
INTRODUCCIÓN

El análisis de los acontecimientos político-sociales que se generan en un país tan dinámico y complejo en sus estructuras institucionales como es México, forma parte importante de la actividad cotidiana de quienes están dedicados al estudio de estos fenómenos. El profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública, no permanece al margen de esta situación que es inherente a su propia formación humanista y social.

Bajo esta consideración, el objetivo fundamental del presente trabajo se orienta a investigar el comportamiento, estructura y funcionamiento del sector salud y determinar el papel del Sistema Nacional de Salud, como un medio para hacer efectivos los propósitos del derecho a la protección de la salud, contenido en el párrafo tercero del artículo 4° constitucional. La atención de la salud en la sociedad, se instituye en la época actual como una de las empresas sociales de mayor trascendencia, no únicamente por su relación con uno de los derechos universales del individuo, sino por la magnitud de su demanda y los recursos públicos y privados que se destinan a tal efecto.

Los elementos esenciales que comprende la investigación, corresponden a una realidad social específica de nuestro país; asimismo, se considera la salud de la población como un valor fundamental de la sociedad mexicana y a la administración gubernamental de la salud como una función primordial e insoslayable del Estado mexicano.

Por ser la salud de la población un derecho social que depende de diversos factores, algunos de los cuales están fuera de los límites que habitualmente se pueden analizar y

sobre todo controlar, exige un método de estudio que incorpore estas múltiples variables y sus interrelaciones.

Se consideran también los problemas de la administración de salud insertados en un marco de referencia global, en el que se puede observar con claridad sus relaciones con la administración de la vivienda, seguridad, pobreza, entre otras áreas. 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 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 las relaciones de intereses de los grupos intermedios, en ocasiones conflictivas y contrapuestas, 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 formato de la salud, atención primaria, asistencia médica a los grupos de menores recursos, salud mental y asistencia a incapacitados.

La Organización Mundial de la Salud define a la salud como el "completo estado de bienestar físico, mental y social y no sólo como la ausencia de enfermedad". Esta definición sugiere que la cultura, vivienda, transporte, entre otros, son elementos que influyen de manera relevante en el estado de salud, bienestar y calidad de vida de la población. En este sentido, la salud es considerada como uno de los valores sociales más importantes y prioritarios de la actual política gubernamental.

La relación existente entre la prestación de servicios de salud con el crecimiento de la seguridad social, se ha incrementado en los últimos años, puesto que los organismos responsables de esta función "han entrado al campo de la salud con la firmeza que les da la magnitud de los recursos que manejan. En algunos países se han limitado a actuar, fundamentalmente, como institutos financiadores, en otros han tomado también el área de la prestación de servicios con establecimientos propios".¹ Así, frecuentemente la relación interinstitucional es conflictiva con la entidad responsable de coordinar los trabajos del sector salud.

Por ello, "Se dice que el que posee los recursos es dueño del poder y en algunos casos no se puede detectar fácilmente quien define las políticas sustantivas de salud, pues aunque formalmente aparezcan como producto de las decisiones de los ministerios de salud, la realidad se maneja con prioridades, normas y actividades que, frecuentemente, no tienen nada que ver con las políticas formales de salud cuya aplicación queda limitada a un ámbito reducido".²

Lo anterior ha obligado al Estado mexicano a plantear nuevas estrategias que permitan solucionar la problemática que por años han enfrentado los organismos e instituciones que prestan servicios de salud y seguridad social.

A partir de 1983 se instrumenta una estrategia sectorial, que contempla a la Secretaría de Salud, como coordinadora, responsable y generadora de la política nacional en materia de salud y al Plan Nacional de Desarrollo y al Sistema Nacional de Salud como instrumentos para lograr los objetivos del derecho a la protección de la salud como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo cuarto.

¹ *La Salud en América Latina*, Compilado por varios autores, Fondo de Cultura Económica, p. 49.

² *Ibidem*.

La aceptación del derecho a la salud es incuestionable pero se debe tener cuidado en no asignar los recursos sin una previa y ajustada evaluación de prioridades y técnicas que permitan definir alternativas y cursos de acción determinados según los costos, beneficios y costos-eficiencia. Los criterios de eficiencia no son incompatibles con el derecho a la salud. Esta garantía social completa la obligación de asumir conductas que permitan efectivizarlo sin invadir negativamente sobre los derechos de los demás integrantes de la sociedad.

Al respecto, el Estado debe garantizar el pleno cumplimiento de las acciones que se han pretendido ejercer, evitando al mismo tiempo, actitudes irresponsables, mala utilización de los recursos, desinterés en asumir conductas no deseables que perjudican en gran medida los efectos positivos que se pretenden lograr.

La problemática expuesta permite plantear la estructura de la investigación de la siguiente manera:

El capítulo primero estudia la evolución histórica de la salud pública en México y explica los principales acontecimientos que han dado origen a las actuales instituciones que conforman el sector salud.

El capítulo segundo analiza y plantea la relación entre el Sistema Nacional de Salud y el derecho a la protección de la salud, concibiendo al primero, como un medio para lograr los objetivos del precepto constitucional plasmado en el artículo cuarto de nuestra Carta Magna. Para entender los propósitos y los alcances de este derecho, fue necesario analizar su contenido relacionándolo con las características que deben conformar al sector en su conjunto y cumplir con sus objetivos.

El capítulo tercero explica la estructuración y finalidades del sector salud con el propósito de poder determinar su viabilidad de adecuación a la realidad institucional del país.

Para que pueda determinarse esta adecuación, se detallarán las estrategias que el gobierno de la República pretende instrumentar en el marco del Sistema Nacional de Salud.

En el capítulo cuarto se destacan las principales características de cada organismo del sector, conformando la parte programática del capítulo anterior.

Finalmente, se formulan las conclusiones a las que se llegó en esta investigación, mismas que podrán tomarse como punto de partida para extender los conocimientos sobre el tema que nos ocupa.