle Berrones. Los nuevos derroteros..., 1994, p.67.

²⁹ "...donde los valores e instituciones de la democracia política tanto en su fase representativa como participativa encuentran su expresión más acabada." Ibidem, p. 109.

Democrática.",³⁰que junto a otros principios constituyen las bases en las que ha de instituirse la reforma del Estado.³¹

En su interacción, estas tres tesis dan pauta para efectuar reformas jurídicas y administrativas, que en el campo de la salud, tienden hacia el cambio estructural, entendido como la adecuación de estructura y función a la promoción del bienestar integral a niveles individual y colectivo.

Bajo este esquema, el "derecho a la protección de la salud", desde su concepción y como política de gobierno tendiente a superar las desigualdades sociales, tiene como punto de partida, la reforma al artículo 4o. constitucional, con la adición del tercer párrafo que a la letra dice:"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución".³²

En su desglose y análisis, el contenido de este precepto ya refleja

³⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. p.21.

³¹ "Es un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social." José Luis Ayala Espino. Op.cit. 1992, p.141.

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1987, p. 14.

su orientación hacia la justicia y equidad social, toda vez que en cuanto a su cobertura, la salud tiene un carácter universal y democrático, puesto que se otorga a todo individuo sin distinción ni limitación alguna.

Respecto al acceso a los servicios de salud, responsabiliza a la ley, en este caso, a la Ley General de Salud como reglamentaria de esta garantía social, para establecer las bases y modalidades de la misma, en concordancia con el Sistema Nacional de Salud; cuya configuración se rige por los lineamientos y criterios del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en cumplimiento a las disposiciones del artículo 26 constitucional.

Por último, establece el carácter concurrente de la salud, es decir, que la federación y los estados la aplicarán en función de la descentralización de la vida nacional y fortalecimiento del pacto federal.

En este orden de ideas, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, ubica a la salud, en su "política social", como una de las bases para alcanzar el aumento del nivel de vida de la población, y precisa "la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones y enfermedades."³³

³³ Principio adoptado de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Luis Miguel Díaz. Instrumentos administrativos fundamentales de organizaciones internacionales, 1988, p.179.

Mas aún, refuerza este concepto cuando señala: "La salud no resulta meramente del sólo progreso económico y social; requiere de acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas donde pueden estar expuestos a distintos riesgos: el hogar, el trabajo, las actividades de la vida cotidiana y el medio ambiente, principalmente."³⁴

Frente a estos razonamientos, se reafirma que sin olvidar su naturaleza y los ámbitos donde incide la salud, también se le ubica en el campo de todas las interacciones económicas, sociales y culturales, como un componente sinérgico del bienestar social.

Hasta este punto, en sentido estricto, el gobierno justifica sus fundamentos políticos y sociales en torno a la salud. Sin embargo, es preciso llevar a cabo una mayor disertación del tema, considerando la situación actual del Estado y su relación con la sociedad, retomando para ello, las tres vertientes aludidas.

A).- Sociedad Igualitaria y Salud

En México, la búsqueda de la libertad, la justicia y la igualdad sociales han sido los principios ideológicos que han enarbolado los distintos movimientos sociales por los que ha transitado el país en su devenir histórico. Hoy, frente a las transformaciones del mundo

³⁴ Plan nacional de desarrollo 1989-1994. p.104.

moderno y los periodos de crisis, este reclamo popular retoma fuerza y se acentúa en el Estado Mexicano.

Pero, ¿en qué consiste el carácter igualitario de la sociedad? En el pensamiento de Morelos quedó definida esta idea, al afirmar que "la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales y sólo se distinguirá un americano de otro por el vicio y la virtud".³⁵

En el plano actual, esto significa que para el Estado Mexicano todos los ciudadanos son libres e iguales con el pleno derecho de disfrutar de las garantías individuales y sociales refrendadas en la Constitución. Sin embargo, la sociedad de nuestro tiempo aún no trasciende las barreras de la injusticia y la desigualdad.

Una de estas barreras ha sido la desigual procuración de la salud, si se reconoce que gran parte de la población, como son las zonas marginadas y rurales, los pueblos indígenas y los grupos étnicos, no tienen el debido acceso a los servicios de salud tanto en calidad como en cantidad, baste con señalar que aún en la actualidad para remediar sus males tienen que recurrir a prácticas poco ortodoxas como son las limpias e infusiones.

De ahí, que para hacer efectivo el espíritu democrático del

³⁵ Miguel de la Madrid Hurtado. Las siete tesis rectoras. 1984, p. 49.

postulado "derecho a la protección de la salud", y deje de ser utopía precisa de una orientación política y social sustentada en la democracia que se concrete en una realidad tangible al seno de la sociedad, pero sobre todo, de aquella sociedad carente de recursos y asistencia social sanitaria alguna, identificada en el Sistema Nacional de Salud como "población abierta".

Más aún, para hacer del concepto de la salud un factor de igualdad social, que contribuya al mejoramiento en la calidad de vida de los mexicanos, hay que tomar en cuenta que sus efectos son al mismo tiempo condicionados y condicionantes por los ecosistemas en que se desarrolla la actividad del hombre.

Entre las causas que condicionan la salud de la sociedad se encuentran; la alimentación, la vivienda, el agua potable, el sistema de alcantarillado, así como el deterioro del medio ambiente principalmente de las zonas industrializadas; con excepción de éste último factor, ante la falta de alguno de los citados elementos que por lo general persisten en una vasta extensión del territorio nacional donde se localizan las comunidades y grupos más vulnerables, es inconcebible que la salud encuentre un ambiente propicio y sí en cambio han de contribuir al incremento de la morbilidad y la mortalidad.

Lo cual da por resultado una sociedad de hombres debilitada en su naturaleza y limitada en la expansión de sus potencialidades

individuales; estableciéndose una contradicción en lo escrito por Justi en la ciencia de la policía cuando señala: "...de la buena vida de los súbditos depende la mejor vida del Estado."³⁶

Por lo tanto, el Estado en la ejecución de su política social debe efectuar cruzadas nacionales con el apoyo de los estados y municipios para solucionar este tipo de necesidades y garantizar los servicios básicos a la población, sobre todo en aquellas regiones recónditas del país.

En su rol de condicionante, los asuntos de salud adquieren una gran preponderancia al significarse como elemento insustituible en el orden del desarrollo económico y productivo del país; toda vez que, en el sentido de la igualdad social permite la disponibilidad física, intelectual, creativa y diseñadora de los individuos y su consecuente incorporación a las actividades de interés público, social y privado.

Así, condicionados por la salud se encuentran la educación, la cultura, el pleno empleo, el trabajo que genera bienes y servicios, el comercio y las actividades de recreación y esparcimiento; sin la presencia de la salud no se entendería que en su conjunto estas acciones arrojaran resultados positivos que contribuyeran al crecimiento económico y social como fórmula para neutralizar las

³⁶ Ricardo Uvalle Berrones. "Origen, cobertura..." en Revista de Administración Pública. # 76, 1990, p.69.

desigualdades sociales; por el contrario, sustentadas en la salud, emergen como instituciones, en las cuales, la sociedad ha de encontrar el acceso a mejores niveles de vida mediante la satisfacción de sus necesidades.

No es entonces la salud únicamente condición para la existencia psicobiológica del hombre, es, ante todo, una fuerza exponencial con connotaciones políticas, económicas y sociales, mediante la cual, el Estado mexicano consolida una de las bases en su legitimación ante la sociedad y que en sí mismo lo vigoriza para hacer frente a las transformaciones dinámicas del Estado contemporáneo en el mundo actual.

Por ello, al ser elevado a rango constitucional el "derecho a la protección de la salud" corresponde al Estado mexicano, vía el gobierno, vía la administración pública, con la firme y decidida participación democrática de los distintos sectores de la sociedad cumplir con las tareas inmediatas que precisa la atención de la salud en todas las esferas de la población, basado en los criterios de racionalidad, calidad y mensurabilidad, dando paso para que en su carácter de reforma social, la salud sea uno de los conductos en la consecución de una sociedad más justa e igualitaria.

B).- Planeación democrática y salud

En el mismo sentido que la sociedad igualitaria ha sido y es

imperativo actual, también lo es la planeación democrática en función de que a la sociedad abierta, la sociedad cívica y participativa, le interesa y al mismo tiempo reclama decidir y ser parte de los asuntos públicos y "la salud es un asunto de todos".

Es así que el Estado mexicano a través del gobierno y en cumplimiento al artículo 26 constitucional, instrumentó el Sistema Nacional de Planeación Democrática "con el propósito fundamental de encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales", ³⁷ designio interpretado como la participación activa y deliberante de la sociedad en la conformación de los programas y proyectos correspondientes a cada uno de los sectores que conforman la administración pública.

En su vinculación con la salud, el Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como vertiente al Sistema Nacional de Salud, el cual "...está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud." ³⁸.

³⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. p.133.

³⁸ Ley general de salud. 1993 p.4.

Así, sin apartarse del objetivo básico de la salud, en el sistema se establece el carácter incluyente, concurrente y democrático del Estado mexicano con respecto de aquellos sectores públicos y privados vinculados con los servicios de salud.

Conforme a la procuración de la salud por parte del sector público, corresponde a la Secretaría de Salud, la coordinación del Sistema Nacional de Salud, así como la conducción normativa y evaluación operativa de sus programas y acciones conforme lo establece el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁹ y el artículo 10. del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud;⁴⁰ así como participar activamente en las acciones de las demás instituciones que conforman el sector, como son, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia.

Respecto a la participación del sector privado en el Sistema Nacional de Salud es conveniente precisar que "en nuestro país, el personal médico y paramédico privado no ha tenido una participación ordenada ni activa dentro de la planificación y el desarrollo del sector salud."⁴¹

³⁹ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Leyes y códigos de México, 1992 pp. 45-47.

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Salud. 1992 p.10.

⁴¹ Guillermo Soberón Acevedo. Hacia un sistema... 1984, p.251

Para conseguirla es indispensable realizar un inventario de los recursos existentes en este grupo que incluya el personal y las instalaciones médicas, así como examinar el marco jurídico aplicable a esta materia, diseñar un sistema de acreditación de hospitales y de empresas de servicios de salud; así como planificar los servicios de salud incluyendo la participación del sector privado de acuerdo con las necesidades regionales o locales.

Sin embargo, al interior de la problemática sanitaria, la importancia real de la planeación democrática, en sentido estricto, consiste en que de ésta manera los habitantes del lugar expresarán sus necesidades efectivas, conforme al tipo de vida y las condiciones ambientales, precisando junto con las autoridades sanitarias los programas sustantivos convenientes.

Como ejemplo, baste decir que, en tanto para los habitantes del estado de Sonora se requieren programas de apoyo a la deshidratación infantil, en el estado de México estos han de estar orientados a la prevención de las enfermedades virales, fortaleciendo de esta manera los sistemas locales de salud.

Pero no acaba ahí el papel de la sociedad abierta, de la sociedad democrática constituida en partidos políticos, grupos culturales y organizaciones cívicas no gubernamentales, cuya encomienda es, salvaguardar los valores conferidos en las garantías sociales e individuales.

Su acción comprende también la planeación conjunta de programas de apoyo, en los cuales, se ha de cimentar el "derecho a la protección de la salud", entre los que destacan: la formación de recursos humanos, los de investigación científica y tecnológica y los de financiamiento, estos últimos, base indispensable para el pleno desarrollo del Sistema Nacional de Salud, cuyos avances deben formar parte de un sistema de información que permita la evaluación y retroalimentación de funciones y actividades.

La planeación para la formación de recursos humanos en los que se inscriben los profesionales, técnicos y afines de la salud, consiste en impulsar y abrir nuevos centros educativos, ampliar el sistema de becas en los niveles superiores, así como, aprovechar los beneficios del servicio social que prestan los pasantes. Esto permitirá formar cuadros de personal con vocación de servicio, mejor capacitado para el desempeño de sus actividades, generar una mayor productividad⁴² que permita a la vez incrementar los salarios, acercándolos a un mejor nivel de bienestar.

Respecto a la investigación en el campo de la salud, no hay que olvidar que el mundo actual gira en torno a las innovaciones de la

⁴² "...es una medida de la eficiencia económica que resulta de la capacidad para utilizar inteligentemente los recursos disponibles." Carlos Rodríguez Combeller. El nuevo escenario. 1993, p.23.

ciencia y la tecnología,⁴³ por lo cual, el Estado mexicano debe dar impulso a estos programas, cuyos beneficios se orientan en dos direcciones; primero, poner al alcance de la sociedad este cúmulo de conocimientos que con respecto a la salud contribuirán a incrementar el promedio de vida de la población en el seno de una sociedad igualitaria; segundo, contribuir al crecimiento de la industria químico-farmacéutica como parte del desarrollo socio-económico del Estado, que en México guarda un nivel preponderante al generar empleos y ser factor en el proceso del crecimiento económico.

Finalmente, como en todos los aspectos de la vida del hombre "los asuntos de dinero" merecen tratamiento especial, bajo esta óptica, la forma y el cómo han de financiarse los servicios de salud, no son la excepción, requiriendo por lo tanto, mayor atención por parte del Estado y de la sociedad representada en los congresos constituyentes locales en cuanto a la planeación adecuada para su justa distribución.

Resulta conveniente para el Estado mexicano en su fase de Estado distribuidor asignar y orientar el gasto público en proporción al crecimiento demográfico y a los problemas y rezagos existentes en las comunidades de los estados y municipios, efectuando para ello

⁴³ "El principal factor de crecimiento en la sociedad industrial desarrollada lo constituye la innovación, es decir, la aplicación constante de las novedades técnicas al proceso productivo". Manuel García-Pelayo. Op.cit., p.70.

las reformas necesarias a la política de gasto público como medio para elevar el nivel de vida de la sociedad.

C).- Descentralización de la vida nacional y salud

En su momento histórico la centralización⁴⁴ político-administrativa representó para el Estado mexicano una opción para salvaguardar la soberanía del país y orientar internamente los destinos de la nación; hoy, ante sus propios excesos cuyos resultados significaron más costos que beneficios, la reforma del Estado tiende a revertirla para corregir errores y desvíos; el camino, la descentralización de la vida nacional.

Pero, ¿qué sentido guarda para el Estado y la sociedad el término de la descentralización?; al respecto Ortega Lomelín afirma que "en la realidad la descentralización se vincula con los fenómenos políticos y sociales conocidos como liberalismo, democracia, autonomía y relativismo. En cuanto a la organización del Estado, corresponde formalmente más con un Estado federal."⁴⁵

Concatenada esta definición con la descentralización de la vida nacional, se entiende que "socializado el Estado" éste se interesa

⁴⁴ "...se encuentra muy vinculada con actitudes y fenómenos sociales y políticos cercanos al autoritarismo, la autocracia, la monocracia, el dogmatismo y la burocratización..." Roberto Ortega Lomelín. El nuevo federalismo, la descentralización. 1988, p.3.

⁴⁵ Ibidem. p.5.

por todo aquello que circunscribe a la sociedad, efectuando en tal sentido, la reordenación de sus propósitos y objetivos, con el carácter de soberano que la misma sociedad le ha conferido; pero además, con la participación de las entidades federativas y de los municipios, éstos últimos considerados como la célula básica de la organización política; adecuando para ello, el marco jurídico y administrativo, delegándoles las facultades y responsabilidades que les son inherentes.

Fundamentalmente, ésta tesis se encamina a desincorporar hacia el interior del país las actividades políticas, económicas y sociales; en este contexto, la descentralización de los servicios de salud se erige en un bastión en este proceso, aunque hasta la fecha su realización no sobrepasa el sentido utópico.

Cierto es que el Estado mexicano ha realizado importantes esfuerzos para la plena consolidación del Sistema Nacional de Salud; sin embargo, es poco probable que bajo su forma actual de operación y organización pueda superar los rezagos acumulados, hacer frente a los nuevos retos y atender el legítimo reclamo de los usuarios para que los servicios operen con mayor calidad y eficiencia.

Estableciéndose por lo tanto, una contradicción entre el deber ser y lo realizado; al respecto la Ley General de Salud señala en la fracción III del artículo 7o. que corresponde a la Secretaría de

Salud "impulsar la desconcentración⁴⁶ y descentralización⁴⁷ de los servicios de salud",⁴⁸ cuyos objetivos son:

"a).- consagrar el derecho a la protección de la salud como una garantía social b).- distribuir responsabilidades y recursos entre los tres niveles de gobierno, para dar cumplimiento a su compromiso c).- integrar y consolidar un Sistema Nacional de Salud como el instrumento idóneo para articular los programas, ordenar recursos y racionalizar los servicios de salud, a fin de posibilitar a todos los mexicanos los servicios básicos de salud con calidad homogénea d).- designar a la Secretaría de Salud como entidad rectora para la conducción y coordinación del Sistema Nacional de Salud y e).- concebir a la salud en su dimensión integral y, dentro de su ubicación en la política social, vincularla explícitamente con los instrumentos de política de otros sectores."⁴⁹

El incumplimiento de esta disposición legal y los nulos resultados

⁴⁶ "...es un acto jurídico materialmente legislativo por medio del cual se establece un órgano administrativo sujeto al poder jerárquico del superior, pero dotado de un ámbito competencial que le permite poseer autonomía técnica para el ejercicio de las facultades que le son conferidas..." Ibidem. p.139.

⁴⁷ "...se orienta a la revitalización de nuestro esquema federal; a equilibrar la distribución de competencias entre la Federación y estados-miembros, equilibrando también, por tanto, la forma y tamaño de sus estructuras orgánico-funcionales, lo que podrá, finalmente, redundar en un descongestionamiento del Distrito Federal; y, por último, a fortalecer los vínculos entre las autoridades locales y la sociedad." Ibidem. p. 152.

⁴⁸ Ley General de Salud. 1993 p.5.

⁴⁹ Roberto Ortega Lomelín. Op. cit., p.457.

obtenidos, cuenta con infinidad de causas atribuidas en gran parte a la política centralista aún prevaleciente, entre las cuales sobresalen: la limitada asignación del gasto público por parte de la federación hacia los estados y municipios, la falta de infraestructura adecuada como son, unidades hospitalarias y clínicas, adversidad en las condiciones económicas y sociales para la incorporación de la totalidad de los estados al proceso mismo (únicamente 14 estados se encuentran en vías de descentralización), pero sobre todo, la falta de "voluntad política" del gobierno de los estados para hacer las gestiones necesarias.

Frente a estos dilemas, ¿será posible que el concepto de salud sea sinónimo de justicia y equidad social, causa y efecto del desarrollo integral del Estado mexicano? La respuesta es una negación contundente; por el contrario, la descentralización de los servicios de salud, bien instrumentada política y administrativamente confirman al Estado mexicano su carácter de "estado socialmente necesario",⁵⁰ pero para que esto suceda han de llevarse a cabo acciones como:

Guiar la directriz del concepto de la salud bajo un mismo modelo de atención en lo que se refiere al acceso y cobertura de los servicios, además de mejorar el nivel de capacitación y

⁵⁰ "...es un estado que no pretende volver a situaciones de desconfianza ciudadana; de crisis en sus decisiones y de obtención de resultados no eficientes..." Ricardo Uvalle Berrones. Los nuevos derroteros... 1994, p.103.

productividad del personal responsable, en contraposición a las hondas diferencias de modelos obsoletos y rudimentarios que aún persisten

La efectiva redistribución de competencias entre la Secretaría de Salud, los estados y municipios, con el consecuente traslado de funciones, programas y recursos para la operación de los servicios; quedando bajo responsabilidad de la Secretaría de Salud las atribuciones de planeación, normatividad, control y evaluación.

La integración orgánica de los servicios de salud de las diferentes instituciones, evitando con ello, la duplicación de funciones y propiciando el aprovechamiento cabal de los recursos, a través de servicios complementarios, escalonados y regionales.

Cabe destacar que el proceso de integración conlleva múltiples ventajas; puesto que, para el Estado representa la racionalización del gasto público como factor vital en el proceso de descentralización, el aprovechamiento de las inversiones en cuanto a costos de operación y de personal, mejoría en la organización administrativa mediante las estrategias de modernización y simplificación, así como el consecuente impulso a la descentralización.

En tanto a la sociedad, le permite el acceso a servicios mejor distribuidos y con calidad uniforme, a nivel institucional propicia

el término de competencias estériles y la subutilización de recursos; respecto al personal se podrán alcanzar mejores condiciones de capacitación y adiestramiento.⁵¹

III.- PROPUESTA: PROYECTO FUTURO DE SALUD EN MEXICO

Hoy en día el Estado moderno se caracteriza por pertenecer a un mundo abierto, dinámico y competitivo, en donde la concreción de sus hechos y acciones responden a los imperativos del bien público, a partir de lo que la sociedad desea y cuyos resultados causan un impacto positivo o negativo.

Por tal motivo, si efectivamente el Estado mexicano concibe a la salud como un fenómeno social cuyo impacto incide en el progreso y bienestar de los individuos y de sí mismo, tiene por obligación que llevar a cabo acciones que propicien la adecuada expansión de esta garantía social, poniendo en juego las capacidades que le confiere su carácter de Estado social de derecho, manifestándose su sentido del buen gobierno.⁵²

⁵¹ "El servicio público visionario reclama un entrenamiento de excelencia." Ricardo Uvalle Berrones. "El nuevo papel del servicio público" en Revista Enlace 36 1995, p.12.

⁵² "...el buen gobierno es una suma de capacidades que permiten a la sociedad desarrollarse de acuerdo con la competencia, la alternancia en el poder, la eficiencia y calidad de los mercados y la justa distribución de la riqueza material teniendo como plataforma la vigencia integral de los derechos del hombre y del ciudadano." Ricardo Uvalle Berrones. Los nuevos derroteros... 1994 p.104

Así, en lo sucesivo, los retos y las perspectivas de la salud en México como parte de la política de desarrollo social, cimentada en una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento, ha de fincar sus bases en la modificación de las condiciones de vida prevalecientes en la generalidad de la sociedad que actualmente limitan en gran medida a la salud; así como, en la adecuación del marco jurídico-administrativo por parte del Estado, a efecto de continuar con el proceso de participación democrática tanto de la sociedad en su conjunto como por parte de los estados y municipios.

En cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no es ocioso reiterar, que éstas se refieren a la alimentación, vivienda, agua potable, de alcantarillado, luz, etc, por lo cual el gobierno debe poner mayor énfasis en la instrumentación y operatividad de proyectos viables fortalecedores de este tipo de actividades productivas y de obras públicas, facilitando la erradicación de la mal nutrición, el hacinamiento y las condiciones antihigiénicas que se presentan en el medio ambiente.

Con la solución de estos problemas, se abren nuevos cauces para que la salud forme parte del bienestar individual y sea detonante para la consolidación de una sociedad más justa e igualitaria.

Tocante a la responsabilidad jurídica y administrativa del Estado

**ESTA TESTS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

para fundamentar los asuntos de salud respecto al futuro, se precisa de una serie de acciones enfocadas a la modificación de la legislación sanitaria y a la plena distribución de competencias entre la federación, los estados y municipios.

Bien es cierto que el Estado mexicano mediante la formulación de disposiciones jurídicas legitimó el "derecho a la protección de la salud", reglamentado y orientado por la Ley General de Salud y el Sistema Nacional de Salud, respectivamente; sin embargo, al interior de estas disposiciones existen contradicciones de índole funcional y orgánica en la prestación adecuada de los servicios y su cobertura, por lo cual no es aventurado señalar que hasta la fecha, existe una diversidad de criterios que orientan por distintos rumbos la idea de la sanidad, haciendo necesario el establecimiento de criterios generales.

Pero sin duda alguna, lo que reclama la intervención inmediata del Estado en términos de modificación a la ley, es el rubro correspondiente al gasto público de la salud, que por su naturaleza y características debe tener una tendencia marcadamente creciente, toda vez que desde el punto de vista de la inversión, es necesario que se incrementen las disponibilidades presupuestarias, se racionalice y optimice su asignación territorial a efecto de mejorar la infraestructura de los servicios para contar con el respaldo suficiente en gastos de operación y servicios personales.

Ante las reflexiones aludidas, y como medio para la proyección de la salud, es impostergable formular una nueva organización del Sistema Nacional de Salud en la que han de participar el Estado en sus tres niveles de gobierno, así como la sociedad democrática, cuyo carácter participativo es importante en el proceso de planeación y decisión; enfocado a la consecución de los objetivos, mediante los cuales ha de cumplirse efectivamente el postulado de la salud, reforzando el principio de equidad hacia los que menos tienen.

Entre estos objetivos destacan; concretar la incorporación efectiva de más población a los beneficios del Sistema Nacional de Salud, cabe señalar que en México, el 49.45% de la población cuenta con asistencia médica cuyo acceso obedece a que este segmento de la sociedad está incorporada al esquema laboral, encontrando en la seguridad social conforme a lo establecido en el artículo 123 constitucional respuesta a sus demandas, o bien por utilizar los servicios de la medicina privada.

En cambio, el 38.46% de los habitantes que no corresponde a la población trabajadora del sector formal, hace uso de los servicios públicos que ofrecen la Secretaría de Salud, el Programa IMSS-SOLIDARIDAD y los servicios estatales y municipales. Sin embargo, aún cuando el porcentaje respecto a la cobertura de este tipo de servicios es elevado, "alrededor de diez millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud y subsisten grupos

de población al margen de las condiciones mínimas de salubridad e higiene."⁵³

Así mismo, es necesario garantizar para todos los mexicanos un paquete básico de servicios de salud mediante la operación de programas sustantivos como son: los de vacunación, nutrición y salud reproductiva, incorporando además acciones específicas acordes con las necesidades sanitarias regionales y locales.

En este sentido es menester reforzar los recursos destinados a los programas de medicina preventiva y garantizar el abasto de los medicamentos e insumos esenciales, así como la asignación de los recursos humanos necesarios para la adecuada orientación y prestación de los servicios; además de garantizar los niveles de productividad mediante la óptima preparación del personal, fortaleciendo las instituciones de enseñanza con la incorporación de la innovaciones tecnológicas y la investigación científica para mejorar la calidad de los estudios en las diversas especialidades.

Se precisa también, la formulación de esquemas de financiamiento coherentes con la capacidad de selección del usuario y la responsabilidad administrativa del gobierno. Así, en su conjunto éstas medidas sentarán las bases para que al interior de la sociedad se fomente la cultura para la salud.

⁵³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. p.92

Por otra parte, se ha reiterado que en tanto no se otorgue el impulso que requiere el municipio libre, como lo concibe el artículo 115 constitucional, para actuar y decidir por si mismo y con sujeción a los niveles de dependencia en su relación con las entidades federativas, la descentralización de los servicios de salud no podrá significarse como expresión concreta del federalismo.

Si bien es cierto que la seguridad social irá protegiendo a un sector cada vez mayor de la población, particularmente en el medio urbano, es previsible que los servicios de atención a la población no asegurada subsistan por un largo período, sobre todo en el medio rural, donde se debe ampliar su cobertura.

Frente a estos razonamientos, hoy en día el gobierno ha instrumentado el programa Municipio Saludable, cuyo propósito es alentar la participación de los ayuntamientos en acciones que tienden a mejorar sus condiciones ambientales, que en cierto modo forman parte de la "procura existencial" como medio para mejorar el nivel de vida.

De llevarse a la práctica este cometido significaría que existe por parte del gobierno la "voluntad política" para llevar por buen cauce la descentralización de los servicios de salud, complementando su acción con la auténtica delegación de facultades, decisiones, responsabilidades y el control sobre la asignación y el

uso de los recursos que permitan a las autoridades locales una descentralización real.

Al mismo tiempo que la federación debe transferir a los gobiernos estatales los servicios que aún permanecen centralizados junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su ejecución.

En suma, el proyecto futuro de la salud en México, ha de sustentarse en los fundamentos políticos y sociales del Estado como forma para neutralizar las desigualdades sociales incorporando la participación activa de la sociedad moderna; y que vinculado con los propósitos del proyecto nacional se perfila en dos sentidos: una nueva organización del Sistema Nacional de Salud y la Plena descentralización de los servicios.

CONCLUSIONES

1.- Se reafirma en el Estado moderno, que la salud es factor de bienestar, una fuerza motriz vinculada al desarrollo psicobiológico, económico, social y cultural de los individuos; garantía social de carácter universal sustentada en la legalidad, legitimidad y democracia. Por eso el Estado le confiere un lugar fundamental para asegurar la procura existencial, la cual significa la felicidad y el progreso de la propia organización política de la sociedad que es el Estado.

2.- En el Estado mexicano, el derecho a la protección de la salud es una garantía social, cuyo carácter democrático y universal, se fundamenta en principios políticos y sociales que confieren al Estado su conducción y responsabilidad como un fin social, común y de beneficio compartido a través de reformas jurídicas y administrativas, orientadas a la adecuación de funciones, así como a la creación y ampliación de estructuras para optimizar y racionalizar su procuración y fomento.

3.- Por tanto, el concepto de salud emerge como una política pública adoptada por el gobierno para mejorar la calidad de vida de los habitantes, teniendo como propósitos la neutralización de las desigualdades sociales, así como el cumplimiento de una de las condiciones que permita alcanzar tanto el bienestar como el desarrollo económico y social del Estado.

4.- Para cumplir con el precepto constitucional, de hacer extensivo el derecho a la salud, es necesario que el Estado tome en cuenta la participación abierta y activa de la sociedad, cuyas demandas y pronunciamientos permitan identificar las prioridades que exige la salud.

5.- Respecto a la formación de recursos humanos en el campo de la salud, el gobierno debe continuar dando impulso a los programas correspondientes a efecto de tener cuadros de personal altamente capacitado que otorgue calidad y uniformidad en la prestación de los servicios y cuya vocación de servicio se refleje en un trato amable y equitativo hacia la sociedad.

6.- En el ámbito de la ciencia y la tecnología como fórmula para incrementar el promedio de vida de la población, es importante reforzar los recursos financieros destinados a los programas de investigación que permitan avanzar hacia nuevos descubrimientos médicos que prolonguen la existencia humana al disminuir los riesgos y efectos nocivos de las enfermedades; así como los de desarrollo tecnológico para garantizar el abasto de medicamentos e insumos básicos con bajo costo.

7.- En México, los obstáculos que enfrenta la salud se ligan directamente con la centralización de la actividad económica, de los recursos humanos y materiales en unas cuantas regiones, propiciando el abandono y atraso de otras, en su mayoría rurales,

sin olvidar que existen zonas urbanas donde habitan grandes núcleos de población cuyo nivel de vida es deprimente debido a la mal nutrición, el hacinamiento habitacional así como a la falta de obras y servicios públicos.

8.- Por lo tanto, el derecho a la protección de la salud implica la reordenación de políticas públicas en relación con el gasto público, la descentralización político-administrativa y el desarrollo social a efecto de impulsar y fomentar el crecimiento integral del país.

9.- En consecuencia, si las políticas de salud representan para el Estado una de las opciones para mejorar la calidad de vida de los mexicanos, debe incrementar el gasto público en materia de salud, con el objeto de mejorar los servicios médicos existentes o crear la infraestructura adecuada en los lugares necesarios acorde con una nueva reorganización del Sistema Nacional de Salud, que permita el acceso a un número cada vez mayor de usuarios con el propósito de establecer una cultura de orientación preventiva y no curativa.

B I B L I O G R A F I A

L I B R O S

Aguilar Villanueva, Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno. Editorial Porrúa, México, 1993.

Ayala Espino, José Luis. Límites del mercado, límites del estado Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.

Dahl, Robert A. La poliarquía. Editorial Tecnos, Madrid, 1990

Díaz, Luis Miguel. Instrumentos administrativos fundamentales de organizaciones internacionales. Editorial Porrúa, México, 1992.

Diccionario de política y administración pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1978.

García Pelayo, Manuel. Las transformaciones del estado contemporáneo. Alianza Universidad, Madrid, 1991.

Heller, Herman. Teoría del estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Johnson, Richard A. et. al. Teoría, integración y administración de sistemas. Editorial Limusa, México, 1980.

"Ley orgánica de la administración pública federal." en Leyes y códigos de México. Editorial Porrúa, México, 1992.

Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil. Editorial Aguilar, México, 1970.

Luhman, Niklas. Teoría política en el estado de bienestar. Alianza Editorial, Madrid, 1993.

Ortega Lomelín, Roberto. El nuevo federalismo, la descentralización. Editorial Porrúa, México, 1988.

Popper, Karl R. La sociedad abierta y sus enemigos. Editorial Paidós, Madrid.

Rodríguez Combeller, Carlos. El nuevo escenario. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente. Guadalajara, Jal. México, 1993.

Schmitt, Carl. Teoría de la constitución. Textos Universitarios, México, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derrotados de la vida estatal. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1994.

R E V I S T A S

Bonnin, C.J.B. "Principios de la administración" en Revista de Administración Pública. Número especial en memoria de Gabino Fraga. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

Caiden, Gerald E. "Desafíos para los gerentes del sector público" en Revista de Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económica, Volumen. 1, número 1, México, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policía." en Revista de Administración Pública No. 76. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La administración pública como ciencia social tecnológica." en Revista de Gestión y Política pública. Centro de investigación y Docencia Económica. Vol. III, número 2, México, segundo semestre de 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "El nuevo papel del servicio público." en Revista Enlace 36. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública A.C, marzo-abril, 1995.

DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
México, 1987.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Las siete tesis rectoras.
Partido Revolucionario Institucional. México, 1982,

Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Salud, 1992.

Ley General de Salud. Secretaría de Salud. México, 1993.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994.

Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000.

Soberón Acevedo, Guillermo. Hacia un Sistema Nacional de Salud. Comisión de Salud y Seguridad Social, Coordinación de los Servicios de Salud, UNAM, México, 1984.