

# La reforma de la salud en México

## I. Introducción

Guillermo Soberón\*

Recepción versión modificada 20 de junio del 2001; aceptación 27 de junio del 2001.

La Academia Nacional de Medicina ha dado cobijo, desde hace varios años, a la Fundación Mexicana para la Salud al brindarle, una vez por año y dentro de su calendario académico, una sesión para discutir temas en los que FUNSALUD se ha involucrado. Reiteramos el agradecimiento institucional a nuestra academia por la oportunidad que nos ofrece.

Así, años atrás hemos tenido la oportunidad de discutir el trabajo seminal de Julio Frenk de 1995, a la sazón Vicepresidente Ejecutivo de FUNSALUD y Director del Centro de Economía y Salud de la Fundación, en el cual se hicieron 30 recomendaciones para organizar mejor el Sistema Nacional de Salud de México. Esa aportación fue concurrente con otras propuestas que se hicieron dentro del ámbito gubernamental y que llevaron, más adelante, durante el sexenio de 1994-2000 a procesos de reforma del Sistema Nacional de Salud.

Fernando Martínez Cortés, estudioso de la historia de la medicina en México, ha expresado que las instituciones y los sistemas que ellas integran, en su devenir, continuamente experimentan ajustes en busca de un mejor desempeño. Se trata de cambios meramente institucionales. No obstante, hay situaciones en las que los cambios son más drásticos, de mayor envergadura, en consecuencia, afirma, en estos casos se debe hablar de cambios revolucionarios.

De esta estirpe se pueden considerar los ocurridos en el Sistema Nacional de Salud de México en 1943, en el período 1983-1988 y los que actualmente tienen lugar iniciados en 1995. Por eso también se les ha connotado como las reformas de la salud de primera, segunda y tercera generaciones.

La primera, ocurrida en 1943, llevó a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a partir de la fusión de la Secretaría de Asistencia y el Departamento de Salubridad, así como al establecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, a fin de dar cumplimiento al Artículo 123 Constitucional. También incluyó, el inicio de los Institutos Nacionales de Salud mediante la creación del Hospital Infantil de México en ese año, y poco después los de Cardiología y de Nutrición. Con estos esfuerzos se dio pie a un proceso de institucionalización de la atención médica y de la salud pública y a la reafirmación de la responsabilidad del Estado para asumir y conducir el cuidado de la salud en nuestro país.

La segunda reforma, ocurrida en el lapso entre 1983 y 1988, ha sido llamada "*el cambio estructural de la salud*" y comprendió una verdadera renovación legislativa y una reforma administrativa y sustantiva que involucró, sustancialmente, a los servicios que atienden a la población abierta, es decir la que no es derechohabiente de la seguridad social. La renovación legislativa arranca con la inclusión, en la Constitución, del derecho a la protección de la salud en 1983, sigue con la promulgación de la Ley General de Salud en 1984, y en los años subsiguientes de las leyes estatales de salud y de seis nuevos reglamentos que simplificaron el contenido de 84 farragosos ordenamientos a los que sustituyeron; el cambio legislativo culminó en la definición de más de 300 normas técnicas. La reforma sustantiva incluyó diez estrategias, cinco a nivel macro y cinco a nivel micro. Las primeras fueron la descentralización de los servicios de salud que, por razones económicas, se llevó a cabo sólo en 14 entidades federativas; la sectorización

\* Presidente Ejecutivo Fundación Mexicana para la Salud, A.C. Miembro Honorario Academia Nacional de Medicina y Miembro de El Colegio Nacional.

institucional; la modernización de la SSA; la coordinación intersectorial; y, la participación comunitaria. Las estrategias de nivel micro fueron: la investigación en salud, el desarrollo de recursos humanos para la salud, la información en salud, el financiamiento y los insumos para el sistema nacional de salud.

La tercera etapa arrancó en 1995 y comprendió tanto el ámbito de la SSA como del IMSS. En la primera cabe mencionar la culminación del proceso de descentralización a todas las entidades federativas, la formulación de un paquete básico con 13 intervenciones costo efectivas destinado a la población rural dispersa, la certificación de hospitales y de escuelas de medicina (esta última, gestión de la Asociación Mexicana de Facultades y Escuelas de Medicina), la creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y la regulación de las Instituciones de Seguros Especializadas en Salud (en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

En el ámbito del Instituto Mexicano del Seguro Social se dio la implantación del esquema de Administradoras de fondos de retiro (AFORE)-Sociedades de inversión especializadas en fondo de retiro (SIEFORE), se produjo una nueva Ley del Seguro Social impulsada por un análisis crítico del funcionamiento institucional vertido en el estudio titulado "Diagnóstico", se estableció un seguro para la familia, se diseñó un nuevo modelo institucional de atención integral a la salud (MIAIS), se crearon 139 áreas médicas de gestión desconcentrada (AMGD), se implantó el enfoque de grupos relacionados de diagnóstico (GRD) para la asignación

de recursos financieros, se decidió la libre elección del usuario para el prestador de servicios, se llevó a cabo la capacitación gerencial de más de cuatro mil funcionarios sobre la reforma en curso y se inició la renovación integral del equipo.

Cabe destacar que en los últimos años ha habido un auge en los procesos de reforma en distintas partes del mundo.

Ahora, en México, la reforma avanza en un enfoque más sectorial que comprende a las instituciones que conforman el sector público, pero cada día habrá una mayor necesidad de participación del sector privado.

Este simposio busca revisar el estado actual y las perspectivas que se avizoran con el nuevo gobierno en el proceso de reforma del Sistema Nacional de Salud. Por ello, el doctor Julio Frenk, Secretario de Salud nos introducirá al *Desempeño del Sistema Nacional de Salud* interesante iniciativa que él desarrolló durante su reciente estancia en Ginebra; los titulares de las instituciones de seguridad social del nivel federal se referirán, respectivamente, a *La modernización del Instituto Mexicano del Seguro Social*, a cargo del doctor Santiago Levy y a las *Perspectivas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, en la voz del licenciado Benjamín González Roaro. De mi parte, hablaré sobre la *Participación del sector privado en la reforma*, en especial habré de presentar la propuesta que hace la Fundación Mexicana para la Salud de cómo poder continuar, en la visión de la iniciativa privada, el proceso de reforma del Sistema Nacional de Salud.