

Visión de la organización de la salud pública en los Estados Unidos de Norteamérica

Guillermo Fajardo Ortiz * Alberto Salazar López**

Resumen

La salud pública en los Estados Unidos de Norte-América es básicamente una responsabilidad gubernamental (federal, estatal y local), aunque también participa en la misma en cierta medida, el sector privado. La Constitución estadounidense no hace referencia a la salud, razón por la que los Estados –entidades federativas- tienen la responsabilidad fundamental de la salud pública: Los gobiernos locales, el nivel gubernamental más cercano a la población, otorgan la mayoría de los servicios de salud pública. A pesar de la falta de una autoridad constitucional federal en salud pública, el gobierno federal tiene una presencia definitiva en las actividades sanitarias. Diversos organismos -agencias federales- determinan y obligan al cumplimiento de leyes y regulaciones de carácter nacional, orientan en cuanto a impuestos y gastos en salud pública, además asesoran y apoyan a los gobiernos estatales y locales en la presupuestación, asignación de recursos y prestación de servicios sanitarios.

La atención médica no es considerada actividad trascendente de la salud pública, por otra parte la Atención Primaria de Salud no es considerada específicamente por las autoridades de salud, sus actividades son realizadas por varios organismos.

Palabras clave: salud pública, Estados Unidos.

Summary

The public health on the United States is primarily a governmental responsibility (federal, state, local) although there are some private participation. The U. S. Constitution does not express health, the States have the fundamental responsibility for public health. The local governments, as the step of government nearness to the public, supply the volume of public health services. Even, there is not a constitutional jurisdiction several federal governmental agencies have an important role in public health. Federal agencies organize and compel national public health laws and regulations. Even it exists a federal authority to tax collect, budget and spend, the federal public health level assists regarding budgeting, allocation and provision of health services.

The medical care is not a full responsibility of the public health areas; on the other side the actions the Primary Health Care are not considered for the health authorities, is carry out for several entities.

Key words: health, United States.

* Investigador de tiempo completo. Departamento de Salud Pública. Facultad de Medicina de la Universidad Autónoma de México UNAM. gfortiz@servidor.unam.mx

**Ayudante de Profesor "A". Departamento de Bioquímica. Facultad de Medicina, UNAM. albertosalazar09@gmail.com.

Introducción

Los Estados Unidos de América, país con 294,500,000 millones de habitantes presenta grandes avances en materia de salud pública, la que tiene una organización especial, hay muy poca intervención directa federal en los servicios estatales y locales, sus avances son importantes en cuanto a mejoría de la esperanza de vida, disminución de la mortalidad general, mortalidad infantil, control de enfermedades infecto-contagiosas y otros resultados en materia sanitaria, debido a medidas referentes a mejoría en los estilos de vida promoción de la salud, educación para la salud, inmunizaciones, saneamiento ambiental, entre otros¹.

La Constitución de Estados Unidos no considera explícitamente la salud pública, pero puede otorgar fondos a la misma

La Constitución de los Estados Unidos en su contenido, no menciona explícitamente a la salud, la Tenth Amendment (Décima Enmienda) a la misma declara: "... los temas no referidos en la Constitución de los Estados Unidos... están reservados a los Estados respectivos"²; es decir, la salud pública es una responsabilidad de las entidades federativas, cuyas cartas magnas así lo expresan. La Constitución de los Estados Unidos en su Preámbulo expresa los propósitos del gobierno, uno refiere: "promover el bienestar general", señalando además que el gobierno federal es la autoridad para recolectar impuestos, pagar adeudos y disponer de una defensa común.

En lo referente a aspectos financieros, el gobierno federal puede otorgar fondos a algunas actividades de la salud pública de las entidades federativas si cumplen con ciertos normas, ejemplos que se consideran clásicos son las reglamentaciones del gobierno federal que señalaron que si los Estados deseaban recibir fondos federales para construir carreteras y autopistas era necesario que en sus leyes, se determinara obligatorio el uso de cinturones de seguridad en los vehículos automotores y el uso de cascos por los motociclistas. La bondad médico-sanitaria de dichas disposiciones fue aceptada, disminuyó el número

de fallecimientos de motociclistas y de conductores de automóviles³. Otro ejemplo de la participación federal son dos programas específicos de atención médica: Medicare y Medicaid. "En lo que respecta a Estados Unidos es interesante señalar la aparición, durante la administración de Johnson, de dos modalidades de seguro de enfermedad que inician la quiebra de su tradición liberal en ese campo (aunque proyectados durante el gobierno de Kennedy, alcanzaron aprobación en la recién gestión posterior) el Medicare un seguro destinado a cubrir a los mayores de sesenta y cinco años de edad y el Medicaid que tiene como destinatarios a quienes se encuentran por debajo de un determinado nivel de ingresos. Ambos funcionan como Regímenes Financiados de prestaciones que se brindan en el sector privado profesional y en los non-profit hospitals (hospitales comunitarios, pagos, pero no comerciales); de extensa difusión en EUA. En ellos se encuentra una alta participación de fondos federales y estatales en su financiación...⁴": lo anterior fue escrito por el reconocido sanitarista argentino A. Neri.

Poder fragmentado

La organización de la salud pública en Estados Unidos tiene características especiales, se compone de gran participación normativa, operativa y evaluativa gubernamental de los niveles federal, estatales y locales, y en cierta medida de acciones de organismos privados como: asociaciones profesionales, grupos comunitarios, fundaciones, empresas de negocios, organismos filantrópicos y universidades; la participación privada se orienta a aspectos de fomento, enseñanza e investigación en aspectos de salud pública; por otra parte la atención médica se cataloga una actividad ajena en cierta forma a la salud pública, hay 45 millones de estado-unidenses sin cobertura médica⁷, privada o pública, ya que se considera que la salud personal, su cuidado y atención es responsabilidad individual. Los tres niveles gubernamentales –federal, estatal y local- y la participación privada suelen confrontar retos relativos a coordinación, en especial en la asignación de recursos, determinación

de prioridades, organización ante nuevos problemas sanitarios y aplicación de políticas públicas. Con propósitos de salud pública los gobiernos estatales tienen amplias facultades para determinar los derechos individuales. Hay una referencia histórica, de hace más de cien años, en 1905 en el estado de Massachusetts se ordenó que todos los adultos debían vacunarse contra la viruela. Una persona no quiso cumplir con la disposición, invocó en dos ocasiones su libertad individual, sin embargo las autoridades de justicia señalaron que el Estado podía afectar la autonomía individual en razón del bienestar colectivo. En términos legales, una corte estatal puede rechazar una ley local o una decisión de nivel local de salud pública, a su vez una corte federal puede no aceptar leyes o decisiones de cortes estatales.

Los organismos federales de salud pública

El Department of Health and Human Services (Departamento de Salud y Servicios Humanos), HHS por sus siglas en inglés, es el principal organismo gubernamental –federal- de salud pública de los Estados Unidos, sus principales dependencias son las siguientes:

- Office of the Secretary (OS).
- Administration for Children and Families (ACF).
- Administration on Aging (AoA).
- Agency for Healthcare Research and Quality (AHRQ).
- Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR).
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC).
- Centers for Medicare and Medicaid Services (CMS).
- Food and Drug Administration (FDA).
- Health Resources and Service Administration (HRSA).
- Indian Health Service (IHS).
- National Institutes of Health (NIH).
- Substance Abuse and Mental Health Service Administration (SAMHSA).

A continuación se presentan las características de las dependencias más

conocidas del HHS: la Food and Drug Administration (Administración de Drogas y Alimentos); los National Institutes of Health (Institutos Nacionales de Salud), los Centers for Disease Control and Prevention (Centros para el Control y Prevención de Enfermedades), los Centers for Medicare and Medicaid Services (Centros de Servicios de Medicare y Medicaid), el Indian Health Service (Servicio de Salud para Indios) y la Agency for Health Research and Quality (Agencia para la Investigación y Calidad de la Salud). La Food and Drug Administration data de 1931, es el organismo federal que reglamenta el uso y consumo de alimentos, medicamentos, aparatos médicos y cosméticos, además reglamenta la aplicación de vacunas y pruebas diagnósticas y el uso de medicamentos para animales.

La aplicación de las regulaciones sobre alimentos no ha sido tarea fácil, ha habido problemas desde el año de 1784 en que se determinó la primera ley en cuanto a pureza de los alimentos, posteriormente en el siglo XIX no era raro que algunos vendedores de la leche la diluyeran con agua, agregándole yeso para darle la apariencia de la contextura normal.

En 1906 nuevamente hubo problemas, fue difícil llevar a la práctica el Pure Food and Drug Act (Ley sobre la Pureza de Alimentos y Medicamentos), se presentaron oposiciones de las industrias de conservas de alimentos, de las fabricas de medicamentos y de drogas de patente, de las industrias elaboradoras de whisky y de las empacadoras de carne. Los National Institutes of Health disponen de los laboratorios de investigación biomédica tienen gran trascendencia en el mundo, se encuentran en Bethesda, MD, otorgan subsidios para la investigación, estudian lo mismo temas referentes al genoma humano que problemas “sistémicos”, cuentan con un hospital para investigación, donde se analizan y valoran terapias; de los Institutos depende un gran centro de documentación e información, la National Library of Medicine (Biblioteca Nacional de Medicina), que sirve a todo el mundo.

Los Centers for Disease Control and Prevention son los servicios epidemiológicos más importantes de Estados Unidos, se ocupan de controlar y prevenir enfermedades humanas, originalmente sólo atendían enfermedades infecto - contagiosas; actualmente también se responsabilizan de enfermedades crónicas, accidentes y violencias; su personal, básicamente, está compuesta por epidemiólogos que se encuentran en Atlanta, en su caso viajan por todo el país o por el mundo, cuentan con un laboratorio de salud pública especializado, también localizado en Atlanta. Los CDC constituyen núcleos de información y recopilación estadística central en materia de salud pública, analizando y difundiendo datos, al respecto cuentan con un documento informativo semanal que puede ser consultado en forma impresa o electrónica, vía Internet, el Morbidity and Mortality Weekly Report (Informe Semanal de Morbilidad y Mortalidad), MMWP por sus siglas en inglés. Los Centers for Medicare and Medicaid Services otorgan recursos financieros para los programas de atención médica: Medicare y Medicaid, que proporcionan servicios médicos a uno de cada cuatro estadounidenses, se pueden considerar como una especie de cobertura tipo seguridad social ⁵.

Otra dependencia importante del HHS es el Indian Health Service, cuenta con hospitales y clínicas de salud para los aborígenes estado-unidenses. La Agency for Healthcare Research and Quality analiza y valora la calidad de la atención a la salud, recientemente señaló que la disponibilidad de información tecnológica para la salud mejora la calidad de la atención a los pacientes, sin embargo para su mejor desempeño los proveedores de servicios requieren de mayor preparación para implementar las tecnologías ⁶.

La salud ambiental, problema considerado importante, es un área en que participan varios organismos de nivel federal: National Center for Environmental Health (Centro Nacional de Salud Ambiental) del CDC, el Institute of Environmental Health Sciences (Instituto de Ciencias de Salud Ambiental) del NIH y la

Environmental Protection Agency (Agencia de Protección Ambiental), esta última fue creada en 1970 para atender problemas de contaminación del aire y agua y control de sustancias tóxicas; la coparticipación ha dado lugar a soluciones, pero también ha habido problemas de jurisdicción.

La Atención Primaria de Salud no está considerada como entidad del HHS, sus actividades no están integradas, son realizadas con cierta coordinación por diversos organismos gubernamentales federales, estatales, locales y privados. Existen otras agencias federales que también se ocupan de algunos aspectos de la salud pública, por ejemplo, la calidad de la carne es responsabilidad de la FDA, sin embargo ciertas normas que deben cumplirse dependen del Departamento de Agricultura, que interviene en la supervisión de programas de alimentación y nutrición; otro organismo que también atiende facetas sanitarias a nivel federal es el Departamento de Trabajo, se encarga de la salud ocupacional y de la prevención de accidentes en el trabajo; el Departamento de Educación, interviene en problemas de educación para la salud, salud escolar y programas de seguridad en escolares; otra estructura con actividades de salud pública es el Department of Veterans Affairs (Departamento de Asuntos de Veteranos) administra el programa referente a servicios de salud y médicos para veteranos de guerras y sus familiares; por otra parte el Departamento de la Defensa se ocupa de la atención integral de la salud del personal militar y sus familiares, y de problemas de salud provocados por sustancias tóxicas, radiaciones y de bioterrorismo.

Los actores estatales de salud pública

Todos los Estados de la Unión Americana tienen leyes relativas a elaboración de censos poblacionales, práctica de inmunizaciones a los niños en edad pre-escolar, regulaciones ambientales, sanitización y medidas diversas de protección médico social.

Los Estados tienen la autoridad y la responsabilidad –básica- de proteger la

salud, la seguridad y el bienestar general de su población. Si una autoridad estatal percibe una necesidad en materia de salud pública para resolverla presenta iniciativas, que pueden ser aprobadas o cambiadas por otras instancias. No todos los Estados tienen actividades semejantes en cuanto a salud pública, las que pueden depender del departamento de salud pública estatal o de otros departamentos estatales. En algunos Estados hay problemas administrativos y funcionales cuando un área no sanitaria realiza actividades de salud pública, está bajo la administración de otro departamento u organismo, por ejemplo, pueden existir departamentos de saneamiento ambiental estatal o departamentos de salud mental estatal, entidades diferentes al departamento de salud pública estatal, también puede haber controversias con organismos federales, lo que ha ocurrido cuando la agencia federal Administration on Aging (Administración de Envejecientes) toma decisiones relativas a adultos mayores. Para ciertos programas de salud pública los departamentos de salud estatales dependen en gran parte del financiamiento de nivel federal, en este caso su autoridad estatal se encuentra limitada.

Los laboratorios de salud pública por lo general dependen de los departamentos de salud estatales coordinándose con los niveles locales. Por otra parte las autoridades de salud estatales, en la mayoría de los casos, se ocupan del otorgamiento de licencias, certificación de médicos y enfermeras y del análisis de recursos y servicios para la salud con propósitos de brindar servicios competitivos y de calidad. Las personas que requieren atención médica y no cuentan con seguro de salud privado o público deben ser atendidas por los departamentos de salud estatales, algunos Estados “ceden” la responsabilidad a las autoridades locales, pudiendo recurrirse en su caso a los programas Medicare y Medicaid. El financiamiento de los departamentos de salud pública estatales proviene de impuestos estatales y transferencias de fondos federales.

La salud pública local (condados y ciudades)

Algunos departamentos de salud estatales tienen marcada actividad centralizada, otros delegan sus funciones en los departamentos de salud locales, en cualquier caso los primeros determinan en gran medida las actividades de los departamentos de salud pública locales, así pueden fijar las políticas a cumplir y la asignación de fondos estatales y de la Federación, parte importante del presupuesto local puede constituirse con fondos provenientes de los servicios prestados a los usuarios, así la estructura y el funcionamiento de los servicios de nivel local varía de Estado a Estado y aún dentro de un mismo Estado.

El organismo local más frecuente en los condados y ciudades es un departamento de salud, en las áreas rurales pueden existir departamentos de salud que sirven a varios comunidades. En algunas localidades apartadas o pequeñas las actividades de salud pública son realizadas directamente por los gobiernos estatales⁸.

Los departamentos realizan actividades en su ámbito geográfico, referente a: recolección de información estadística, programas de enfermedades transmisibles, programas de detección e inmunizaciones, educación para la salud, programas de control de enfermedades crónico-degenerativas, programas de inspección sanitaria, programas de sanitización, programas de ingeniería sanitaria, programas de salud para escolares, programas materno-infantiles y servicios de enfermería de salud pública; la salud mental puede ser o no responsabilidad de los departamentos de salud pública locales o depender de otro organismo. En algunos estados los departamentos de salud pública locales tienen cierta responsabilidad de la atención médica de determinados grupos humanos, actividad que en ocasiones ha sido considerada ajena a la salud pública local, indicándose que la atención médica deben cubrirla los seguros privados o los gubernamentales: Medicare o Medicaid. La participación de fondos federales y estatales o de otro origen en los presupuestos de salud pública locales depende en mucho de

las actividades "lobby" de las autoridades públicas locales y de los departamentos de salud pública estatales.

Tareas de organismos no gubernamentales en la salud pública

Aunque los gobiernos tienen la responsabilidad principal en salud pública, algunos organismos no gubernamentales realizan algunas actividades sanitarias, como: la National Association of Chronic Diseases Directors (Asociación Nacional de Directores de Enfermedades Crónicas), la American Cancer Society (Sociedad Americana de Cáncer), la American Heart Association (Sociedad Americana del Corazón), American Diabetes Association (Sociedad Americana de Diabetes), la Alzheimer's Disease and Related Disorders Association (Asociación de la Enfermedad de Alzheimer y Trastornos Conexos), entre otros, dichos organismos también suelen participar en el diseño de políticas de salud, y en la organización de campañas de salud especiales.

Hay otras agrupaciones profesionales que favorecen la salud pública, en aspectos de divulgación de conocimientos, enseñanza o investigación como: la American Public Health Association (Asociación Americana de Salud Pública), la National Association of City and County Health Officers (Asociación Nacional de Funcionarios de Salud de Ciudades y Condados); Association of State and Territorial Health Officers (Asociación de Funcionarios de Salud Estatales y Territoriales), y la Association of Schools of Public Health (Asociación de Escuelas de Salud Pública).

Por otra parte hay fundaciones filantrópicas que proporcionan recursos para la investigación o apoyan proyectos en materia de salud pública, por ejemplo la Fundación Robert Wood Johnson otorga recursos para analizar los servicios de salud a pobres y a enfermos de sida, alcohólicos y drogadictos; la Fundación W. K. Kellogg favorece los estudios e investigación en general en materia de salud pública, la Fundación Rockefeller se preocupa por estudios demográficos, y la Fundación Kaiser Family analiza e investiga políticas de salud.

Además de las asociaciones y fundaciones hay grupos de consumidores que se han estructurado para abordar problemas específicos de salud pública a nivel nacional o regional, así se han organizado agrupaciones que demandan la construcción de vehículos más seguros, otra se conformó solicitando servicios para enfermos de Sida. Es importante expresar que también ha habido oposiciones de carácter privado a ciertas acciones a favor de la salud pública. En la última década del siglo pasado, la American Medical Association (Asociación Médica Americana) y la American Hospital Association (Asociación Americana de Hospitales) no han favoreciendo propuestas de atención a la salud universal.

Discusión

La organización de la salud pública en los Estados Unidos de Norteamérica responde a sus características culturales, políticas y económicas, no hay en forma explícita un derecho a la protección a la salud, tampoco hay una interrelación clara entre las actividades de salud pública de cada estado o condado, por otra parte hay cierta participación de la iniciativa privada en acciones de salud pública.

La Carta Magna de los Estados Unidos delimita las funciones del gobierno federal en cuanto a salud pública, delegándolas en otras instancias políticas o administrativas, reflejo de aspectos democráticos, no hay verdaderas políticas de salud de carácter nacional, de tal manera que cada entidad política planea, administra y supervisa sus propios servicios; por otra parte se cuenta con recursos personales y tecnológicos que se pueden calificar de avanzada, lo que ha permitido niveles sanitarios elevados, no ajeno a la existencia de verdaderos administradores de servicios de salud.

La atención médica se considera de hecho, la responsabilidad de cada persona, las autoridades públicas sólo protegen en dicho aspecto a los adultos mayores y a los pobres, pero un elevado porcentaje de la población no tiene cobertura médica.

Las actividades de investigación en salud pública son importantes, existiendo centros que la desarrollan, sus resultados han trascendido las fronteras estado-unidenses.

Desde nuestro ángulo, en México hay un derecho a la protección a la salud, hay normas sanitarias de carácter federal, por otra parte hay diversos organismos que atienden a la salud en forma vertical sin una coordinación verdadera, además del poco compromiso que tiene la mayor parte de las personas por su atención médica y sin dejar de hacer notar la escasez de verdaderos administradores de la salud pública.

Referencias bibliográficas

1. Department of Health and Human Services. Health United States, 2005. DHHS. Washington, D. C. 2006. p. 5.
2. Christoffel T. Health and the Law: a Handbook for Health Professionals. The free Press. 1982. p. 51-52.
3. Watson GS et al. The Repeal of Helmet Use Laws end Increased Motorcyclist Mortality in the United States. 1975-1978. American Journal of Public Health. 1980. 70: 595-585.
4. Neri A. Salud y política social. Hachette. Buenos Aires, Argentina. 1985. p. 3.
5. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. CISS. La Seguridad Social en los Estados Unidos. Secretaria General. México 1994. Serie Monográficas 10. p. 115-145.
6. Agency for Healthcare Research and Quality. Costs and Benefits of Health Information Technology. U. S. Department of Health and Human Services. Washington, D. C. 2006.
7. Skelly D. A prescription for health insurance. Carlson. School of Management. University of Minnesota. USA 2006. p. 1.
8. Rossman JC. Pomrinse. New York City and Health Care in big cities. Edited by Leslie H. W. Paine. Croom Helm. London 1978. p. 51.
9. Agency for Healthcare Research and Quality. Key themes and highlights from National Healthcare Disparities Report 2005. Health and Human Services. Rockville, Md. 2006. p. 1.