

La política de bienestar social y la salud

MARIA DE LOS ANGELES MORENO URIEGAS

1. INTRODUCCION

El proyecto nacional que postula la Constitución General de la República da sustento a los objetivos concretos del desarrollo y tiene su base en las aspiraciones y demandas más sentidas de los mexicanos.

Por esto, la estrategia de avance se ha orientado hacia metas que reafirman la soberanía y la independencia nacionales a partir de una mayor fortaleza interna. El nacionalismo revolucionario, la libertad y la justicia, la democracia como sistema de vida, la economía mixta, la rectoría del Estado, las garantías individuales y los derechos sociales, conforman la plataforma de principios para hacer frente a los problemas inmediatos y para seguir construyendo un país más fuerte en lo económico y más equitativo en lo social.

Avanzar en el camino de una sociedad igualitaria constituye una de las demandas

permanentes de la colectividad nacional. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo establece que "El hombre, esto es, cada uno de los mexicanos en igualdad de circunstancias, es el fin último del proyecto nacional y de la estrategia de desarrollo integral". Mejorar el bienestar social sólo es posible bajo el concepto de igualdad: igualdad de oportunidades, en la distribución de la riqueza, en las obligaciones individuales y sociales, en la impartición de justicia y en el goce de libertades.

En suma, la igualdad económica y social en la justicia y la libertad es la esencia misma de los propósitos nacionales.

El sustento jurídico de varios de los más importantes elementos del bienestar social está inscrito en la Constitución Política de la nación, que establece el derecho al trabajo como medio de acceder a un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas del trabajador y su familia, el derecho a la educa-

ción y la capacitación que facilita un despliegue armónico de las facultades del hombre y su intervención en la transformación de su entorno; el derecho a la salud, elemento necesario para alcanzar una vida plena; el derecho a una vivienda decorosa para elevar la condición de vida de la familia, y el derecho a la justicia y a la participación política que enmarca las condiciones necesarias para la convivencia humana en un sistema de dignidad y respeto.

En este contexto de clara definición de principios y bases jurídicas que buscan establecer relaciones sociales armónicas, se conjugan objetivos, metas y lineamientos estratégicos para conseguirlos a partir de un reconocimiento claro de los problemas nacionales. Así surge el Plan Nacional de Desarrollo, que permite ordenar las acciones de gobierno e inducir la participación de los demás sectores para encauzarlas hacia la consecución de los propósitos de cambio positivo del país.

Las orientaciones del plan no son sólo una respuesta a los problemas más inmediatos, sino el punto de partida de un crecimiento económico cualitativamente distinto, que implica un mayor equilibrio y permanencia; pero, sobre todo, la garantía de niveles de bienestar generalizados y crecientes.

Este aserto se refleja en la expresión del gran propósito nacional de "Mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacio-

nal, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar empleos requeridos por la población en un medio de vida digno, y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático"¹

El planteamiento de este propósito no desconoce las dificultades de la realidad social y económica actual. Por el contrario, las advierte y las analiza en su justa dimensión, con objeto de proponer alternativas viables de solución de corto y mediano plazos.

2. LAS ESTRATEGIAS ECONOMICAS Y EL BIENESTAR EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZOS

Nuestro país ha vivido en los últimos años una de las peores crisis económicas de su historia, lo cual ha dificultado el cumplimiento de objetivos de recuperación del crecimiento, de estabilidad económica y, sobre todo, de mayor bienestar social.

Los retos enfrentados en los diferentes órdenes del quehacer nacional han obligado, a partir de un diagnóstico profundo de los problemas del país y de un amplio proceso de discusión, participación y diálogo, a trazar las adecuaciones a la política económica que la coyuntura ha exigido, procurando siempre tener a la vista la imagen buscada para el país a largo plazo.

Esta no ha sido una tarea sencilla ante una realidad socioeconómica cada vez más densa y múltiple en lo interno y la vinculación con un contexto internacional altamente complejo.

¹ *Plan Nacional de Desarrollo*, p. 107.

La respuesta a la magnitud y características de los retos planteados dio origen al Programa Inmediato de Reordenación Económica, vigente entre 1983 y 1985; a la política de contención frente al "choque" petrolero, instrumentada durante 1986, al Programa de Aliento y Crecimiento, aplicable en el bienio 1987-1988. Los tres fueron configurados para una situación coyuntural cambiante, pero dentro de la misma estrategia económica señalada en el Plan Nacional de Desarrollo: proteger la planta productiva y el empleo; garantizar el acceso a los servicios educativos y de salud que demanda la población, y propiciar la obtención de alimentos adecuados y viviendas decorosas para el núcleo familiar. Todo ello buscando revertir los efectos negativos de la crisis reciente y combatir, paulatinamente, los rezagos que en materia de bienestar social se generaron ante las características del rápido proceso de industrialización y urbanización que vivió el país en años anteriores.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo sostiene la aplicación paralela de dos estrategias que, simultáneamente, permiten hacer frente a la crisis y progresar en la superación de los problemas estructurales que aseguran avanzar hacia el desarrollo social y resolver los orígenes y no sólo los efectos de la crisis.

La instrumentación de las estrategias señaladas y sus orientaciones dirigidas al incremento y permanencia del bienestar para la gran población del país se amplían y toman cuerpo en la política social, que se traduce en programas a mediano y corto plazos que, a su vez, establecen los criterios, propósitos, acciones y recursos para satisfacer los objetivos propuestos.

3. LA SALUD EN LA POLITICA DE BIENESTAR

Dentro de la política social destaca el lineamiento de atención integral a la salud, como factor imprescindible para el bienestar, en primer lugar, y como condición para una participación plena y productiva del ser humano en cualquier actividad económica o social, en segundo término.

Aquí, cabe recordar que la salud no es un elemento aislado, sino que se vincula, depende y, a la vez, determina otros aspectos del bienestar como son la alimentación, el vestido, la vivienda, su entorno y la educación.

En materia de salud, la política establece que la atención se orientará a lograr una cobertura nacional de los servicios, que mejore el nivel de salud de la población, contribuir a un crecimiento demográfico más racional y promover la protección social para incrementar el bienestar de la población de escasos recursos.

Esta orientación se sustenta en seis áreas básicas: acciones preventivas, reorganización y modernización de los servicios de salud, consolidación del sistema de salud, reestructuración de la asistencia social, formación y capacitación de recursos humanos e investigación.

Así, se plantea mejorar las condiciones de salubridad del país e impulsar preferentemente la acción preventiva, así como consolidar un sistema integral, y desconcentrar y descentralizar los servicios de salud. Todo ello, contemplando criterios específicos para incrementar la productividad y la eficiencia en la asignación y uso de los recursos.

Con respecto a la seguridad social, los lineamientos se encauzan a promover que la totalidad de los trabajadores, bajo una relación laboral formal, se incorporen al sistema; a fomentar el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, y ampliar la cobertura de los servicios.

El gobierno nacional, al configurar la política de salud vigente, partió del reconocimiento de los factores que determinan los niveles de salud y enfermedad en nuestra sociedad.

Para esto, se hizo necesario analizar hechos estructurales económicos y sociales conjugados con características bioecológicas, y de considerar el proceso de cambio social y los patrones socioculturales derivados de éste. Con base en ello, marcó la pauta para traducir propuestas en planteamientos concretos y en acciones realistas. La aplicación de ellas está, necesariamente, sujeta a la flexibilidad que los cambios impongan en la realidad y la identificación de las tareas más urgentes.

El diseño de la política, por tanto, reconoció avances logrados anteriormente, pero también la ineficiencia e ineficacia de algunas acciones emprendidas, y las carencias y desigualdades en el otorgamiento de los servicios.

A partir de lo anterior, se propuso como finalidad garantizar la cobertura y acceso universales con altos índices de calidad en los servicios otorgados, así como avances hacia un Sistema Nacional de Salud.

A la satisfacción de este objetivo es indispensable que concurren todos los sectores de la sociedad y no sólo el gobierno; el esfuerzo planteado mide claramente el propósito irreversible de lograr un crecimiento armónico, que contribuye en la lucha contra la desigualdad.

Sin embargo, debe aceptarse que la solución a la problemática de los desequilibrios sociales en general y de salud en particular, aún está lejos de encontrarse y que es más difícil en épocas de crisis, en las que se agudizan los daños correspondientes a la esfera sanitaria, a pesar del enfoque estratégico que se ha propuesto para enfrentar la problemática estructural en la materia.

La nueva concepción que el Estado mexicano tiene sobre la atención de la salud se refleja en la introducción del *derecho a la protección de la salud*, en el artículo 4o. Constitucional; así como en la expedición de la Ley General de Salud y otros ordenamientos igualmente importantes en la materia, que han operado cambios de fondo en la gestión y organización de los organismos gubernamentales responsables de la prestación de estos servicios.

La Ley General de Salud, vigente desde julio de 1984, establece como objetivos precisos definir la naturaleza del derecho a la protección de la salud y establecer las bases legales del Sistema Nacional de Salud, mecanismo de coordinación de las dependencias y entidades interactuantes en el campo, y de concertación con los sectores social y privado.

Objeto fundamental de la ley lo es también sentar las bases y modalidades para el acceso a los servicios sanitario-asistenciales, así como el de dar impulso a la descentralización, a través de la asignación de competencias en materia de salubridad general, a los ámbitos federal y estatal.

Conforme a este marco legal, compete a la Secretaría de Salud (SSA) coordinar, ordenar y articular los elementos que conforman el

Sistema Nacional de Salud, así como poner en marcha y fortalecer los mecanismos de coordinación y concertación de acciones con los gobiernos de los estados y con los sectores social y privado, a fin de racionalizar el uso de los recursos existentes, ampliar la cobertura de los servicios y homogeneizar su calidad básica, para dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

Asimismo, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, corresponde a la Secretaría de Salud, en su carácter de coordinadora sectorial, formular el Programa Nacional de Salud 1984-1988 con la participación de las entidades integrales del sistema y los sectores sociales. El programa incorpora los propósitos que en la materia contempla el Plan Nacional de Desarrollo y precisa las acciones que en la vertiente obligatoria de la planeación corresponden a la propia SSA y entidades paraestatales del sector, reconociendo la autonomía que poseen conforme a sus regímenes orgánicos.

El programa de mediano plazo facilita racionalidad y consistencia de las acciones a cargo de la administración pública federal en el campo de la salud. Se instrumenta a través de programas-presupuesto anuales y de convenios de coordinación con estados y municipios, así como de concertación con los diferentes grupos de la sociedad.

La planeación general y financiera para la atención de la salud y la seguridad social se da en un contexto global, para cuya debida instrumentación se cuenta con sistemas y mecanismos explícitos. No obstante, aún se requiere un análisis más riguroso y conjunto de las necesidades actuales y de las prioridades

y acciones futuras, que puedan resolverse a través de mejores fórmulas de coordinación y conjugación de recursos institucionales.

Es un hecho que aún se observa heterogeneidad en la cobertura médico-asistencial, derivada de dos modelos de atención imperantes: uno a población abierta y otro destinado al núcleo con una relación formal de trabajo y sus familiares; asimismo, se aprecian desequilibrios regionales en el tipo y calidad de los servicios de salud, insuficiente disponibilidad de recursos financieros e inequitativa distribución de los mismos, diferenciales en productividad de las entidades que conforman el sector. Estos son algunos de los elementos que han impulsado a buscar una solución conjunta y estructural a los problemas que genera la demanda de una atención médica cada vez más amplia y mejor en el país.

Los importantes avances cualitativos y cuantitativos alcanzados en los últimos años dejan ver, por un lado, que se ha logrado mayor productividad y más amplia participación y compromiso de los tres niveles de gobierno y de los sectores de la sociedad. Por otro lado, permiten apreciar que se requiere efectuar un análisis más profundo en relación a lo no alcanzado y buscar nuevas modalidades que permitan corregir las desviaciones y enfrentar mayores retos.

En este contexto, la política actual ha trabajado en la integración de un Sistema Nacional de Salud, que pretende coordinar mejor las acciones de la administración pública con criterios de selectividad, racionalidad y eficacia. Además, pone particular énfasis en la participación activa y comprometida de la

ciudadanía, para que colabore en el cuidado y mejoramiento de su salud.

Como resultado de estos esfuerzos se ha incrementado la cobertura en más de 10 millones de habitantes y se ha abatido la tasa de mortalidad general (de 5.79 a 5.49 defunciones por cada 1,000 habitantes) y la mortalidad infantil (de 33.69 a 30.93 defunciones por cada 1,000 nacidos vivos).

Una estrategia impulsada con gran energía ha sido la descentralización de los servicios de salud, que con la transferencia a los estados de los recursos, facultades y funciones de las instituciones federales, pretende dar mayor cobertura, calidad y eficacia a los requerimientos de la población local.

Como un dato especial que remarca la prioridad y preocupación por la salud, cabe destacar que entre septiembre de 1985 y mayo de 1987 se realizó un esfuerzo excepcional, que permitió reconstruir y rehabilitar la infraestructura hospitalaria en cerca de 5,000 camas, que representan la reposición de más del 78 por ciento de la infraestructura perdida a consecuencia de los sismos de 1985.

4. ALGUNAS PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS

A la luz de lo anteriormente anotado, es evidente que aunque son palpables los avances, es indispensable reforzar las acciones dirigidas a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios, con el fin de proteger, en el menor tiempo posible, a la totalidad de la población.

En tal sentido, resulta imperiosa la consolidación del Sistema Nacional de Salud, a fin de

que todas las acciones de las diversas instituciones vinculadas con el sector, así como la colaboración de los gobiernos estatales y municipales, converjan a ese fin con criterios de eficiencia y eficacia.

Igualmente, será necesario seguir fortaleciendo la atención primaria integral, privilegiando las acciones preventivas, educativas y asistenciales, y el fomento del autocuidado de la salud y de la preservación y la conservación de condiciones sanitarias y ambientales adecuadas.

En infraestructura se considera relevante, más que una ampliación física, que también deberá preverse cuidadosamente, su reordenación, así como un mejor aprovechamiento, conservación y mantenimiento de las instalaciones y equipo existentes.

Relacionado con esta idea, será útil ampliar los mecanismos de subrogación institucional y mejorar los sistemas de referencia y contra-referencia de pacientes, con el fin de utilizar óptimamente la infraestructura hospitalaria nacional.

Por otra parte, se estima conveniente continuar, desarrollar y perfeccionar la modalidad de atención familiar, sobre todo en el medio rural, a fin de conocer la problemática integral de la población y de impulsar la participación activa de la comunidad.

En cuanto a la descentralización de los servicios de salud a población abierta, es indudable que su operación y resultados deberán consolidarse en los doce estados donde se ha llevado a cabo este proceso. Además, deberán aprovecharse sus experiencias para promoverla en otras entidades federativas y para mejorar los resultados, entre otras formas, a través

de revisar los mecanismos de programación regional y sectorial, y de reubicar y vincular recursos y establecimientos de atención, dotándolos de la funcionalidad, características y recursos más idóneos.

Bajo este tenor y a efecto de consolidar los diversos tópicos abordados para mejorar los servicios, durante los próximos años se deberá efectuar la integración orgánica y la entrega de servicios a las entidades federativas faltantes en el proceso de descentralización. Ello significa no sólo concertar una planeación financiera sectorial y regional más equitativa, el perfeccionamiento de las técnicas de programación y de asignación de recursos canalizados hacia las prioridades coincidentes en los niveles federal, estatal, municipal y derivados de la demanda social; sino, además, la adecuación de la infraestructura y la participación en el cofinanciamiento.

Asimismo y en tanto no se logre la cabal descentralización, se deberá actuar a través de la coordinación programática destinada a aproximar los programas y servicios, trátense del IMSS-COPLAMAR o los Servicios Coordinados de Salud Pública, así como el establecimiento de los servicios estatales de salud, mismos que deberán garantizar:

- La coordinación estatal de las diversas instituciones que operan los servicios de salud.
- La formulación e instrumentación del programa estatal respectivo.
- La actualización legislativa en la materia.
- La operacionalización de un modelo único de atención.
- La participación comunitaria.

Adicionalmente o en forma paralela a lo anterior, se tendrá que instrumentar el Sistema Nacional de Regulación, Control y Fomento Sanitarios. La trascendencia de este quehacer obliga a establecer parámetros en cuanto a la asignación de competencias, reorganización de las funciones, estructuras y recursos de los servicios coordinados, así como la desconcentración sanitaria. Con ello se estará dando un paso de vital importancia para controlar adecuadamente todos los establecimientos dedicados a la preparación y venta de alimentos y bebidas, incidiendo favorablemente sobre la principal causa de padecimientos gastrointestinales.

Por su parte, la estrategia de los días nacionales de salud ha mostrado un camino efectivo para reducir el número de casos de parálisis por polio. Una estrategia similar para otras enfermedades infecto-contagiosas seguramente coadyuvará a abatir la incidencia de esos padecimientos y, con ello, propiciar mejores condiciones para todos.

En fin, existe una variedad de acciones por realizar para combatir hábitos, costumbres y factores socioculturales adversos a la salud, de manera muy especial los relacionados con deficiencias nutricionales ocasionadas, fundamentalmente, por falta de orientación alimentaria e ingresos insuficientes para asegurar una dieta adecuada.

Asimismo, hace falta informar y encauzar a los núcleos rurales dispersos y urbanos marginados para que aprovechen la infraestructura del primer nivel, así como reforzar las medidas que combatan el ascenso continuo del consumo de drogas, alcohol, marihuana e inhalantes, sobre todo entre la población joven,

cuyos efectos producen problemas sociales de marcada trascendencia.

En estos puntos es recomendable una participación más amplia de las instituciones de seguridad social, dado que los programas de salud pública se aplican a todos los ciudadanos, derechohabientes o no, y es el esfuerzo conjunto el que permitirá un avance más rápido hacia los objetivos generales trazados.

Por otra parte, con el propósito de alcanzar mayor eficacia y menor costo, será conveniente intensificar las actividades que permitan homogeneizar desde el proyecto, instalaciones, espacios y equipos hasta los recursos humanos y medicamentos, para instalaciones tipo que presten servicios análogos.

De igual manera, será útil consolidar los programas de cuadros básicos de insumos, con objeto de racionalizar y maximizar su uso y asegurar la disponibilidad oportuna de los esenciales en calidad y cantidad.

Por último y como base insustituible del conjunto, es indispensable impulsar, dentro de las instituciones del sector salud y en los diversos centros de enseñanza y de investigación, programas de formación, capacitación y actualización de los recursos humanos, adecuándolos a las necesidades y prioridades del Sistema Nacional de Salud.

En síntesis, la planeación, en una etapa más afinada y de mayor acercamiento a los niveles actuales de eficiencia y eficacia en el uso de recursos y en los servicios proporcionados, deberá considerar indicadores que sean norma nacional para encauzar acciones y decisiones que aseguren un proceso continuo de mejoramiento.

Garantizar servicios con cobertura plena y calidad homogénea a una población nacional que hoy es de 85 millones y sólo 13 años adelante será de más de 100, es el reto para el futuro próximo del sector salud.