



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**"Las Neurociencias como estrategia de los programas de gobierno  
para el control y tratamiento de las adicciones a sustancias"**

**TESINA**

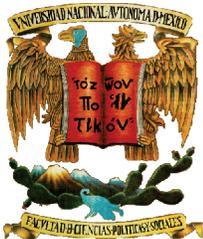
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública  
(Opción Administración Pública)

PRESENTA:  
**JOSÉ OCAÑA BERNAL**

**Director de Tesis**

**Maestra Rina Marissa Aguilera Hintelholher**



**México Distrito Federal Agosto del 2012  
Ciudad Universitaria**



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.

Este trabajo lo dedico a mi Madre Doña Andrea Bernal Castillo (QEPD), como un eterno homenaje a su amor y comprensión que siempre me tuvo.

A mi Padre Don Juan Ocaña Lugo, porque gracias a su apoyo he logrado obtener uno más de los sueños que quiso para mí.

A ellos que con la combinación de amor, comprensión y apoyo que me dieron, formaron mi identidad.

A José Santiago, mi hijo, el gran amor y responsabilidad de mi vida, porque encuentre en estas líneas una referencia para la vida

A Blanca, como un agradecimiento al amor que me tiene, gracias a su apoyo este trabajo se logró.

A Estela, Jorge, Irma, Moisés, Santos, Alejandro, Juan, Tania, Jalil y Yael.

**“Las Neurociencias como estrategia de los programas de gobierno para el control y tratamiento de las adicciones a sustancias”**

**I N D I C E**

**P R O E M I O**

<b>Apartado I.- El Estado y la Salud Pública</b>	<b>3</b>
A) El Estado	5
B) La Administración Pública	8
C) Lo público en las tareas del Estado	14
D) La Salud	19
E) El Papel del Estado en la Procuración de la Salud	21
F) El Papel del Estado en los Sistemas de Salud	23
G) La generación de nuevos conocimientos en materia de Salud para la prevención	27
<b>Apartado II.- La Salud Pública en México y algunas estrategias de la Administración Pública implementadas para el control de las Adicciones</b>	<b>28</b>
A) El Derecho a la Salud en México	29
B) El fenómeno de las Adicciones a sustancias ilícitas	31
<b>Apartado III.- Desarrollo Institucional de los Servicios de Salud en México para la prevención y el control de las Adicciones.</b>	<b>35</b>
A) Nuevas facultades reglamentarias por ser prioridad sanitaria	38
<b>Apartado IV.- Nuevos conocimientos científicos para el control y tratamientos de las Adicciones.</b>	<b>42</b>
A) El fenómeno de la adicción según los expertos clínicos	42
B) Aplicación de nuevos conocimientos científicos como estrategia en los programas de gobierno en salud para el control y tratamiento de las Adicciones.	47
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>54</b>

## PROEMIO

La presente tesina, es un trabajo que pretende proporcionar elementos de análisis sobre el Estado y su responsabilidad en las acciones de Gobierno en materia de salud, analizando su responsabilidad institucional al incorporar nuevas estrategias farmacológicas para tratar la adicción a sustancias adictivas.

En el primer apartado se mencionan algunos conceptos básicos como Estado, Salud y Gobierno, para hablar posteriormente de su responsabilidad social en la creación de las instituciones que conforman los Sistemas Nacionales de Salud y la generación de conocimientos mediante la investigación de los males que aquejan al ser humano en sus diferentes etapas y de cómo se incorpora este conocimiento en las acciones de prevención de enfermedades.

En el segundo apartado hablo de la Salud Pública en nuestro país, del compromiso social y de la incorporación de nuevos servicios siempre actualizados para las acciones de tratamiento, pero también de prevención y como se han transformado estas acciones de gobierno en mejores estadios de bienestar para la población.

En este apartado se analiza el fenómeno de las adicciones desde el punto de vista no solo social, sino desde el origen, biológico, para entender que las respuestas institucionales deben contemplar acciones precisas no solo administrativas sino de acciones que vallan al fondo de la recuperación de las personas que padezcan la enfermedad de la adicción a alguna sustancia, la parte neurológica.

En el tercer apartado, se habla de la adicción y cómo ha exigido esta enfermedad de la sociedad y del gobierno para que se dé un reconocimiento institucional con la creación de áreas de gobierno especializadas para la atención de las adicciones en materia de prevención, tratamiento e investigación, menciono las diferentes modificaciones reglamentarias que han diferenciado las acciones de gobierno hasta culminar en la consolidación de un área especializada de promover acciones encaminadas a *“Promover y proteger la salud de los mexicanos, mediante la definición y conducción de la política nacional en materia de investigación, prevención y tratamiento, formación y desarrollo de recursos humanos para el control de las adicciones, con el propósito de mejorar la calidad de vida individual, familiar y social”*; esta área es la responsable de dictar las políticas de gobierno en esta materia y se le denominó Consejo Nacional contra las Adicciones, CONADIC y de la creación de un área responsable de coordinar los esfuerzos de la atención a pacientes denominado Centro Nacional para la Prevención y Control de las Adicciones, CENADIC.

En el cuarto apartado presento del fenómeno de la dependencia de las personas a las diferentes sustancias y de los tratamientos médicos que han surgido a estas dependencias, justifico la necesidad de incorporar estos conocimientos científicos al tratamiento de la adicción a sustancias psicotrópicas y concluyo con la importancia de la incorporación de estos avances a las acciones de gobierno para garantizar mejores estadios de salud en la población.

Finalmente menciono como resultado incorporar los avances científicos en neurociencias para el tratamiento de personas con

adicción a alguna sustancia y el valor que tiene en el ejercicio de la administración pública como acción de gobierno.

## **Apartado I.- El Estado y la Salud Pública.**

### **A) El Estado**

Para comprender cuales son las razones por las que el Estado asume como responsabilidad la salud, los riesgos y sus daños en la población, y entender sus comportamientos, estructura organizativa, el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, su capacidad organizativa del gobierno y los derechos de los ciudadanos en esta materia, es importante conocer primero el concepto del Estado Moderno.

En los últimos siglos las diferentes corrientes del pensamiento político, económico y social, han definido al Estado, su campo de acción, sus esferas de participación y la correlación que esta figura guarda con la sociedad.

La mayoría de las escuelas definen al Estado como la figura emanada, mediante un pacto social entre los ciudadanos libres que en pleno ejercicio de su conciencia social y política definen una orden mediante el cual esta figura podrá ejercer sobre los miembros de la sociedad el control coercitivo del uso de la fuerza legítima y pública a través de un Gobierno. (Esta fuerza puede ser ejercida, como defensa del orden sobre los propios miembros de la sociedad o contra otras sociedades). La voluntad del Estado es la ley y sus agentes son los que hacen las leyes e imponen su observancia.<sup>1</sup>

Estos elementos constituyen el Gobierno, para los efectos del presente trabajo, deben distinguirse cuidadosamente Estado y Gobierno: El primero comprende las

---

<sup>1</sup> Pratt Fairchild, Henry. Sociología del Estado Moderno, Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1992. Pp. 46-189.

tradiciones, los instrumentos políticos tales como, las constituciones y las declaraciones de derechos y toda la serie de instituciones y convenciones relacionadas con la aplicación de la fuerza; el segundo es el grupo de individuos a quienes se ha confiado la responsabilidad de llevar a cabo los fines del Estado, otorgándoles la autoridad necesaria<sup>2</sup>.

Es en México en los años de 1950 a 1970, cuando los Teóricos del Derecho, como Mario de la Cueva, quienes afirman que el Estado es concebido como la unidad y la realidad cultural” y de ahí el termino, Estado cultura, que emplearon los Alemanes durante los años finales del siglo XIX, en esta, se visualiza el derecho a la protección a la salud. Lo significativo en esta construcción teórica es la doctrina de origen, su naturaleza, elementos, características y los fines del Estado que, tiene como trasfondo la postura de servicio, de bienestar que se dio en el Estado Alemán de los cameralistas<sup>3</sup>.

La trascendencia de lo anterior radica en especificar que “El Estado y el Derecho, es un binomio indisoluble en la vida social. Lo trascendente de esta relación en el orden de lo político, es la institucionalización del orden. Es la base de sustentación del quehacer político que tiene como objetivo el bienestar de los ciudadanos<sup>4</sup>.

En México en la Constitución de 1917 se reconoce el derecho a la protección de la salud el cual es reafirmado por el gobierno en diversos momentos, pero si bien a lo largo de nuestra historia independiente se han hecho esfuerzos orientados a atender los problemas salud de la población, es hasta 1983 que se eleva a rango constitucional el derecho a la protección de la salud de todos los mexicanos.

El enfoque humanista de la Constitución de 1917 pretende alcanzar logros para considerar la equidad, el acceso y la utilización real de los servicios de salud, su calidad y eficiencia y las formas de financiamiento, subsidio y cobro, porque se ha

---

<sup>2</sup> *Ibíd.* Pp. 240-320.

<sup>3</sup> Yañez Campero, Valentín. *La Administración Pública y el Derecho a la Protección de la Salud en México*, Tesis de Maestría, p. 18.

<sup>4</sup> *Ibíd.* p. 18.

demostrado mediante múltiples estudios que es a la población de menor carencia y recursos a quienes tienen menor acceso a los servicios de salud.

Con este enfoque humanista de la constitución, se valora el Estado y el derecho, en cuatro pilares de la sociedad que posibilitan la convivencia civil y política y por el derecho, el Estado asegura el orden comunitario, el goce de las libertades y la vigencia de la justicia. Por el Estado, el derecho cumple su tarea imperativa, de proclamar el valor de la norma y funge como base de la obediencia

En resumen lo importante para un Estado eficaz es que sus habitantes sean dirigidos sin descuidar todas y cada una de sus necesidades y condiciones vitales. En la medida en que los individuos son sanos, útiles y productivos, en esa medida el Estado es próspero y vigoroso. En la medida en que los individuos son inteligentes, en esa medida lo es el Estado.

El Estado es una organización que finca su supervivencia no solo en el éxito con que refrenda el monopolio al uso de la fuerza física, sino por la forma en que administra el poder.

Y administrar el poder significa que tanto la salud, la vivienda, la educación, el trabajo, la recreación y la cultura en otros temas fundamentales, son atendidos por el Estado, consiguiendo que sus habitantes tengan acceso a los beneficios comunes que el Estado postula. Es ahí donde la administración eficiente del poder se traduce en que los beneficios sociales constatan que hay índices de bienestar compartido. La administración estatal es común a los individuos y como tal, vela para que todos puedan aspirar a mejor nivel de vida.

El derecho a la salud tal como lo define el texto constitucional de 1917 encaja con los objetivos de la ciencia de la policía. Es un problema central en la vida del Estado; un factor sin el cual ningún Estado puede progresar, menos desarrollarse. Las capacidades administrativas del Estado son un atributo que debe perfeccionarse.

## **B) La Administración Pública**

El reto que el Estado encara son es un desafío intelectual para categorizarlo, no sólo en lo que ha sido, sino en lo que es y puede ser en el futuro de mediano y largo plazo. El Estado no puede considerarse como algo inmutable ni es válido querer entenderlo por encima de sus mitos especiales y temporales. No es un producto lógico, sino realidad organizada a partir de las imperfecciones, limitaciones y carencias de la sociedad. Esto no significa que él sea perfecto, lo cual sería un absurdo. Significa que la sociedad, al crearlo, lo considera como una institución que tiene capacidad para gobernarla y desarrollarla; que con sus capacidades de gobierno garantiza la realización del bien común y la consecución del bienestar social.

La sociedad abierta reclama como suyo el espacio de lo público, lugar donde se identifica a partir de lo común. Esto significa que la Administración Pública, entendida como una ciencia social tecnológica, tiene su objeto de estudio delimitado que se vislumbra en la complejidad de los problemas, necesidades y acciones civiles y públicas que son impulsados por relaciones interdependientes, competitivas y plurales, y que los gobiernos se encargan de institucionalizar con políticas que permiten racionalizar la convivencia de los opuestos. Derechos humanos, vivienda, ecología, contaminación, transporte, empleo, salud, carestía, alimentación, así como la falta de luz, pavimentación y alcantarillado, son algunos ejemplos de problemas públicos.

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. La función administrativa, *desde el punto de vista formal*, se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo (Para Gabino Fraga), y *desde el punto de vista material* como la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

Para ese objeto el Estado se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

Las formas de organización de la administración pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues estas últimas se refieren: la primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo, y Jurisdiccional); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.

Tal organización especial constituye la Administración Pública, que debe entenderse *desde el punto de vista formal* como el organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y *desde el punto de vista material* como la actividad de este organismo considerado en su problema de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como

con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Con un criterio análogo, debemos considerar a la administración, en sentido funcional, como designado a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, la Administración Pública presupone tanto la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como el conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

*Una constante de la hora actual y del porvenir inmediato es que universalmente los estados tienen ante sí la existencia de nuevas realidades. Incluso, algunas de ellas se erigen en realidades inéditas (por ejemplo, el carácter global de los problemas públicos) que exigen creatividad e innovación conceptual para su atención y solución. Los estados enfrentan problemas que tienen mucho en común sin importar su filiación doctrinaria e ideológica. Por ejemplo, lo relativo a la contaminación ambiental, la destrucción de la capa de ozono, el combate al narcotráfico, la irracionalidad en el uso de recursos naturales como el agua, o el combate contra el Sida son, entre otros, problemas de alcance común y, por lo tanto, se incorporan en la agenda de los gobiernos". (Ricardo Uvalle Berrones, El Gobierno en Acción, México DF, Biblioteca Nacional de Maestros, Fondo de Cultura Económica, Pp.17, 1984.).*

En estricto sentido, los órganos de la Administración Pública son las unidades entre las que se divide la competencia del Estado en materia administrativa. Estos órganos representan al Estado.

Por su parte, Acosta Romero afirma que la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos. Sin embargo no podemos ignorar que la Administración Pública no es la única función del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente su responsabilidad.

En México, en virtud del Sistema Federal que caracteriza al Estado, existen tres niveles de gobierno: el Municipal, el Estatal y el Federal, en cada uno de los cuales se puede encontrar el correspondiente nivel administrativo.

La Administración Pública, como parte del aparato administrativo se rige por el principio del Estado de Derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica. Toda actividad del Estado en materia administrativa es objeto del derecho administrativo, por lo que es preciso establecer su definición.

La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la

Administración Pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

En suma en nuestro estado contemporáneo, que es sustancialmente administrador del crecimiento el bienestar y la paz social, la administración pública es un factor intrínseco de la cuestión social y política.

Sus tinos y sus errores son constitutivos del hecho y de la manera de cómo se realiza el crecimiento de la riqueza y la pacificación social del hecho y de la manera como se desorienta y frena la productividad y como la lucha social se despliega o se concilia.

Esta línea de desarrollo externo que intensifica la necesidad y diversifica la presencia de la administración pública dentro de la sociedad estatal contemporánea, ha fomentado a una reflexión sobre su existencia, naturaleza, fines, alcances y límites y finalmente a una reflexión científica. Es decir, el Estado social ha dado origen a una administración científica de la sociedad (del crecimiento de la riqueza y del bienestar, de la composición armónica de las diferencias y desigualdades)

Podemos definir la Administración Pública como el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general, dicha atribución tiende a la

realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos expreso.

En nuestro tiempo la ciencia de la administración se convierte, con base en los principios de la ciencia de la policía, en el conocimiento de los fundamentos y mecanismos del “gobierno en acción”, es decir, del hacer concreto, de los quehaceres institucionales de cometidos del poder público que se identifican con la Administración Pública, puesto que los habitantes de un país no son una generalidad, sino suma de individuos de carne y hueso a quienes hay que beneficiar con políticas de gobierno y con programas de carácter administrativo.

Es así que el concepto de administración pública como tal, es producto de la vida moderna que se consolida fuertemente durante el siglo XIX. Lo que conviene recuperar de la ciencia de la policía, son sus postulados de progreso, bienestar, felicidad y desarrollo integral, mismos que pueden aplicarse al derecho a la protección a la salud.

En este sentido, se puede considerar a la administración gubernamental de la salud, como un proceso interrelacionado con otros componentes del aparato estatal. Este aparato es un ámbito de la relación con el contexto social, político, económico y cultural a través del cual se conocen las demandas y se organizan las respuestas; en él se formulan, ejecutan y evalúan los planes y programas públicos, considerando las condiciones particulares del sistema social global, los valores existentes y la relación de intereses de los grupos intermedios, en

ocasiones conflictivas y contrapropuestas, que se trasladan al interior del aparato estatal para obtener decisiones favorables cuando no han logrado dirimir sus conflictos en la propia arena del sistema social.

La administración de los servicios de salud, como parte integral del aparato gubernamental, conlleva la influencia de este proceso. La participación estatal en el financiamiento de los programas y acciones de salud es sumamente importante, especialmente en lo que se refiere al tema de salud, atención, asistencia médica a los grupos de menores recursos y salud mental entre otros.

### **C).- Lo público en las tareas del Estado.**

La importancia del interés público en tiempos contemporáneos implica que se analice la tarea de las instituciones de la sociedad y el Estado, con el fin de evaluar lo que han realizado y hacia dónde se dirigen. Lo público, es un espacio de interacción, cooperación e interdependencia en el cual el Estado desempeña un papel crucial.

En la actualidad considerar al Estado a partir de lo público implica reflexionar lo que realiza y cómo puede mejorar sus capacidades de organización y respuesta institucionales. “Pensar lo público es considerar que el Estado no puede, ni debe aislarse de ese espacio, dado que lo nutre para que no sea una organización carente de legalidad y legitimidad”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Uvalle Berrones, Ricardo.- La importancia de lo público en la vida del Estado. México DF Revista Universidad Autónoma de Metropolitana, Iztapalapa. p.14,jul-dic. 1999.

En el Estado contemporáneo, lo público es un espacio de convivencia y realización de aspiraciones sociales, que lo interacciona con la sociedad, sus organizaciones y sus ciudadanos.

El Estado moderno se acredita como un tipo de institución cuya misión es conservar y desarrollar la sociedad, esto lo hace organizándose con base en atribuciones, autoridad, decisiones y acciones que han sido diseñadas para conservarlo en favor de la sociedad. Su diseño responde a valores, principios y proyectos de vida, aspiraciones sociales.

“El Estado moderno se estructura tomando en cuenta lo que es y desea la sociedad y no se instituye como un poder adverso a la misma. Por ello abarca definiciones axiológicas y normativas. Las axiológicas se refieren a la importancia de la vida individual y grupal de acuerdo con un sistema de libertades civiles y públicas. En la vida moderna, el ser humano es considerado el centro rector del quehacer social y el Estado es valorado como la institución idónea que posibilita la realización del mismo”<sup>6</sup>.)

El conjunto de normas destacan que la vida, la misión y las acciones del Estado tienen para que su poder sea constitucional y legal. “En la noción de la democracia moderna, el Estado es un poder inteligente, dado que es organización sujeta a reglas y leyes que lo definen como un ámbito de atribuciones y limitaciones, por lo que está sujeto a un conjunto de normas que prohíben su desempeño arbitrario y autocrático”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup>.- Íbid. p.53

<sup>7</sup>.- Íbid. p 54

“Lo público en la vida del Estado es el sitio que define el carácter democrático del Estado moderno. Su importancia no es casuística ni pasajera, sino permanente, ya que alude a la oportunidad que los ciudadanos tienen para identificarse de acuerdo a preferencias, valores, creencias y formas de organización, además implica, apertura, accesibilidad y publicidad para que la vida moderna no sea un sistema de poder cerrado e infranqueable; pertenece a lo común e implica convivir de acuerdo con las ventajas, costos y responsabilidades para tener oportunidad de acceder y gozar los bienes y servicios públicos. Cabe destacar que lo público no es igual a la exoneración de responsabilidades. Significa aceptarlas en calidad de particulares para que lo común sea financiado de manera equitativa. Son los recursos fiscales, los medios que permiten la producción de bienes públicos como las carreteras, los puentes, las presas, las termoeléctricas, los caminos. También permiten la prestación de servicios públicos como luz, agua, alcantarillado, drenaje, salud y educación”<sup>8</sup>.

Al velar por el interés público, el Estado, el gobierno y la administración pública tienen un lugar importante, las instituciones tienen contenido público porque su responsabilidad es garantizar condiciones de vida para la sociedad y porque la esfera de lo colectivo y lo común es la que justifica su razón de ser como instituciones públicas. “Lo público es un sistema de vida que se integra por conductas que aceptan tener reglas comunes para garantizar que el orden, la libertad, la civilidad y la democracia tengan vigencia plena e institucionalizada”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup>.- Ibíd. p 57

<sup>9</sup>.- Ibíd. p 57

Podremos afirmar que lo público contiene a lo estatal y el Estado es la institución más importante de la vida pública. Por tanto, es el responsable de cuidarla y salvaguardarla. Para esta tarea se apoya en dos instituciones fundamentales: el gobierno y la administración pública. “En consecuencia, el calificativo público es el verdadero contenido del Estado y sus instituciones. Es decir, el Estado es público debido a que sus tareas son de interés común y general. Este carácter proviene de la vida ciudadana en la cual tanto las ideas de *civitas*, de ciudadano, de publicidad, de comunidad así como la de pluralidad se reconocen con alcance institucional. Lo público, pues, constituye el acceso de los individuos a lo que es de su interés común<sup>10</sup>”.

Sin duda, lo mejor del Estado no depende de solo de lo que realiza, sino también de su pertinencia, legitimidad y capacidad para mejorar la calidad de vida en la sociedad. Considerar lo público es reconocer que la sociedad y sus organizaciones tienen capacidades que deben aprovecharse en beneficio del interés común, además evita que el Estado se extralimite en sus tareas e incurra en omisiones.

“Un Estado no puede fincar su prosperidad dando la espalda a la sociedad y los ciudadanos. Tiene que considerar el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, la situación de los mercados, las posibilidades de colaboración con los particulares, los rezagos sociales, la disponibilidad real de los recursos públicos, la competencia mundial, el avance científico y tecnológico y que su desenvolvimiento no sea una carga perniciosa para la vida productiva ni el

---

<sup>10</sup> .-Ibíd. p 58

bienestar de los ciudadanos. Lo público repensado desde la vida ciudadana y para el Estado contribuye a que la sociedad contemporánea se aleje de las etapas de estancamiento y deterioro. Reflexionar sobre lo público implica revitalizar el Estado, significa que el gobierno es promotor y facilitador y que la administración pública se reconstituye como el gobierno de la comunidad<sup>11</sup>”.

Considerar lo público es entender el valor y la importancia de las instituciones públicas. El poder democrático se organiza en instituciones y tiene procedimientos, tiempos, agendas y organizaciones para su ejercicio, así como instancias decisorias para cumplir sus atribuciones.

Es de destacar que las políticas públicas se orientan hacia públicos específicos, exigen evidencia, deliberación, argumentación además, las políticas públicas son incluyentes, favorecen un trato justo con los ciudadanos y permiten que el proceso de gobierno sea accesible a los diversos grupos de la vida social y económica.

“En este sentido, las políticas públicas son el gobierno en acción, es decir, el gobierno atendiendo a distintos públicos del mundo ciudadano. Son estrategias para el abordaje de problemas sociales que alcanzan el rango de problemas públicos. El gobierno de lo público es consecuente con una sociedad abierta y contestataria como la contemporánea, nutre al Estado con mejores elementos de vida desde el momento en que su existencia pública es entendida como la casa común de los ciudadanos<sup>12</sup>”.

---

<sup>11</sup> .- Ibíd. p. 60

<sup>12</sup> .- Ibíd. p. 62

“En este sentido, el gobierno de lo público es el nuevo rostro del Estado contemporáneo, es decir, del Estado inteligente, acotado, emprendedor y promotor. El gobierno de lo público es fruto de la insurgencia ciudadana, la cual como tendencia mundial da cuenta de que los espacios sociales no son exclusivos de las instituciones gubernamentales y estatales, sino que son reclamados y defendidos por organizaciones e instituciones que no son de carácter gubernamental<sup>13</sup>”.

## **D) La Salud**

El normal desenvolvimiento de las funciones psicológicas y biológicas humanas son parte fundamental de la obligación que tiene el Estado en materia de Salud, ésta es objeto de la protección del derecho, los delitos de lesiones, daños, contagio, etc., no tienen otro objeto social. Dicha protección jurídica alcanza no sólo a la individual de las personas, sino también a la Salubridad Pública o de la comunidad social, amparada mediante delitos de peligro que sancionan la contaminación de bebidas y alimentos, la infracción de los reglamentos de higiene, etc.

La Salud Pública es una expresión utilizada por los modernos para designar el estado sanitario de las masas de una población, para designar un tipo de organización social o un movimiento de reforma social dentro de la profesión médica. Así, se suele hablar del nivel cada vez más satisfactorio de nuestra

---

<sup>13</sup> .- Ibíd. p 65

sanidad pública revelado por un descenso del coeficiente de mortalidad, por lo que respecta a ciertas enfermedades.

La Salud Pública puede medirse, no sólo por las cifras de mortandad, sino también por los coeficientes de enfermedad y por la extensión y calidad de las medidas sanitarias y preventivas que protegen la salud de la población. Las tendencias de los coeficientes suelen ser un indicio de alteraciones en el estado o situación de la Salud Pública y sugieren la adopción de las medidas administrativas necesarias, o una mayor atención a las medidas ya establecidas.

La Salud Pública, como forma de organización social, es algo distinto de la medicina privada de índole tradicional; interesada, inicialmente, en el dominio de las enfermedades infecciosas, sus campos se han ido extendiendo gradualmente, hasta llegar a comprender un extenso programa de prevención, aún cuando la medicina privada influye, naturalmente en la salud del público en general, la Salud Pública como organización social, se centra principalmente en los órganos públicos, locales o estatales, complementada también por la investigación, la educación popular y la ayuda económica de las fundaciones de beneficencia privada.

En cuanto a movimiento social, la Salud Pública aspira, como la medicina socializada a hacer desaparecer las lagunas que dejan las imperfecciones de la medicina privada, tal como funciona dentro de la estructura del capitalismo moderno. La Salud Pública hace hincapié en las medidas preventivas de largo plazo para la sociedad en general<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup>.- Frenk, Julio. Op cit. p. 25.

## **E) El papel del Estado en la procuración de la Salud**

Los fenómenos de la salud son dinámicos, desde la aparición de los primeros humanos se inicio una profunda interacción con las condiciones físicas del medio ambiente y con los otros seres vivos ahí presentes. Este ambiente natural empezó a ser transformado mediante la organización social de las poblaciones humanas. Sobre el trasfondo de la composición genética, la relación de los humanos entre sí y con el ambiente natural fue determinando la sucesiva aparición y desaparición de diferentes enfermedades como las gastrointestinales e infecciosas de las vías respiratorias y la piel; y otras causas de muerte, como la peste y las enfermedades consideradas en aquella época llamadas de la locura.

Durante los primeros milenios de la existencia humana, el panorama de la salud, estuvo dominado por las enfermedades infecciosas y su acompañante perenne: el hambre. La evolución humana fue testigo de la aparición de nuevas infecciones como el cólera, la gripe y aquellas relacionadas con el medio ambiente y de la pérdida de otras enfermedades, aún en ausencia de medidas preventivas o terapéuticas.

En lo que se considera el Estado Moderno, en los últimos 50 años, se han multiplicado las medidas de prevención, diagnóstico y tratamiento. No hay duda que los avances de la ciencia, la tecnología y la organización, han permitido mayores reducciones de las enfermedades y la muerte, durante el último medio siglo<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup>.- Frenk, Julio. Op cit. Pp. 26-31.

En la actualidad el Estado Moderno ha enfrentado en el bienestar que le proporciona a la comunidad que representa, el resolver las necesidades de su salud. Estas respuestas han significado una transición en la procuración de la salud que pueden tener variadas manifestaciones en distintos grupos de diferentes comunidades. Más allá de estas diferencias, la transición en la procuración de la salud comprende cuatro procesos fundamentales de cambio en la configuración del perfil de una población, esto es, en los patrones de mortalidad, morbilidad e incapacidad. Tales cambios se refieren a la composición por causa de mortalidad, la estructura por edad de mortalidad, el peso relativo de la morbilidad versus la mortalidad en el panorama epidemiológico y el significado social de la enfermedad.

En primer lugar, la transición en la atención para la salud implica un cambio de las principales causas de muerte en un sentido predominante de las enfermedades infecciosas comunes, la desnutrición y los problemas derivados de la reproducción a las enfermedades no transmisibles, las lesiones, los padecimientos mentales y las nuevas enfermedades<sup>16</sup>.

Este grupo social está asociado a carencias primarias de nutrición, educación, vivienda y abastecimiento de agua. Los grupos emergentes están relacionados con factores genéticos, conductas destructivas y carencias secundarias, por ejemplo: la seguridad personal o ambiental, a efecto de oportunidades para la plena realización de las potencialidades individuales.

---

<sup>16</sup>.- Hacia un Sistema Nacional de Salud. *Et. al*, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986. Pp. 19-23.

El segundo lugar, consiste en que la carga principal de la enfermedad y de la muerte se mueve de los grupos más jóvenes hacia los de mayor edad, el descenso en la fecundidad que ocurre en estadios ulteriores en un avance demográfico que afecta la estructura por edades y repercute sobre el perfil de morbilidad, pues la proporción creciente de personas de edad avanzada, aumenta la importancia de los padecimientos crónicos y degenerativos.

El tercer sentido del cambio en la atención para la salud, estriba en un tránsito de una situación de salud denominada por la mortalidad, a otra donde la morbilidad es la fuerza predominante. A este respecto la transición para la atención va más allá del de transición demográfica, ya que no sólo intenta explicar los cambios en mortalidad, sino también de la morbilidad, es decir, el aumento en la importancia de esta última obedece a causas complejas.

## **F) El papel del Estado en los Sistemas de Salud**

Por lo anterior podemos decir que el Estado no es un actor unidimensional u homogéneo, además del papel estrictamente regulador y mediador, las organizaciones no gubernamentales<sup>17</sup> pueden ser prestadoras de atención a la salud, cuando el Estado está comprometido en la producción directa de servicios o generadora de recursos, cuando el Estado maneja fondos de Seguridad Social o participa directamente en el adiestramiento del personal de salud, más aún, existen muchas instancias públicas que no forman parte del Sistema de Salud, pero se constituyen un elemento clave de su entorno organizacional. En este

---

<sup>17</sup> Ayala Espino, José. “Se refiere a las organizaciones sociales de distinta naturaleza que han proliferado desde los años setenta, con los más variados propósitos y cuya vida legal y política está poco o nada reglamentada en los ordenamientos legales y políticos existentes”. *Op.cit.* p. 126.

caso las ramas legislativa y judicial del Gobierno, así como de las dependencias ejecutivas encargadas del presupuesto público, la recolección de impuestos y el cumplimiento de la ley. Se puede concluir, por tanto, que el Estado ocupa múltiples posiciones en el sistema de salud y su entorno.

Entender la configuración precisa de la participación del Estado es un requisito para comprender los Sistemas de Salud, dicha participación es vista a menudo como un fenómeno relativamente reciente. Lo cierto, sin embargo, es que varios historiadores de la medicina como Rosen y Foucault, han documentado los orígenes desde los siglos XVIII y XIX, de una basta intervención de los estados europeos en los asuntos de salud<sup>18</sup>.

Desde entonces, el papel protagónico del Estado, se ha extendido a países en todos los niveles de desarrollo y con todos los Sistemas Políticos, a un grado tal que podemos hablar de la universalidad de la intervención estatal en salud, al mismo tiempo, sin embargo, las características de la intervención han variado entre los distintos países y momentos históricos.

Así, encontramos diferencias importantes en al cobertura de la población, los tipos de beneficios y el grado de control de la producción de los servicios de salud. Por ello, actualmente se requiere analizar las razones y las formas de intervención del Estado.

---

<sup>18</sup>.- Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. Op. cit. Pp. 632-634.

Además de las determinaciones sociales, económicas y políticas que explican la intervención del Estado en el campo de la salud, existen también importantes motivos de carácter normativo. El más importante de ellos se refiere a la naturaleza particular de la atención de la salud. Al igual que la educación, la salud no puede ser tratada simplemente como un elemento más del sistema general de recompensas que se obtienen a través del ingreso monetario.

Para empezar, la pérdida de salud no suele ser un acontecimiento voluntario, tampoco es predecible para un individuo en particular, más aún, los servicios de salud no producen satisfacción por sí mismos, ni pueden ser considerados como una recompensa al mérito social, como podrían serlo algunos bienes de consumo<sup>19</sup>.

Además, el mercado de los servicios de salud exhibe tantas imperfecciones, que bien se le podría caracterizar como un mercado perfectamente imperfecto. La más importante de esas limitaciones se refiere a las asimetrías de información entre quienes producen y consumen los servicios de salud, esta cuestión contiene varias facetas; en primer lugar, la información misma, es el producto de muchos episodios en el proceso de atención médica, es decir, a menudo los pacientes acuden al doctor precisamente para obtener información experta sobre su propia condición.

En segundo lugar, muchas necesidades de salud ocurren con tan poca frecuencia o amenazan a tal grado la vida, que hacen muy poco factible obtener

---

<sup>19</sup>. Frenk, Julio. *Op.cit.* Pp. 56-60.

información para guiar las decisiones de compra; en tercer lugar, la ignorancia sobre los aspectos técnicos de la atención a la salud deja la mayor parte de las decisiones sobre la utilización de servicios en manos del proveedor, dando así lugar a lo que en economía se llama demanda inducida por la oferta.

Otra importante imperfección del mercado<sup>20</sup>, se refiere al hecho de que los beneficios de la atención a la salud, no son estrictamente individuales, sino que llegan a la familia, la comunidad y el resto de la sociedad. Esto es obvio en el caso de numerosos servicios no personales de salud, tales como las acciones ambientales, que constituyen bienes públicos. Además, no todos los beneficios de los servicios personales de salud se limitan al paciente individual, pues pueden existir externalidades significativas.

Por ejemplo, la prevención y tratamiento de las enfermedades transmisibles, beneficia no sólo a la persona que recibe el servicio, sino a toda la población, aún en el caso de padecimientos no transmisibles, es decir, la salud individual constituye un valor social, pues representa un insumo para el desarrollo económico y una inversión en el capital humano de una nación.

Por último, puede existir una preferencia social y política no por permitir que ningún individuo sufra deterioros evitables en sus niveles de salud, así pues, si los beneficios de la atención a la salud son sociales, entonces se justifica diseñar mecanismos para que los costos también se distribuyan entre los miembros de la

---

<sup>20</sup> *Et al. Diccionario de Economía y Finanzas*. Internet. [www.eumed.net](http://www.eumed.net). "El mercado se concibe como un contexto donde se encuentran quienes ofrecen y quienes demandan mercancías: de allí que la oferta y la demanda sean las dos fuerzas que intervienen en él mismo para determinar el precio al que las mercancías se intercambian. En tal caso, las leyes teóricas de la economía indican que tanto la suficiente oferta y la adecuada demanda que se hará una óptima asignación de recursos y que los consumidores podrán maximizar su utilidad". Editorial Ponapo. Caracas, Venezuela, 1991.

sociedad. Por su complejidad y su valor político social y económico, estos mecanismos comprenden la participación de algún actor colectivo que, como se ve indicó antes, casi siempre es el Estado.

Tal participación también se requiere para atender los problemas de incertidumbre y de información insuficiente que caracterizan en el mercado de los servicios de salud.

### **G) La generación de nuevos conocimientos en materia de salud para la prevención.**

Tras haber definido los aspectos de análisis de la Salud Pública, es necesario pasar a preguntarnos sobre el desarrollo de la investigación científica que permite producir nuevos conocimientos sobre dichos objetos<sup>21</sup>. Además, es preciso proponer formas innovadoras de reproducir el conocimiento y de superar las barreras que dificultan su uso como guía racional para transformar la realidad. Gran parte de las crisis en la Salud Pública se han debido a la debilidad de su base de producción científica, la investigación en Salud Pública ha ocupado un lugar secundario comparado con la investigación biomédica o clínica para analizar las raíces y las posibles soluciones a los problemas de salud de la sociedad, a este respecto, conviene distinguir dos aspectos; el primero se refiere a las formas predominantes de generar conocimiento científico; y el segundo tiene que ver con el diseño de las organizaciones dedicadas a la investigación.

---

<sup>21</sup> Frenk, Julio. *Op cit.* p. 57.

Además de los factores económicos y de las propias formas de institucionalización de la Salud Pública, es posible que gran parte del rezago de la investigación en el campo se haya debido al modo dominante en que la actividad científica se ha desarrollado, el cual choca con el espíritu integrador que debe caracterizar a la Salud Pública.

## **Apartado II.- La Salud Pública en México y algunas estrategias de la Administración Pública implementadas para el control de las adicciones a sustancias ilícitas.**

El Estado Moderno ha tomado la responsabilidad de integrar los servicios de salud, dedicados a actividades de atención médica, de salubridad y de asistencia social, pues se entiende que debe ser un proceso de selección entre las diferentes opciones basadas en características de organización y funcionamiento para conformar un Sistema Nacional de Salud, capaz de responder a necesidades básicas de presentar viabilidad política, social, económica y administrativas, así como el de permitir el desarrollo de fórmulas para lograr una prestación eficaz y eficiente de servicios para toda la población.

Se entiende que la responsabilidad del Estado implica también que la estructura que forme para los servicios públicos de salud depende de planteamientos derivados de la ideología política del país; y de la factibilidad de los mismos, principalmente los conceptos de atención igualitaria, la planeación democrática, la participación popular, la administración ordenada de las de disponibilidades

nacionales, la descentralización y la distribución equitativa de los recursos y beneficios<sup>22</sup>.

Es evidente que la organización para la atención de la salud, depende del establecimiento de planes de desarrollo y en general, de la posibilidad de cambios globales de la Administración Pública.

La integración de los servicios orgánica o funcional, es por lo tanto, un proceso de cambio administrativo, técnico y financiero, cuyo objetivo es el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles para cubrir toda la población.<sup>23</sup>

## **A) El Derecho a la Salud en México**

“No existe un acuerdo universal sobre los campos de la salud que deben ser responsabilidad directa del Estado. El desarrollo de los servicios de salud en nuestro país es el resultado de las formas de Derecho que han contribuido a crear el Estado Mexicano y de la incorporación de conocimientos científicos relativos a la historia natural de las enfermedades y a la Administración Pública de las técnicas desarrolladas para el control de las mismas”<sup>24</sup>.

Durante el siglo XIX y principios del presente, el Gobierno Federal se hizo cargo de acciones que se enmarcaban en el concepto de salubridad y consistentes,

---

<sup>22</sup> De la Madrid, Hurtado Miguel. Programa Nacional de Gobierno, Edit. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1982.

<sup>23</sup> Ayala Espino, José. Diccionario Moderno 2000. Se entiende por financiamiento de la seguridad social “los métodos de financiamiento varían según la índole del régimen; para los regímenes inspirados en los seguros sociales, los recursos consisten principalmente en recursos de la empresa y de los trabajadores basadas en los salarios, y para los regímenes que tienen como origen los regímenes de asistencia pública, en los impuestos”. pág. 319.

<sup>24</sup> *Et al. Op cit.* p. 12.

básicamente, en la vigilancia del comportamiento de las enfermedades transmisibles y de los daños a la salud producidos por actividades de particulares y entes públicos. En este rubro se consideraba también el control de calidad de alimentos, bebidas y medicamentos, la eliminación de desechos y el ejercicio de la medicina.

Por otra parte, la prestación de servicios médicos se limitaba a los otorgados por unos cuantos hospitales, dispensarios y otras instituciones congregadas administrativamente en 1937 bajo la Secretaría de Asistencia.

“Conforme se desarrollo el Estado Moderno, se diversificaron las actividades y las disciplinas relacionadas con la Salud Pública extendiéndose los campos de acción y los objetivos de ésta, que se dirigieron además a preservar la salud y evitar el daño, a favorecer el desenvolvimiento de todas las capacidades humanas, es decir, a fomentar en general el bienestar individual y social”<sup>25</sup>.

Hasta ahora se ha aceptado en México la existencia de dos sistemas diferentes de salud: uno, para aquellos que tienen acceso a los servicios de medicina privada o de seguros sociales, y otro, para quienes lo tienen únicamente, y en forma precaria, a las instituciones de asistencia pública.

Sin embargo, emerge actualmente otro enfoque, apoyar un desarrollo equilibrado y armónico mediante el reconocimiento de que el derecho a la salud debe

---

<sup>25</sup> *Et al. Op cit.* p. 13.

traducirse en la protección de la salud, que implica la accesibilidad de la población a servicios médicos homogéneos, completos escalonados y permanentes y de atención igualitaria.

Esta ha sido la base para aceptar dicho derecho en los planes globales de desarrollo, identificando el concepto salud como el disfrute de un estado de bienestar integral, biológico, psicológico y social<sup>26</sup>.

## **B) El fenómeno de las adicciones a sustancias ilícitas.**

Se sabe que el problema de las adicciones a sustancias es mundial y que sus consecuencias se extienden más allá de los límites de cada país y del campo de la acción de una sola disciplina. Por desgracia, las acciones realizadas por muchas naciones para controlarlo, no están arrojando los resultados deseados, ya que la utilización de sustancias con poder adictivo se expande cada vez más, lo mismo que los conflictos asociados a su producción y distribución<sup>27</sup>.

Por ello, en atención a este problema de Salud Pública mundial se generó en México una estrategia que implico que de manera integral, buscará en todo momento abordar todos los factores que intervienen en este complejo fenómeno.

“Es responsabilidad del Gobierno velar por el bienestar y seguridad de las personas. Más que una guerra contra las drogas, México esta comprometido en un proyecto social amplio, que, ante todo, pretende proteger a nuestros niños y

---

<sup>26</sup> Ayala Espino, José. *Op cit.* p. 328.

<sup>27</sup> Secretaría de Salud. *El Consumo de Drogas en México*. Edit. Secretaría de Salud. México 1998. p. 7.

jóvenes, fortalecer nuestras instituciones y defender nuestra soberanía. México tiene también un alto compromiso con la comunidad internacional basado en los principios de la cooperación, el respeto y la corresponsabilidad frente a este problema, como quedo demostrado en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de 1998”<sup>28</sup>

Aunque el consumo de drogas ilícitas en el mundo data de hace varios siglos antes de Cristo, las transformaciones y conflictos geopolíticos y económicos, aunados a los intereses y ramificaciones de la producción y distribución internacional de sustancias, contribuyeron a que el consumo fuera adquiriendo un carácter desintegrador. Lo que imprime una característica al consumo de drogas.

En la actualidad, es la forma en que se presentan sus patrones de producción y distribución a nivel mundial, los efectos económicos, sociales y en la salud vinculados a esas sustancias, así como su carácter ilícito, su impacto en las instituciones y la relevancia del tema en la agenda y la relación política de los gobiernos. El fenómeno de las drogas ilícitas no puede ser visto fuera del contexto del desarrollo de modelos económicos, tecnológicos, sociales y políticos contemporáneos, de la creciente globalización y sus consecuencias en la comunicación y en la transformación de estilos de vida y valores tradicionales.

En México las actitudes hacia las sustancias y su demanda son cambiantes y se ven influidas por numerosos factores culturales, económicos y sociales; a esto se agrega la oferta y accesibilidad de las sustancias y su mayor o menor rechazo en

---

<sup>28</sup> Secretaría de Salud. Op cit. p. 7.

muchas sociedades, pero no en todas, condiciona la toma de decisiones políticas hacia su control. En otros casos, el proceso es inverso y la política de control tiene como consecuencia el que se busque otras drogas, incluso más dañinas, o que se produzca un rechazo de la sociedad hacia la política. Como ejemplo la reacción de la sociedad norteamericana a la prohibición del alcohol.

La preferencia hacia ciertas sustancias presenta una dinámica, así como las respuestas gubernamentales a través del tiempo. Desgraciadamente éstas han estado guiadas con frecuencia por pugnas morales y políticas en lugar de basarse en el conocimiento científico de los efectos en la salud, los impactos sociales y los riesgos individuales específicos de cada tipo de droga.

Este conocimiento, puesto al alcance de la sociedad, permitirá que se considere franca y directamente el problema y se produzcan cambios de conducta duraderos en las personas y grupos.

La definición de droga propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se refiere a todas las sustancias psicoactivas como "...cualquier sustancia que, al interior de un organismo viviente, puede modificar su percepción, estado de ánimo, cognición, conducta o funciones motoras". Las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el control de drogas no establecen una distinción entre drogas legales o ilegales; sólo señalan el uso como ilícito o lícito. Pero en general se emplea el término droga ilegal o ilícita al hablar de aquéllas que están bajo un control internacional, que pueden o no tener

un uso médico legítimo, pero que son producidas, traficadas y/o consumidas fuera del marco legal<sup>29</sup>.

Las drogas, consideran los expertos, son consumidas para aliviar el dolor, para el tratamiento de una enfermedad, para cambiar el estado de ánimo, para una búsqueda o abandono de la identidad, se consumen como un escape para olvidar o explorar estados de conciencia o sensaciones, pero ahora existen las estrictamente diseñadas para afectar la conciencia y comportamiento humano.

La OMS habla de abuso de drogas cuando se presenta un uso persistente o esporádico excesivo de las drogas, fuera de una práctica médica aceptable. Como esto fue considerado como muy ambiguo se comenzó a reemplazar el término abuso, con el de uso dañino que incluye: “un patrón de uso de sustancias psicoactivas que causa daño a la salud... física o mental”<sup>30</sup>. Sin embargo, dentro del contexto del control internacional de drogas, la OMS utiliza el término *abuso* para ser consistente con los términos utilizados por las convenciones que emplean indistintamente los términos *abuso*, *uso inadecuado* o *uso ilícito*.

El término abuso o uso inadecuado, puede tener diversos significados en distintos países, de acuerdo con lo que se considera un problema de abuso de drogas en una cultura específica.

Además, la expresión abuso de drogas no hace una distinción entre los que la consumen de manera ocasional, habitual o presentan dependencia hacia las

---

<sup>29</sup> *El uso indebido de drogas*. Las Naciones Unidas. Programa para la Fiscalización Internacional. 2000.

<sup>30</sup> Secretaría de Salud. *Op cit.* p. 17.

sustancias. En general, se ha optado por emplear indistintamente, los términos usar o consumir; el concepto de abuso incluye un daño a la salud física o mental del consumidor, o se aplica a un patrón de consumo que es frecuente o interfiere con otros aspectos de la vida, o se presenta de manera ocasional en periodos de consumo intenso<sup>31</sup>.

### **Apartado III.- Desarrollo institucional de los Servicios de Salud en México para la prevención y el control de las adicciones.**

La consideración del Estado Mexicano sobre el uso de bebidas alcohólicas, tabaco y otras drogas con fines recreativos, euforizantes, de evasión, estimulación, relajamiento o como tranquilizantes, se encuentra poco documentada en textos sanitaristas de principios del siglo xx, y es hasta los años setenta que gobierno y sociedad asumen una postura más definida ante el creciente problema.

En México en la década de los setentas se instaló el primer Centro de Trabajo Juvenil, que se convertiría en la actual red de Centros de Integración Juvenil; principalmente orientado su trabajo en el área de la adicción<sup>32</sup> a los inhalantes. En 1972 se creó el Centro Mexicano de Estudios en Farmacodependencia el cual da lugar, en 1979, al establecimiento del instituto Mexicano (hoy Nacional) de Psiquiatría.

---

<sup>31</sup> Informe de Labores OMS. Organización de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, 1998. p. 42.

<sup>32</sup> Escobar, Raúl Tomás. Diccionario de Drogas peligrosas. "Intoxicación crónica originado por el uso prolongado de una droga. Su supresión provoca desfavorables síntomas y signos, acompañados por un deseo irreversible de utilizarla. Hoy, la adicción, toxicomanía, drogadicción, drogodependencia o toxicodependencia, implica la acción conjunta de: a).- El hábito o habituación; b).- La tolerancia, que es la adaptación biológica a determinada sustancia, que obliga a la ingestión de dosis cada vez mayores; y c).- La dependencia, que es la necesidad imperiosa de una cantidad determinada de droga en el organismo. Edit. Universidad. Buenos Aires, Argentina, 1999. p.21.

Para el caso de los problemas ya crecientes en la sociedad mexicana, es hasta 1980 cuando el estado abre el Centro de Rehabilitación de Alcohólicos y en 1985 se instituyen los Consejos Nacionales contra el Alcoholismo y contra la Farmacodependencia.

Con las crecientes presiones sociales y la desarticulada acción del Estado en materia de prevención control y tratamiento de adicciones, en 1986 se creó el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC)<sup>33</sup>, como estrategia única y como parte del esquema de trabajo del gobierno ante este problema, el CONADIC depende de la Secretaría de Salud pero tiene a su cargo la coordinación con 6 secretarías de estado (hoy son nueve) y 12 dependencias gubernamentales más, así como con instituciones que representan a los sectores social y privado, (y también de los gobiernos estatales en la actualidad).

Se le encomienda al CONADIC, la tarea de coordinar, promover y apoyar la elaboración de los Programas contra el Alcoholismo y el Abuso en el Consumo de Bebidas Alcohólicas, el Tabaquismo y la Farmacodependencia, misma que se cumple entre 1986 y 1988.

En ese último año el Ejecutivo Federal crea el Programa Nacional para el Control de Drogas, coordinado por la Procuraduría General de la República, en el que corresponde a la SSA, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la responsabilidad de las acciones en materia de reducción de la demanda de drogas (prevención, tratamiento, rehabilitación, investigación, legislación y

---

<sup>33</sup> Secretaría de Salud. Op cit. p. 9.

reinserción social). Orgánicamente y desde entonces el CONADIC participa en el Programa Nacional para el Control de Drogas, por medio del Programa contra la Farmacodependencia, para enfrentar la demanda ilícita.

El Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000 da prioridad a las adicciones y se establece un modelo de salud que privilegia lo preventivo ante lo curativo, y define un enfoque integral del problema, con arraigo en los tres niveles de gobierno.

Desde principios de los años noventa se habían establecido como parte de un esfuerzo integral los Consejos Estatales contra las Adicciones (CECA) conformados por representantes de las áreas de salud, educación, justicia, seguridad pública, asistencia social, deporte, atención a la juventud, así como voluntarios diversos, miembros de grupos de ayuda mutua y representantes de los sectores privado y social. Se instalan asimismo numerosos Comités Municipales contra las Adicciones (COMCA) en localidades consideradas de alto riesgo por sus altos índices de consumo de sustancias, con representantes equivalentes a los de los CECA.

Es en estos años cuando la sociedad mexicana empieza a manifestarse de manera amplia y coordinada en los esfuerzos gubernamentales contra las adicciones, sobre todo de manera corresponsable en la ejecución de programas preventivos.

En la década de los noventa las labores realizadas por más de 900 instituciones que integran el CONADIC, los 32 CECA y los 232 COMCA, destacan las preventivas, como sesiones de educación para la salud y conferencias, foros académicos; impresión de carteles políticos y volantes, así como jornadas intensivas de sensibilización e información, emisión de programas y mensajes en radio, televisión y medios escritos, actividades deportivas, recreativas, culturales, movilizaciones sociales y concursos.

En aspectos de tratamiento y rehabilitación dichos órganos han reportado consultas médicas y psicológicas de primera vez y subsecuentes, consultas familiares y grupales, desintoxicaciones, hospitalizaciones y tratamientos ambulatorios. De igual manera se llevan a cabo acciones de legislación para proteger a personas no fumadoras y controlar el expendio de bebidas alcohólicas, tabaco y sustancias inhalables.

Una valoración crítica de los CECA y los COMCA hizo evidente que muchos de ellos recibieron apoyos mínimos de recursos, que no se les dotó de un nivel de interlocución con otras instancias y en casos frecuentes tampoco estaban considerados en la estructura funcional de los Servicios Estatales de Salud, o bien sus responsables debían cubrir en forma simultánea otros programas, en demérito del referido a las adicciones.

### **A) Nuevas facultades reglamentarias por ser prioridad sanitaria.**

En 1997 las adicciones se incluyen entre las Prioridades de Prevención y control de Enfermedades y son consideradas en consecuencia como materia de uno de

los 10 Programas Sustantivos de la SSA, es decir, los que tienen un impacto directo en el estado de salud de grupos específicos de población. Al CONADIC se le incorpora por primera vez al Programa de Supervisión Integral, que abarca Servicios Estatales de Salud (incluidas las jurisdicciones sanitarias), por lo que se visitan unidades de los tres niveles de atención. Ese mismo año el CONADIC pasa a formar parte de la estructura de la SSA, adscrito a la Coordinación de Vigilancia Epidemiológica, y se le asigna presupuesto propio.

Creado en 1986, dotado de reglamento en 1988, el CONADIC es objeto de transformaciones funcionales y de estructura. El responsable de esta unidad lo fue el Secretario Técnico del CONADIC, hasta julio de 2000 cuando al emitirse el Reglamento de interior del CONADIC se crea la figura del Comisionado Nacional, con jerarquía y facultades suficientes para hacer efectivas las disposiciones del Consejo e incorporar estrategias adicionales.

El Ejecutivo Federal determina reforzar al CONADIC para que, sin duplicidades y mediante la aplicación estricta y eficiente de los recursos asignados, promueva, dirija y apoye las tareas de regulación, investigación, prevención, tratamiento e inserción social que le son asignadas. Este Consejo es la instancia máxima de decisión y de diseño de políticas públicas, coordinación y evaluación, que establece las funciones a cumplir las secretarías de estado, los organismos públicos, sociales y privados, así como los gobiernos estatales.

El Programa Nacional contra las Adicciones incluye entre sus partes sustanciales para reforzar sus acciones, un proceso de evaluación sistemática, que considera

el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Seguimiento de las políticas nacionales, así como el monitoreo continuo de la magnitud, características e impacto del problema y de otros factores asociados al consumo de drogas. “Se captará y analizará información significativa sobre el comportamiento del fenómeno, se definirán indicadores y unidades de medida para evaluar los programas, se establecerá un sistema de registro y se emitirán informes periódicos oportunos a los generadores de la información y otros usuarios”<sup>34</sup>.

A esos efectos se modificaron el Decreto de Creación del CONADIC, su reglamento y el Reglamento Interior de la SSA. Asimismo, con la participación de más de 50 instituciones se publicó la Norma Oficial Mexicana 028 para la Prevención, Tratamiento y Control de las Adicciones, primera en su género, que permitirá ordenar la operación de decenas de miles de establecimientos, así como de especialistas, profesionales, trabajadores y voluntarios que se desempeñan en este delicado campo, tanto en acciones de prevención, como de tratamiento, rehabilitación y reinserción social.

De igual manera se emitió el Reglamento sobre Consumo de Tabaco para hacer efectivas las disposiciones del Artículo 188 de la Ley General de Salud, que se refieren a la prohibición de fumar en instalaciones del Gobierno Federal, del Sistema Nacional de Salud y en entidades que prestan servicios de nivel Federal.

---

<sup>34</sup> Secretaría de Salud. CONADIC. Reglamento Interno. 2000.

Se llevaron a cabo las Reuniones Ordinarias programadas del Consejo Nacional contra las Adicciones durante las cuales se suscribieron importantes acuerdos y se aumentaron a 21 sus miembros, además de representantes de los sectores social y privado, así como de 2 estados en forma rotatoria. Sobre este punto destaca la tarea fundamental de los estados en el CONADIC, en forma coextensiva, concurrente y de corresponsabilidad cuando se refiere a los Programas contra el Alcoholismo y el Abuso de Bebidas Alcohólicas, y contra el Tabaquismo, y de coadyuvancia si se trata del programa contra la Farmacodependencia.

Sin embargo fue hasta febrero del 2011 que el Gobierno Federal inicio la operación de una estrategia integral compuesta por la prevención, intervención temprana y referencia a servicios especializados en los 323 Centros Nueva Vida (centros especializados especialmente contruidos para esta tarea) para personas con más vulnerabilidad y consumidores experimentales.

Se crearon además la Comisión Nacional contra las Adicciones y el Centro Nacional para la Prevención y Control de las Adicciones (CENADIC). La primera es la encargada de dictar políticas públicas, coordinar a las entidades que participan en el trabajo de las adicciones y vigilar el cumplimiento de los objetivos. El CENADIC se encarga de operar los programas.

## **IV.- Nuevos conocimientos científicos para el control y tratamiento de las adicciones.**

### **A) El fenómeno de la adicción según los expertos clínicos**

A principios de los años setenta, un investigador de nombre Routtenberg, realizó un experimento, colocó en una jaula un número determinado de ratas, con un electrodo a través del que se enviaba una corriente a su cerebro mediante la cual obtenían placer; con la acción de otra palanca dentro de la misma jaula las mismas ratas obtenían alimento. Al cabo de algunos días los animales morían de inanición pero en éxtasis.

La relación entre placer y adicción no siempre es tan dramática pero hay hábitos mundanos que, a la larga causan dolor, vida miserable y muerte en un gran número de los casos.

Existen en el mundo numerosas sustancias que producen placer y hábito (no forzosamente adicción), desde la cafeína<sup>35</sup> del té y el café, hasta el tabaco y el alcohol y, por supuesto, las drogas ilegales<sup>36</sup> como el opio<sup>37</sup> y sus derivados, la cocaína<sup>38</sup>, la marihuana<sup>39</sup> y las no ilegales pero restringidas, como los

---

<sup>35</sup> Escobar Raúl Tomás. "Alcaloide presente en diversas plantas. Dicha sustancia se obtiene sintéticamente por transformación de la teofilina, de la teobromina del ácido úrico del guano. Actúa como energizante de las síntoles cardíacas. Produce vaso construcción periférica y aumenta el poder exitomotor de la médula". Op. cit. P. 68.

<sup>36</sup> Escobar Raúl Tomás. "Son aquellas a las que la autoridad competente de un estado sanciona con esa categoría en distintas figuras penales, civiles, administrativas, deportivas, curativas. Son aquellas que su uso, tenencia, comercialización, tratamiento y rehabilitación está penado por la ley" Op. cit. p. 122.

<sup>37</sup> "Látex parecido a una secreción lechosa, que se extrae de la adormidera, variedad de la amapola, originaria de Asia Menor, contiene sustancias de poderosa acción farmacológica que inhiben y relajan el sistema nervioso central". Escobar Raúl Tomás. Op. cit. p. 242.

<sup>38</sup> Escobar, Raúl Tomás, "Alcaloide que se extrae de las hojas del arbusto erythroxylon coca lamarck, las cuales son enteras ligeramente pecioladas y miden entre dos y siete centímetros de largo. Esta planta provoca estimulación para ceder la depresión a la parálisis de los centros vitales y el bloqueo de la recepción de noradrenalina su consumo provoca deseo sexual, sudoración y reacciones agresivas nerviosas" Op. cit. p. 83.

psicotrópicos<sup>40</sup> y, ahora, las llamadas drogas de diseño<sup>41</sup>, sintetizadas en laboratorios y cuyo efecto minimiza el de las prohibidas.

Todas actúan en el cerebro, exactamente en las sinapsis nerviosas donde, para que el impulso eléctrico de una célula pase a la siguiente y salve el espacio intermedio, actúan de mediadores químicos: el fenómeno es ya conocido, las terminaciones de la célula próxima liberan una sustancia química que se une a sitios llamados receptores, proteínas en la membrana de la célula distal, como una llave a su cerradura, el receptor responde con cambios moleculares que permiten que el impulso eléctrico siga adelante.

Los científicos reconocen muchos mediadores químicos y tipos de sinapsis, pero es mediante los cambios que se producen ahí que las drogas procuran placer y, más tarde adicción. Muchos han sido los descubrimientos que se han dado en esta materia, por ejemplo en 1975 el investigador Zinder, de la Universidad de John Hopkins, encontró que en el cerebro de los mamíferos había receptores a los que se unía la heroína y otro investigador, Kosterlitz, de Escocia, dijo que era muy poco probable que la naturaleza hubiera creado una cerradura sin haber forjado también la llave, encontró así la sustancia química que cabía perfectamente en el receptor y la llamó endorfina, por su parecido a la morfina,

---

<sup>39</sup> Escobar, Raúl Tomás. "Planta de la familia de las moráceas pertenece a la familia de las angiospermas dicotiledóneas. La ingesta de esta planta provoca efectos liposolubles en las paredes de las células cerebrales que luego se disuelven en los órganos grasos del hígado, pulmones, riñones, testículos y ovarios; y vuelven al torrente sanguínea provocando ansiedad en el sistema nervioso central". *Op cit.* p. 214.

<sup>40</sup> Escobar, Raúl Tomás. "Toda sustancia química capaz de ejercer una acción particularmente efectiva sobre el estado psíquico. El consumo de éstos abarca cuatro grandes aspectos: 1).- Los de fabricación que permite la ley; 2).- Los que podrían enajenarse dentro de la ley; 3).- Los de uso estrictamente farmacéutico; 4).- Los de uso veterinario". *Op cit.* p. 272.

<sup>41</sup> Escobar, Raúl Tomás. "Son drogas creadas en laboratorios clandestinos por síntesis, analogía o modificaciones estructurales de un modelo científico, generalmente circulan en comprimidos o en cápsulas de nombre anfetaminas o metanfetaminas. El consumo de esto produce daños cerebrales con una única dosis. Entre las secuelas psicológicas de estos alucinógenos sintéticos se cuenta la ansiedad, depresión y paranoia". *Op cit* p. 121.

pues es un intermediario que impide que las señales dolorosas se transmitan y además produce una sensación de bienestar.

En la actualidad se conocen otros neuro-transmisores<sup>42</sup> que actúan específicamente, como la acetilcolina<sup>43</sup>, para la nicotina<sup>44</sup>, la adenosina para la cafeína, el ácido gama-amino-butírico para el diazepam, la anandamida para la marihuana y la dopamina para la cocaína; los nervios sobre los que actúan se hallan entre otros lugares en el sistema límbico, la parte del cerebro donde se generan las emociones.

Es importante destacar que los receptores se reciclan, según los científicos en general los receptores los dejan libres y son absorbidos por la célula proximal y vueltos a excretar al espacio sináptico, o se quedan llenando ese espacio y, por supuesto estimulando los receptores; así es como funcionan las anfetaminas. De hecho, la complejidad del cerebro, propicia que al usar una droga, provoquen efectos secundarios y terciarios en varios campos del mismo.

Desde el punto de vista de los expertos, la adicción se caracteriza por dos cosas: la ansiedad y agitación para conseguir la sustancia, y el trastorno físico y mental al suprimirla. El resultado al repetirse este ciclo varias veces en un adicto es que,

---

<sup>42</sup> Escobar, Raúl Tomás. "Compuestos que propagan la información química entre células nerviosas adyacentes. Las conexiones entre neuronas o entre neuronas y órganos efectores, llamadas sinapsis. Los impulsos que llegan a una terminación nerviosa, provocan la liberación de un transmisor químico y que atravesando el espacio sináptico y llegar a los receptores, producen como consecuencia la interacción de procesos bioeléctricos". *Op. cit.* p. 234.

<sup>43</sup> Escobar, Raúl Tomás. "Compuesto reversible de colina y ácido acético, que se encuentra en condiciones normales en diversas partes del organismo. Posee importantes funciones fisiológicas como la transmisión del impulso nervioso" *Op. cit.* p. 15.

<sup>44</sup> Escobar, Raúl Tomás. "Alcaloide el tabaco que presenta el aspecto de un liquido aceitoso. En el pulmón se absorbe casi con la misma eficacia que si se lo administrara por vía intravenosa. Llega al cerebro después de ocho segundos después de haber sido inhalado. La intoxicación en pequeñas cantidades produce excitación, esta excitación provoca adicción en el sistema nervioso y en el cerebro con mayor rapidez que la heroína. El consumo de esta produce trastornos circulatorios, aumenta la frecuencia del pulso y la presión sanguínea, trayendo consigo un aumento en la frecuencia del pulso, que en casos graves lleva al colapso" *Op. cit.* p. 234.

o se necesita mayor dosis de droga para sustituir el efecto deseado o se pierde sensibilidad y la sinapsis no puede funcionar ya sin la droga.

Sin embargo, de diversos estudios científicos se han desarrollado drogas que pueden permitir tratar las adicciones. Así la naltrexona que impide a la heroína activar los receptores de endorfinas, la metadona que hace casi lo mismo y se empiezan a probar otras que modifican el metabolismo de la dopamina y podrán aliviar la dependencia a la cocaína. En otras palabras el comprender la forma de actuar de los transmisores cerebrales, los receptores, las proteínas G y los mensajeros secundarios, permitirá dismantelar el binomio placer-adicción.

La investigación científica ha tratado de identificar los factores que influyen en que algunas personas usen drogas y se hablan de los personales, los interpersonales y los del medio ambiente social y cultural. Pero hay pocas explicaciones sobre porque la mayoría de los individuos que las aprueban, después las abandonan, mientras otros continúan usándolas, tampoco hay absoluta certeza sobre los factores que hacen que la mayor parte de la población no las consuma jamás, a pesar de estar igualmente expuesta al estrés social, a la disponibilidad de las sustancias y a otras realidades adversas en su vida personal y colectiva.

Sin embargo, se han logrado avances importantes en la comprensión del funcionamiento del cerebro humano desde el punto de vista neurológico, genético y biológico, que le permiten a los científicos afirmar que la adicción a alguna droga tiene que ver con la personalidad vulnerable a desarrollar un vinculo

estrecho con las sustancias, otros avances en las ciencias sociales afirman que el aprendizaje social y la influencia del grupo donde se mueve el individuo le genera desviaciones hacia el consumo.

Sin embargo todas coinciden que el inicio del uso de drogas, a menudo ocurre durante la adolescencia, justo en el periodo de transición caracterizado por el estrés, la ansiedad y la búsqueda de nuevas sensaciones. Pueden comenzar como una forma de manejar emociones negativas individuales o sociales y de respuesta al sentimiento de vivir en un mundo caótico y hostil<sup>45</sup>. Se ha señalado reiteradamente que la presión de grupo de pares, la curiosidad y la pobre integración familiar, son factores que contribuyen al uso de drogas. Así mismo, son mencionados otros factores como la pobreza, la falta de alternativas y una percepción de desesperanza del futuro.

Los sociólogos afirman que los que están en mayor riesgo de consumo, tienen características que los alejan de los valores convencionales, con mayor preocupación por su independencia y autonomía, con una visión sombría de la sociedad en general, son personas que tienen poca compatibilidad entre las expectativas familiares y las de un grupo de pares, y que perciben poco apoyo familiar valorando más el de sus amigos.

Afirman los expertos que en este desarrollo de las ciencias médicas, se ha descubierto que las actitudes y conductas familiares en materia del cuidado de la salud y de la formación de hábitos saludables, así como el manejo de las

---

<sup>45</sup> Encuesta Nacional de Adicciones. Secretaría de Salud. Edit. CONADIC. 1998.

emociones positivas y negativas, pueden ejercer también una influencia relevante en el niño, tanto hacia evitar el consumo de sustancias, como en otros aspectos del desarrollo; sin embargo, destacan que aquellos niños que padecen trastornos por déficit de atención, son quienes desarrollan una acelerada propensión hacia el consumo de drogas.

## **B) Aplicación de nuevos conocimientos científicos como estrategia en los programas de gobierno en salud para el control y tratamiento de las adicciones.**

En el presente siglo cualquier transformación y modernización en los servicios de salud, se debe considerar la relación entre el estado y la sociedad, procurando conciliar diferentes factores; el crecimiento económico, el bienestar social y ahora, la Salud Pública. En todas ellas es necesario emplear estrategias donde el estado mexicano intervenga mediante la política pública (acciones de gobierno) con nuevos mecanismos de articulación y transformación entre lo que representa el Estado y lo que anhela la sociedad.

Llevar los nuevos conocimientos de las llamadas neurociencias para prevenir, controlar y tratar las adicciones a los servicios de salud que presta el Estado Mexicano como una nueva propuesta, implica que deben situarse como tipos de respuesta como nuevos sectores de la ciudadanía<sup>46</sup> que padecen la adicción a sustancias ilícitas.

---

<sup>46</sup> Mouffe, Chantal. La ciudadanía consiste en la adhesión a las reglas y prácticas constitutivas del modo de coexistencia humana de la democracia pluralista. Es también una entidad política común a individuos que son miembros además, de múltiples comunidades que tienen concepciones diferentes del buen vivir, pero se aceptan, someterse a ciertas reglas cuando eligen y persiguen sus propios

Es necesario que la responsabilidad del Gobierno en la generación y cumplimiento de los programas de bienestar social para dar respuesta a las demandas en esta materia, satisfagan las necesidades que un sector cada vez más creciente está demandando.

En la actualidad se ha mencionado que el Estado Mexicano ha experimentado una etapa de transformación y de redimensionamiento, su adelgazamiento, con alto impacto en las funciones de Gobierno y en el ámbito propio de una acción de Gobierno.

Se considera que para poder llevar los nuevos conocimientos científicos en materia de adicción a drogas a las nuevas políticas de Salud Pública, se requiere de dos modificaciones que se pueden mencionar como evidentes para la actual conducción de las políticas públicas del Estado Mexicano:

1.- Transformar la capacidad estatal de financiamiento y de asignación social de recursos. Este cambio pone en la agenda de la reforma del estado la necesidad de una urgente reestructuración del segmento estatal encargado del bienestar de la población y de proporcionar Servicios de Salud, que tenga como objetivo una mejoría en los niveles de vida y una equidad social más eficiente.

2.- Se hace cada vez más evidente un mayor reclamo por una nueva relación entre Sociedad Civil y Estado que tienen como propósito redefinir atribuciones y

---

objetivos. Esta acepción común crea entre ellos un vínculo de ciudadanía y establece una forma de identidad política compartida, la cual les permite reconocerse mutuamente como miembros de la misma comunidad política". Liberalismo, Pluralismo y Ciudadanía democrática, ensayos: temas de la democracia, IFE, México, 1997. Pp. 46-47.

responsabilidades en materia de los mecanismos de acceso a la seguridad y bienestar social. Se pide, en síntesis un acceso a la conducción de políticas públicas, menos gremial, más ciudadano y participativo, bajo el escrutinio público de organizaciones sociales autónomas, es decir; que estas modificaciones que se implementen deben ser definidas por el uso del poder político administrativo en los límites de bienestar social y mejoría de la calidad de vida de la sociedad mexicana, dentro de un marco legal racional que garantice y respete las modalidades de autonomía civil y política en que se exprese la participación organizada de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

La sociedad moderna entiende que Estado, es el resultado del acuerdo en el que los ciudadanos y el conjunto de instituciones que lo forman ven a la salud como un punto de encuentro en el que confluyen lo biológico y lo social; el individuo y la comunidad; lo público y lo privado; el conocimiento y la acción; la investigación y el bienestar de la sociedad.

La salud debe considerarse como un medio para la realización personal y colectiva, ésta constituye en nuestra actualidad una serie de acciones de éxito alcanzado por el conjunto de instituciones y los individuos, quienes al final de cuentas, buscan su bienestar en el desarrollo de su ideología.

La Salud Pública debe entenderse como una forma de organización social, política, administrativa y económica en la que tanto la medicina privada como la pública, deben garantizar extensos programas de prevención y rehabilitación para la sociedad en conjunto.

Los Sistemas de Salud en el Estado contemporáneo se han caracterizado por desempeñar un papel regulador y mediador de las funciones de las instituciones gubernamentales, sin embargo, éstos deben ser aquellos en los que lo público lo privado y la sociedad que participa a través de organizaciones no gubernamentales propicien el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Entendiendo que cuando una sociedad pierde su salud y ésta no es un acontecimiento voluntario, ni predecible para los individuos en particular, los Servicios de Salud, deben ser aquellos que produzcan satisfacción y prevengan de la pérdida de la armonía para la Sociedad y el Gobierno en su conjunto incorporando también la rehabilitación.

Una necesidad de salud en la actualidad, es aquella que está provocando una movilización en recursos humanos, económicos y políticos por el consumo de sustancias que alteran su desenvolvimiento personal y comunal, por lo que las instituciones no pueden permitir que ningún individuo o sociedad sufra deterioros evitables en sus niveles de salud.

Los cambios acelerados en los últimos años en la investigación sobre el funcionamiento del cerebro, han producido avances notables en el conocimiento de cómo funcionan sus partes cuando éstas se alteran con sustancias (drogas), que producen comportamientos antisociales.

Las llamadas neurociencias, también deben formar parte en la formulación de acciones del Gobierno para el beneficio de la sociedad. Es por eso que estos procesos de avance en los descubrimientos de nuevas técnicas para el adecuado funcionamiento del ser humano, deben tener por objeto apoyar el trabajo del Gobierno para conseguir que la sociedad funcione correctamente en lo económico, en lo político y con bienestar general.

Los gobiernos recientes en México, han institucionalizado la emergencia en el campo de las adicciones, enfocando acciones a nuevos grupos sociales vulnerables a esta problemática, por lo que es necesario que la gobernabilidad se de incrementando no sólo las libertades públicas, si no la aplicación de nuevas tecnologías para la consecución de la salud.

La Reforma del Estado debe implicar que la sociedad y las instituciones participen la obtención en sus nuevos estadios de bienestar, mediante la formulación y ejecución de los programas de gobierno que de manera corresponsable se generen.

Es por ello, que el Gobierno actual, debe generar políticas públicas; es decir, acciones gubernamentales que tengan por objeto mejorar los rendimientos y las capacidades del Gobierno y la sociedad para satisfacer las nuevas necesidades que han surgido en torno al problema de la adicción a sustancias ilícitas.

El Gobierno debe formular políticas públicas con métodos que impliquen que sus instituciones atiendan de inmediato a estos reclamos de Salud Pública; ya que el reclamo inmediato de resultados sobre la problemática de las adicciones se hace cada vez más extensivo al conjunto de instituciones gubernamentales, en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Esta formulación de políticas públicas es intrínseca al Gobierno y no al Estado, porque reclama la sociedad aspectos de conducción gubernamental que deben realizarse con acuerdos democráticos y plurales.

Estos acuerdos deben implicar la aplicación de nuevos conocimientos médicos para el combate contra las adicciones a sustancias ilícitas y en la generación de estas políticas el Gobierno, el marco jurídico, las instituciones, las capacidades de los individuos y los grupos sociales organizados, deben obtener resultados inmediatos.

En el campo de la salud principalmente en el tema de las adicciones, se ofrece un espacio para atender los procesos de cambio de la nueva sociedad mexicana, ya que ante esta problemática se da un punto de encuentro entre la naturaleza humana y su organización social.

Los nuevos conocimientos en materia de salud, son parte de la nueva Salud Pública para el Gobierno mexicano, ya que ésta debe permitir configurar diversas combinaciones de áreas de investigación y la aplicación de ellas. Gran parte del cambio en la Salud Pública se debe realizar en la aplicación de nuevos conocimientos científicos (neurociencias), para las nuevas necesidades sociales.

## Bibliografía

Ayala Espino José Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Edit. Diana. México. 2000.

Baudillo Navarro, Thomas Batres, Las drogas, un problema universal. Guatemala. Tipografía Nacional de Guatemala. 1990.

Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. Edit. Siglo XXI. México.

Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México.

Cárdenas de Ojeda, Olga. Toxicomanía y narcotráfico, aspectos legales. Fondo de Cultura Económica. México. 1976.

Consejo Nacional contra las Adicciones. El consumo de Drogas en México: diagnóstico, tendencias y acciones. CONADIC. México. 1999.

Consejo Nacional contra las Adicciones. El Fenómeno de las Adicciones en México. Secretaría de Salud. (CONADIC). México. 1993.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Programa Nacional de Gobierno. México. Edit. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1982.

Escobar, Raúl Tomás. Diccionario de Drogas peligrosas. Edit. Universidad. Buenos Aires, Argentina. 1999.

Escochotado, A. Historia general de las Drogas. Edit. Espasa, 3ra. ed. Edit. Alianza Editorial. México. 2000.

Francois Boyer, Jean, La guerra perdida contra las drogas, narcodependencia del mundo actual. Edit. Grijalbo. México. 2001.

Henry Pratt, Fairchild. Sociología del Estado Moderno. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

Frenk, Julio. La Salud de la población hacia una nueva Salud Pública. Edit. La Ciencia desde México. México. 1994.

Las Naciones Unidas. El uso indebido de drogas. Programa para la Fiscalización Internacional. 2000.

Moufe, Chantal. Liberalismo, Pluralismo y Ciudadanía democrática, ensayos: temas de la democracia. IFE. México. 1997.

Organización de las Naciones Unidas. Informe de Labores OMS. Naciones Unidas, 1998.

Secretaría de Salud. El Consumo de Drogas en México. Edit. Secretaría de Salud. México 1998.

Secretaría de Salud Encuesta Nacional de Adicciones. Edit. CONADIC. 1998.

Secretaría de Salud. CONADIC. Reglamento Interno. 2000.

Siegel G. Basic Neurochemistry: molecular, cellular and medical aspects. EU., Sixth edition on CD-ROM. Lippincott-Raven Publisher, 1999.

Uvalle Berrones Ricardo La administración pública como ciencia social tecnológica. Texto en Internet

Uvalle Berrones Ricardo, La importancia de lo público en la vida del Estado, Texto en Internet Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 1999, Julio-Diciembre.

Valentín Yáñez Campero, Tesis de Maestría en Administración Pública “La Administración Pública y el Derecho a la Protección de la Salud en México”, UNAM 1997.

Varios Autores Diccionario de Economía y Finanzas. Editorial Ponapo. 1991. Caracas, Venezuela.

Varios Autores, Hacia un Sistema Nacional de Salud. 1986. Edit. UNAM. México.