Construcción del Estado Mexicano y descentralización de los servicios de salud

(The Mexican State construction and decentralization of health services)

Edit Rodríguez Romero*

Resumen

Se hace un breve recorrido de la formación del Estado Mexicano hasta construirlo como nación y la centralización; a partir de aquí se señalan hechos sobresalientes de cada uno los periodos presidenciales hasta llegar al proceso de la Reforma del Estado, inicio de la descentralización de la vida nacional y la descentralización de los servicios de salud a población carente de los beneficios de la seguridad social, excepto IMSS-OPORTUNIDADES, hasta ubicarnos en la descentralización en el estado de Veracruz.

Palabras clave

Estado, descentralización, servicios y salud.

Summary

We make a brief review about the formation of the Mexican State until constructing it as a nation and the centralization. From here we remark the most important facts from each one of the presidential periods until getting into the process of the reform of the State, beginning of the decentralization of the national life and the decentralization of the health services for the population who doesn't count with the benefits of the social security service, except IMSS-OPORTUNIDADES, until we get in the Veracruz State's decentralization.

Key words

Country, decentralization, services, and health.

Antecedentes

Al Estado o nación corresponde la organización política de una población que comparte cultura, lengua y costumbres, con un gobierno que sirve a sus propios intereses. Se puede decir que el Estado mexicano nace al consumarse la independencia en 1821[1]. Sin embargo las diferencias entre los criollos y los españoles peninsulares se hicieron más evidentes, porque la Independencia no resolvió las demandas sociales de los americanos; una sociedad compuesta por blancos, diversos grupos étnicos y mestizos, con distintos grados de educación, cultura, tradiciones y niveles económicos, con un ejército y una poderosa iglesia, dueña de la mayor parte de las riquezas del país. Los peninsulares se llevaron consigo sus caudales, tan necesarios para la economía del naciente país.

La lucha que persistió, estuvo incentivada por la logia masónica escocesa, representante de los intereses de la clase pudiente, españoles y el clero, que defendían el orden público y la religión; y la yorkina que agrupaba a los insurgentes, que buscaban la libertad y el progreso; estos grupos posteriormente condujeron a la formación de los partidos centralista y federalista. La iglesia y el ejército fueron los actores sociales más importantes en esta lucha hasta la Guerra de Reforma (1857-1867). Durante este periodo México tuvo tres formas de organización política: Imperio, República Federal y República Centralista[2].

Después del imperio de Iturbide, el triunfo político correspondió a los federalistas; el Congreso Constituyente de 1823, autor de la promulgación

*Investigadora tiempo completo. Coordinadora de la Maestría en Salud Pública. Instituto de Salud Pública. Universidad Veracruzana, México. edrodriguez@uv.mx

de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824[3] , convirtió a las provincias en estados independientes y soberanos en su administración interna.

Don Valentín Gómez Farías inició las Leyes de Reforma contra la Iglesia, dadas las afectaciones que implicaba la reacción no se hizo esperar, López de Santa Anna lo combatió y a su triunfo, abrogó las leyes anticlericales y expulsó a Gómez Farías, suprimiendo la Vicepresidencia; Las Siete Leyes[4] (1835-1836), reemplazaron a la Constitución de 1824, y transformaron a los estados en departamentos y reinicia gobierno centralista.

A partir del Plan de Ayutla (1854-1855), la lucha fue entre liberales o republicanos y conservadores o imperialistas, lo cual dio un giro social al movimiento apoyado por la población; al triunfo de los liberales se promulgaron las primeras Leyes de Reforma, dirigidas contra la Iglesia e incorporadas a la nueva Constitución (5 de febrero de 1857); Don Benito Juárez, en Veracruz expidió las Leyes de Reforma, que ampliaron y ratificaron las primeras de ese nombre, suprimió los fueros militar y eclesiástico en los negocios civiles; no se trataba de transferencia, sino de nacionalización de los bienes eclesiásticos, secularización de los cementerios; de ideas seguramente demasiado avanzadas para la época, el texto constitucional enfrentó condiciones adversas, que lo hicieron poco viable en el corto y mediano plazos; establecía la igualdad de los ciudadanos ante la ley, y la supremacía del estado sobre la iglesia.

La etapa liberal fue sustituida por el denominado porfiriato, que enarboló la bandera de la no-reelección, para posteriormente cambiar el texto constitucional para reelegirse en cinco periodos consecutivos. Los liberales crearon el Estado-Jurídico y concedieron la igualdad de derechos a los mexicanos, Porfirio Díaz suprimió todos los derechos cívicos de los mexicanos; se le debe la formación del Estado-Nación y la creación de la infraestructura para la unificación del territorio, una amplia red de transportes (20,000 kilómetros de vías férreas); organizó el proyecto de expansión económica, gravó con impuestos la producción, suprimió los impuestos al tráfico interno de las mercancías, reorganizó la deuda pública (1893), las instituciones de crédito (1897) y llevó a cabo una reforma monetaria (1905), en consecuencia creó un clima de confianza a los inversionistas extranjeros.

La Revolución puede dividirse en tres etapas: política, social y constructiva. En su gestación, la figura central es Francisco I. Madero, que inicia el movimiento armado con el Plan de San Luis Potosí (5 de octubre de 1910), la promesa de restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores incorporó al movimiento a Francisco Villa y Emiliano Zapata, que imprimieron un carácter social a la Revolución. Los revolucionarios, que habían vencido al enemigo común, no se pusieron de acuerdo respecto al rumbo que debería tomar la Revolución; para zanjar estas dificultades se reunieron en la Convención de Aguascalientes, de ella surgieron dos gobiernos, el de la Convención y el de Venustiano Carranza, que se estableció en Veracruz; nuevamente hubo lucha entre estas dos facciones; el triunfo militar e ideológico correspondió a Carranza, quien en 1915 promulgó leyes en beneficio de los campesinos y los obreros; convocó a elecciones para constituir el Congreso que promulgó la Constitución del 5 de febrero de 1917[5] , que elevó a rango de constitucionales las leyes de 1915 (artículos 27 y 123), consignando las garantías sociales y concediendo a la nación la titularidad sobre la propiedad de la tierra, las aguas y el subsuelo; limitando la propiedad privada a las modalidades del interés público.

Durante el periodo posrevolucionario (1920-1940), se fijaron las bases para la reconstrucción del Estado; el país se encontraba arruinado, enfrentado al endeudamiento, con suspensión de créditos bancarios, desorganización administrativa y fuertes demandas por parte de la población; el poder se aseguró y fortaleció mediante políticas de alianzas.

La labor de Obregón en el campo educativo fue notable, en 1921 creó la Secretaría de Educación Pública, desde que Carranza suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, la educación estaba al cuidado de los municipios. Otro hecho relevante es la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925.

El presidente Calles continuó la obra de Obregón de consolidar el Estado, hizo de las organizaciones obreras el soporte básico del gobierno revolucionario. Con él comenzó la intervención del Estado en los asuntos de la economía nacional, creó el Banco Nacional de México y otras instituciones financieras que dieron al Estado el control de la vida económica del país. Fundó la Comisión Nacional de Caminos, puso en vigor una ley sobre irrigación, construyó presas y puso los cimientos para el desarrollo económico ulterior del país.

En agosto de 1934 se publicó la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República Mexicana, sustento para suscribir los convenios de coordinación para crear los Servicios Sanitarios Coordinados en Estados y Territorios, como órganos desconcentrados por territorio del Departamento de Salubridad; y que podemos considerar como el primer intento de descentralización de la vida nacional.

Finalmente, en noviembre de 1934, días antes de que Lázaro Cárdenas asumiera la Presidencia (1934–1940), se reformó el artículo 3° de la Constitución para introducir la educación socialista con miras a crear en los jovenes una mentalidad acorde con la Revolución; durante su gobierno se organizaron los movimientos obrero y campesino, se creó en 1938 el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con los sectores obrero, campesino, militar y popular (burócratas), supeditados al Estado y al Poder Ejecutivo en particular, sus postulados fueron entre otros, reconocimiento del derecho de huelga y apoyo a los obreros, colectivización de la agricultura, intervención del Estado en la economía nacional y en la educación; igualdad política social de la mujer, garantía de libertades para los indígenas y seguro social, como los principales. Puso en práctica la Reforma Agraria, se nacionalizaron los ferrocarriles, la industria petrolera y se expropiaron los trenes de las compañías petroleras extranjeras. Se crearon la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, los departamentos de Turismo, de Prensa y Publicidad; el Departamento Autónomo de Asistencia Infantil (1937), la Secretaría de Asistencia Pública (1938); los bancos de Crédito Ejidal y Nacional Obrero de Fomento Industrial, el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica, el Instituto Politécnico Nacional, el Tribunal Fiscal de la Federación, entre otros. Con lo anterior, se reforzó el presidencialismo y se diseñaron las estructuras políticas y económicas del país que funcionaron casi sin cambios hasta la década de los ochenta.

El gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940–1946), inició con malestar social, provocado por la impugnación de las elecciones consideradas como fraudulentas; supo aprovechar que la Segunda Guerra Mundial tenía paralizada a Europa para iniciar la industrialización, lo que exigía una política de unidad nacional para conciliar el país. A este periodo se le llamó de modernización económica y desarrollo estabilizador. A pesar de la oposición del grupo patronal creó el Seguro Social Mexicano (1943), para asegurar las condiciones de vida de los trabajadores del país. Creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Instituto de Cardiología. Suprimió el sector militar al PRM, con lo que se inició el civilismo.

El gobierno de Miguel Alemán (1946–1952) se caracterizó por una franca apertura al capitalismo internacional, para propiciar el desarrollo industrial; contribuyó a la creación de la burguesía nacional y la clase media; en el aspecto económico, optó por un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, en lo político, en un estado paternalista, con fuerte presidencialismo, apoyado por un partido único, erigido en garante y responsable de la vida de la nación. En 1947 se modificó la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, para convertirla únicamente en Ley de Pensiones Civiles.

Este modelo tuvo continuidad con Ruiz Cortines (1952–1958), había descontento en la población por impugnaciones de deshonestidad del gobierno anterior; la inflación existente lo obligó a devaluar el peso de 8.50 a 12.50; impuso a su mandato moralidad, puso en práctica un Programa de Progreso Marítimo con el que mejoró 70 puertos; el crecimiento industrial tuvo una tasa promedio anual de ocho por ciento.

Con López Mateos (1958–1964), los avances fueron significativos, en el crecimiento económico se mantuvo el Producto Interno Bruto en siete por ciento anual; nacionalizó los recursos eléctricos y amplió la legislación obrera, como parte del artículo 123 de la Constitución, incorporó la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; en 1959 se emitió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado y en 1960 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se extendió los beneficios de la seguridad social a las fuerzas armadas y a los cañeros.

Gustavo Díaz Ordaz (1964–1970), dio importancia a la administración pública, a la relación entre el gobierno y las empresas descentralizadas y al control de los contratos de obras públicas. Durante su gobierno se presentó la huelga de médicos residentes iniciada en el Hospital "20 de Noviembre" (1964) y en 1968, surgieron los conflictos estudiantiles previos a las Olimpiadas.

Al periodo 1970–1988, se le llama de la transición del nacionalismo tradicional a la globalización; se inicia con el mandato de Luis Echeverría (1970–1976). La economía mundial presentaba los primeros síntomas del proceso inflación–recesión, que culminaron con la crisis de 1973, con una rápida elevación de precios, escasez de circulante, desempleo y escasa inversión privada; el endeudamiento externo alcanzó la cifra de 20,000 millones de dólares; la tasa de inflación fue del 27 por ciento en 1976, la devaluación del peso en 1976, fue lo más grave porque México había mantenido desde 1954 la paridad con el dólar en 12.50. Imprimió un carácter populista a su gobierno; se modificó y adicionó un párrafo al artículo 4º constitucional, otorgando el derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos; creó el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Durante todo el gobierno de López Portillo (1976–1982) se vivió un ambiente de crisis, el modelo de desarrollo llegó a su fin, las estructuras que procedían de los años 40, no correspondían a las exigencias de la economía mundial. Suscribió con los estados los Convenios Únicos de Coordinación[6]. Emitió el Plan Global de Desarrollo (1980), como el medio para consolidar el Sistema Nacional de Planeación en el ámbito regional. Pretendió aprovechar la coyuntura internacional del precio del petróleo que duró hasta principios de los años ochenta y orientó en gran medida la economía a la explotación de hidrocarburos, el crudo se convirtió en el principal renglón de exportación (71 por ciento) y el ingreso más fuerte del sector público federal (43 por ciento), pero esto trajo consecuencias hacia 1981, dado que mantuvo los lineamientos de su política económica. La deuda se utilizó para financiar el pago del servicio de la misma. Cuando nacionalizó la banca en 1982 la inflación era de 98.8 por ciento anual y la deuda externa de 66,000 millones de dólares.

En este ambiente, Miguel de la Madrid (1982–1988) se enfrentó a elevada inflación, deuda externa de gran magnitud y el conflicto de la nacionalización bancaria; sus estrategias económicas se enfocaron a controlar el proceso inflacionario y a reestructurar la deuda externa. Sus políticas fueron coincidentes con las del Fondo Monetario Internacional, se redujo el gasto público mediante el adelgazamiento del Estado y el control de los salarios; en su mensaje de toma de posesión planteó la Reforma del Estado y la descentralización de la vida nacional. En febrero de 1983, se adicionó el párrafo tercero al Artículo 4º Constitucional[7] , que incorpora el derecho a la protección de la salud; un año más tarde se promulgó la Ley General de Salud[8] , reglamentaria de éste, que entró en vigor en julio 1984; entre sus objetivos se encuentra impulsar la descentralización, a través de la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), asumió la presidencia en un clima de ilegitimidad, dio continuidad y profundizó la política de su antecesor. Su gobierno se caracterizó por la modernización del país para incorporarlo al mercado internacional, y adecuarlo a las condiciones de la economía mundial, libertad de precios, apertura comercial, liberación de las relaciones laborales y disminución del papel del estado en la economía y en la sociedad;

modificó las bases económicas, políticas y jurídicas del Estado Mexicano, privatizó la banca y procedió a la venta masiva de empresas paraestatales; en 1990 renegoció la deuda externa con la banca internacional; en 1994 se firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que insertó a México en el bloque económico más importante del mundo; este cambio en el modelo de desarrollo, vulneró la pequeña y mediana empresa que no se preparó para entrar en el proceso de competencia externa, por lo se acompañó de una política de estímulos a la industria nacional y de distribución del ingreso de mayor beneficio social.

Si bien la Reforma del Estado, como consecuencia de los compromisos internacionales se había iniciado en la década de los ochenta, en este periodo se consolidó como proyecto de gobierno, enfocado a los aspectos económicos y administrativos. Su gobierno se vio empañado por el asesinato de prominentes personajes políticos y al finalizar apareció el movimiento armado indígena en el estado de Chiapas (Ejército Zapatista de Liberación Nacional).

Ernesto Zedillo (1994–2000) inició su gestión con una devaluación importante del peso y aceleró las transformaciones del sistema político y de la Reforma del Estado, su programa de gobierno se sustentó en un riguroso control de la inflación y del gasto público, reordenamiento de la economía, pago escrupuloso de la deuda externa y una política selectiva de fomento a la industria y al comercio, con estímulos a la actividad exportadora.

En lo político, en 1995 suscribió un pacto con los principales partidos del país para llevar a cabo una reforma electoral y política, separó el Instituto Federal Electoral del Poder Ejecutivo Federal, haciéndolo autónomo; en las elecciones de 1997, organizadas y vigiladas por ese organismo, su partido el Revolucionario Institucional, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el Distrito Federal pasó a ser gobernado por el Partido de la Revolución Demodrática (PRD). En la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura (1997–2000), predominó la oposición con 261 escaños contra 239 del Partido Revolucionario Institucional (PRI); en el Senado éste tuvo la mayoría con 77 senadores, contra 33 del PAN, 16 del PRD, 1 del Partido del Trabajo (PT) y 1 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Para finalmente en las elecciones de 2000, por primera vez desde 1929, la Presidencia de la República se entrega al PAN, sin desequilibrios financieros y reforma política con estabilidad y paz social.

Marco conceptual

La descentralización se define como la transferencia de facultades, responsabilidades, competencias, programas, recursos y capacidades de una unidad central o superior de gobierno a unidades de menor jerarquía, o por extensión territorial; o como la transferencia de autoridad en la planificación, gestión y toma de decisiones en el sector público, desde el nivel nacional hasta los niveles regionales y municipales. Desde una perspectiva histórica, se desprenden los objetivos perseguidos y las variaciones que se encuentran en los Estados, por lo tanto puede ser:

a) Administrativa, tiene como objetivo aumentar la eficiencia en la distribución y asignación de recursos y el traslado de competencias hacia niveles territorialmente inferiores y transferencia de funciones;

b) Política, cuya finalidad es plantear la democratización de las instituciones políticas, con énfasis en la participación a través de instancias fortalecidas y extendidas en niveles regionales y locales, para redistribuir territorialmente el poder;

c) Económica, orientada a la regulación y limitación de funciones estatales para producir o aumentar la eficiencia económica: privatización y desregulación de actividades y medios de producción para liberalizar las fuerzas del mercado.

Desde otra perspectiva la descentralización puede ser:

a) Por región, cuando se establece una unidad administrativa destinada a resolver problemas de una población circunscrita en determinada región.

b) Por servicio, establecimiento de una unidad para satisfacer necesidades que requieren procedimientos técnicos específicos.

c) Por colaboración, cuando el Estado autoriza

la participación de organismos particulares en el ejercicio de la Administración Pública.

Lo anterior requiere de cambios organizativos y de gestión, así como mejorar la calidad de la información necesaria para la toma de decisiones, pues se trata de transferir a las unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos, mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento; se deben identificar los problemas, necesidades y prioridades de éstos para aplicar respuestas oportunas y acordes a cada situación, lo cual se puede ver entorpecido por decisiones políticas erróneas o por la excesiva influencia de grupos de interés local. Un problema que puede generar la descentralización, es el aumento de las desigualdades regionales en la provisión de bienes y servicios públicos, relacionado con la riqueza de las distintas regiones y localidades, y la diferente capacidad de gestión.

Por ser el país un Estado Federal, existen tres niveles de gobierno, en cada entidad federativa se deben cumplir las leyes propias además de las leyes federales; los municipios como gobiernos locales, aunque tienen cierta autonomía, no pueden emitir leyes y se rigen por las anteriores[9].

La descentralización más importante es la fiscal, pero la capacidad fiscal autónoma de los estados y municipios es muy reducida, la recaudación de éstos, se centra en muy pocos conceptos, el sistema se basa en un procedimiento centralizado de recaudación, con impuestos generales definidos por el gobierno federal, y una redistribución posterior a los estados. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue creado en 1978 mediante la Ley de Coordinación Fiscal[10], con el objeto de poner fin a la descoordinación y a la debilidad de recaudación fiscal; sin embargo, el gasto es muy superior a los ingresos y se financia mediante las transferencias, establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación; en muchos casos, como en Veracruz, se recurre al endeudamiento de la entidad federativa.

En agosto de 1981, se creó la Coordinación de los Servicios de Salud de la Presidencia, con el fin de integrar el Sistema Nacional de Salud, para lo cual fue necesario analizar las facultades, competencias y atribuciones de las autoridades federales, estatales y municipales, para proponer los cambios necesarios en la legislación. Se acompañó de un proceso de descentralización administrativa hacia las entidades federativas y un incipiente fortalecimiento municipal.

Dentro del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, el 14 de octubre de 1981, se emite el Acuerdo para ejercer en forma desconcentrada por los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados de Aguascalientes, Sonora y Veracruz[11] , las funciones siguientes: 1. Elaborar los anteproyectos de presupuesto y ejercerlos por programa; 2. Administrar y desarrollar el sistema de recursos humanos; 3. Adquirir y suministrar los bienes y servicios necesarios para su operación; 4. Planear, programar y ejecutar los programas de servicios a la población en materia de salud de las personas y del mejoramiento del ambiente. Por medio de decreto publicado en la Gaceta Oficial del 24 de noviembre de 1981, el Gobernador Agustín Acosta Lagunes, ratifica este acuerdo, que nunca cristalizó.

El 5 de enero de 1983 se instaló el Gabinete de Salud con el objetivo fundamental de apoyar el proceso de descentralización de los servicios de salud, inició sus funciones con la coordinación funcional y programática de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE), es decir la sectorización o agrupación de los servicios públicos bajo la coordinación de la secretaría del ramo, tuvo como producto el Programa Nacional de Salud 1984–1988.

Esto requirió cambios en la legislación, el del 3 de marzo de 1983 se adicionó el párrafo tercero al Artículo 4º la Constitución, y se modificó también el 115, para conferir al municipio la administración de la salubridad local. El 7 de febrero de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Salud, que reglamenta el derecho a la protección de la salud, así como la concurrencia de la

Federación y los estados; como productos adicionales se tuvieron las Leyes Estatales de Salud.

El 29 de agosto de 1983, Miguel de la Madrid emite el "Decreto por el que el Ejecutivo Federal establece las bases para el programa de descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia"[12], si bien la Secretaría formalizó convenios con los 31 gobiernos de los estados, y el Distrito Federal, en la práctica sólo se realizó la descentralización en 14 entidades; y hasta el nivel municipal sólo se formalizó coyunturalmente en el estado de Guerrero que descentralizó los servicios a 46 (61 por ciento) de sus municipios, pero tuvo que reconsiderar y sólo quedaron descentralizados los cinco más grandes.

A mediados de los años ochenta, después de algunas victorias de los candidatos de partidos de oposición PAN y PRD principalmente, en las elecciones para alcaldes y gobernadores, se produjeron los primeros pasos importantes del proceso de descentralización.

En 1984 el Presidente Miguel de la Madrid instituyó el *"Programa de descentralización de la administración pública federal"*, destinado a desconcentrar la administración federal, con la creación de centros regionales, y la reubicación de algunas dependencias federales fuera de la ciudad de México.

El proceso de descentralización pretendió la integración del Programa IMSS–COPLAMAR a los servicios estatales de salud, y el 8 de marzo de 1984 se emitió el decreto correspondiente.

Como apoyo a este proceso, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática en febrero de 1983, los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) sustituyeron a los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), como mecanismo de coordinación de los tres niveles de gobierno, y promotores del desarrollo del país, con el objetivo fundamental de promover y alentar la planeación, la descentralización y fortalecer a los municipios, éstos, en 1992 se substituyeron por los Convenios de Desarrollo Social (CDS), como el instrumento integral a través del cual se regulan las acciones derivadas de la vertiente de coordinación de la Planeación Nacional entre los órdenes de gobierno estatal y federal.

El 24 de junio de 1985, se adicionó el artículo 12 al Decreto del 8 de marzo de 1984, para desaparecer de forma gradual y progresiva los Servicios Coordinados de Salud Pública, situación que sólo se concretó en tres de los catorce estados descentralizados, por lo que se tuvo que esperar una década, así, el 20 de agosto de 1996 se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, entre el Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 25 de septiembre de 1996[13] ; en él se plasmaron los compromisos que en materia de salud se determinaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Reforma del Sector, fundamentado en cuatro estrategias: 1. La descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada, 2. La configuración de sistemas estatales, 3. La ampliación de la cobertura a través de un paquete básico de servicios y 4. El mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial. Los trabajadores de la Secretaría de Salud se suman a este Acuerdo Nacional por convicción y vocación social.

El objetivo fundamental fue que los estados asumieran la responsabilidad que la Ley General de Salud les asignó en materia de salubridad general. En estricto apego a ella, la Federación, por conducto de la Secretaría de Salud, se comprometió a asegurar que la política nacional en la materia respondiera eficazmente a las prioridades locales y nacionales, para fortalecer a los sistemas estatales, y con ello, al Sistema Nacional, a través de la determinación de lineamientos claros para el ejercicio de atribuciones. También se compro-

metió explícitamente a respetar los derechos laborales de los 103 mil trabajadores que se transfirieron a las entidades.

Las entidades federativas se comprometieron a contribuir en la consolidación del Sistema Nacional de Salud, a través de la formulación y desarrollo de sus programas locales, de conformidad con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de Reforma del Sector Salud y el propio Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.

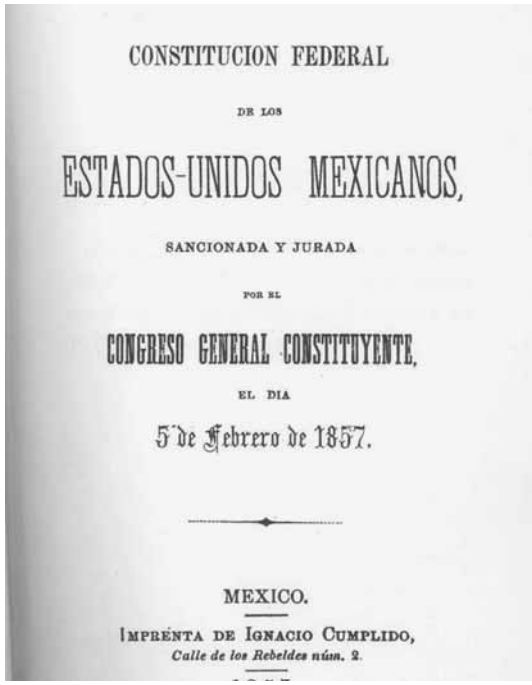
Los recursos transferidos a los estados fueron: 103,000 trabajadores, 400,000 inmuebles y 6,132 millones de pesos del presupuesto federal a través de los Convenios de Desarrollo Social.

El 27 de enero de 1995 se creó el Consejo Nacional de Salud, como instancia permanente de coordinación y concertación entre las autoridades centrales de la Secretaría y las autoridades de las entidades federativas, para apoyar el desarrollo del proceso de descentralización, éste propuso mejorar la calidad para disminuir la insatisfacción de los usuarios, en tres áreas fundamentales: salud pública, atención médica y fomento sanitario.

A diferencia del proceso anterior, en que sólo se descentralizaron catorce entidades, ésta cubrió a todo el país, sus fines y procedimientos quedaron explícitamente plasmados en el Convenio; la transferencia de recursos y de autoridad política fue clara, con el compromiso de incrementarlos cuando estén debidamente justificados; se inscribe en un proyecto nacional y no como estrategia aislada, a pesar de que inexplicablemente no se descentralizaron los recursos del Programa IMSS-OPORTUNIDADES, que hubiera permitido proporcionar atención integral a población carente de los beneficios de la seguridad social.

En el estado de Veracruz, fue necesario modificar la legislación vigente, así el 6 de marzo de 1997, se publicó en la Gaceta Oficial la Ley Número 53 que reforma el Artículo 39 de La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz–Llave; la Ley 54 que crea el Organismo Público Descentralizado (OPD) "Servicios de Salud de Veracruz"; la Ley Número 55 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Salud del Estado, específicamente en el Artículo 14 faculta al Ejecutivo estatal para convenir con los ayuntamientos el ejercicio de funciones de salud y la prestación de los servicios de salubridad general concurrente y salubridad local, cuando su desarrollo económico y social lo permita y haga necesario.

Finalmente el 7 de marzo culminó este proceso con la firma del Convenio de Descentralización específico para el estado, el OPD quedó constituido por las siguientes dependencias: Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado de Veracruz, los hospitales y asilos de la Dirección General de Asistencia Pública, tres hospitales descentralizados (Centro de Especialidades Médicas Dr. Rafael Lucio, Hospital de Río Blanco y Hospital Dr. Valentín Gómez Farías) y los Servicios Médicos del DIF Estatal. Este organismo debía tener carácter transitorio para que los servicios se incorporaran paulatinamente a la Secretaría de Salud.


CONSTITUCION FEDERAL

DE LOS

ESTADOS-UNIDOS MEXICANOS,

SANCIONADA Y JURADA

POR EL

CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE,

EL DIA

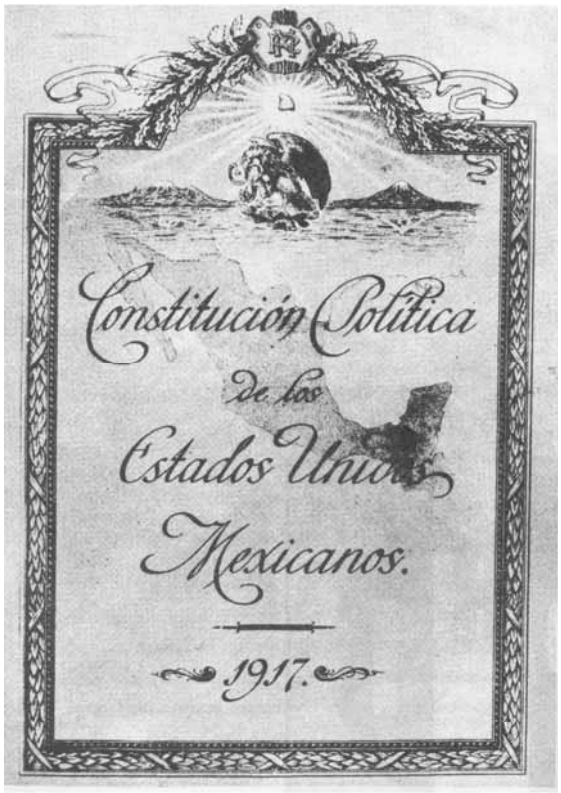
5 de Febrero de 1857.

MEXICO.

IMPRENTA DE IGNACIO CUMPLIDO,

Calle de los Rebeldes núm. 2.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917

Conclusión

Después de analizar la construcción del Estado Mexicano, nos circunscribimos específicamente a la descentralización de la Secretaría de Salud, pero ésta debe ser parte de la descentralización del país, para lo cual es necesaria una profunda reforma fiscal, que permita una equitativa participación de los estados y municipios, para que los recursos no lleguen a través de transferencias que generalmente están supeditadas a la capacidad de negociación, de los gobernantes en los diferentes ámbitos de gobierno.

Enfocándonos en los servicios de salud, una vez consolidada la descentralización hacia las entidades federativas, éstas deben hacer lo mismo hacia las jurisdicciones sanitarias y evaluar la posibilidad de hacerlo hasta el ámbito municipal, lo cual requerirá una legislación muy clara y precisa que defina las facultades y competencias de cada uno de los niveles de gobierno. Además, algo fundamental para asegurar el éxito en este proceso, será la definición de los perfiles de puestos de los directivos en los niveles estatal, jurisdiccional y municipal.

Referencias bibliográficas

1.http:// www.juangabriel. com.mx/Indice06/m8. html. Consultado el 15 de junio de 2006.
2. Villoro, Luis. La revolución de independencia en : Cosío Villegas Daniel. Coordinador. Historia general de México. México. El Colegio de México. Centro de Estudios Históricos. 1981.
3. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
4. Bases de Organización Política de la República Mexicana. 14 de junio 1843.
5. Gobierno Federal, Diario Oficial de la Federación, 25 de Septiembre 1996, Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.
6. ___Diario Oficial de la Federación. Acuerdo presidencial para suscribir convenios de coordinación entre los gobiernos estatales y la Federación. 6 Diciembre 1976.
7. ___ México, 3 de febrero 1983.
8. ___ México, 7 de Febrero 1984.
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Artículo 115.
10.___ Diario Oficial de la Federación, México, 27 de Diciembre 1978.
11.___ México, 24 de Noviembre 1981.
12. ___ México, 30 de Agosto 1983
13. ___ Diario Oficial de la Federación, 25 de Septiembre 1996, Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.