



LA RACIONALIZACIÓN DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS EN EL SECTOR SALUD

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

La adición del párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución Política, que consagra el derecho a la protección de la salud, amplía el espectro de las garantías sociales que propenden al desarrollo integral del hombre y de la sociedad.

El gran objetivo en materia de salud de la presente administración es, precisamente el de hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, en términos de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios.

Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a servicios de salud de calidad homogénea, conlleva el serio compromiso de mejorar integralmente la organización y funcionamiento de los mismos.

Teniendo en cuenta que la integración y desarrollo del Sistema Nacional de Salud es uno de los compromisos prioritarios del Gobierno Federal, se plantea la inmediata necesidad de crear las condiciones aptas para su consolidación.

La consecuencia inmediata es la reorganización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para fortalecer sus estructuras y funciones normativas, acentuando su carácter de dependencia coordinadora del sector salud, con las atribuciones, organización y responsabilidades que faciliten la regulación y control de los servicios de salud en el país.

Esta actividad se inscribe en la estrategia de modernización, tendiente a mejorar y democratizar el funcionamiento del aparato público, a dar un uso más racional a sus recursos y a habilitarle para prestar un más eficaz servicio.

La modernización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia deberá ser congruente con el Programa de Modernización Administrativa del Gobierno Federal e impulsar los procesos de sectorización, desconcentración y descentralización de la Administración Pública Federal, para apoyar los principios fundamentales de la filosofía política del sistema.

Los fundamentos y modalidades operativas del proceso de modernización a nivel de la Administración Pública Federal, así como su significación en el contexto de la vida nacional, fueron precisa y claramente expuestos en este foro por el Lic. José Francisco Ruiz Massieu. Retomando de su ponencia los principios fundamentales para enfocarlos específicamente al sector

salud, procuraré describir cómo se concibe y se lleva a cabo la modernización en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Asimismo, me permitiré exponer algunas ideas, que si bien tienen carácter general, considero oportuno incluir para enmarcar más cabalmente el análisis del proceso de modernización en esta Secretaría.

Uno de los principios fundamentales del mejoramiento del servicio público, es la simplificación de los procedimientos administrativos que correspondan a las gestiones y solicitudes de los particulares.

Constituye expectativa legítima del ciudadano que la administración pública actúe en forma eficaz y expedita en la prestación de los servicios que la población requiere, y que han sido confiados a la competencia de la primera.

No podrán ser debidamente satisfechas las necesidades sociales, si se obstaculiza la acción de los particulares con requisiciones y procedimientos disfuncionales, en algunos casos tanto para el ciudadano que acude al poder público en solicitud de un servicio como para la propia administración que lo presta.

En la medida en que el Estado asume un papel activo, protagonista en la creación y conservación de condiciones para que se hagan efectivas las garantías sociales reconocidas, incrementa su intervención en la regulación de los procesos económicos, políticos, culturales, sociales y administrativos, en función de la complejidad de la propia sociedad.

El Estado pasa así de ser un mero administrador de los intereses públicos a constituirse en regulador y rector, con el objetivo de lograr un desarrollo nacional equilibrado y pacífico, que refuerce y mantenga la convivencia social armónica.

La expansión de las funciones reguladoras del Estado, con los beneficios evidentes que reporta a la sociedad, tiende, sin embargo a una desviación contraproducente a la dinámica del desarrollo, al traducirse en una compleja red de reglamentaciones, requisitos, mecanismos y trámites que terminan obstaculizando la actividad productiva y aún el accionar del propio Estado.

Esta situación conlleva a rendimientos decrecientes y, en algunos casos, hasta negativos en función de los objetivos perseguidos.

El exceso de regulación puede provocar, en definitiva, un abismo entre el Estado y la sociedad gobernada, en la medida en que frustre la iniciativa, desaliente y desanime al particular, con la consiguiente pérdida de confianza y credibilidad para el aparato estatal y la desmoralización de los propios servidores públicos.

Los obstáculos a las legítimas aspiraciones de los ciudadanos conducen a desviaciones de conducta, por el camino de la especulación y de la corrupción. El exceso de regulación hace que el Estado disminuya su capacidad de control efectivo.

Si la regulación en sí misma es imprescindible para conducir el complejo proceso del desarrollo nacional, su exceso distorsiona los objetivos, hasta el punto de desnaturalizarlos.

El ciudadano debe conocer, con claridad y precisión, cuáles son sus derechos y ante quién puede exigirlos; por su parte, el servidor público debe tener perfecta conciencia de la naturaleza de su función, de a quién sirve y para qué, y cómo debe cumplir con sus responsabilidades.

También es necesario evitar que tanto el particular como el servidor público se sientan impotentes frente a una maquinaria que los supera y los condiciona.

La estrategia de renovación moral y de descentralización de la vida nacional, confluyen en la necesidad de un proceso de desburocratización o de desregulación, que integran la otra gran estrategia de modernización, tendiente por un lado a eliminar el exceso de regulación, devolviendo al Estado y a la sociedad su capacidad real y efectiva, y por otro, a detectar los aspectos particulares de insuficiencia de regulación. Ambas vertientes conducen al desarrollo armónico deseado.

La desburocratización o desregulación implican la eliminación de reglas y normas innecesarias o reiterativas que entorpecen el proceso administrativo y originan la aparición de conductas inconvenientes en los servidores públicos; la simplificación y transparencia de trámites; la eliminación del carácter personal y particular de las decisiones, con su influencia arbitraria en los actos de gobierno; la eliminación, dentro de la organización administrativa, de los niveles y de las unidades cuya existencia no esté plenamente justificada en función del servicio que prestan.

Obviamente, la desburocratización y la desregulación no son un fin en sí mismas, sino que deben responder a los objetivos superiores de las políticas, estrategias, planes y programas que el Estado impulsa en beneficio de la sociedad en general.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia ha venido determinando las bases para la instrumentación del Programa de Modernización Administrativa de la dependencia, en coordinación con la unidad de Modernización de la Administración Pública de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El desarrollo de este Programa requiere, asimismo, del apoyo y orientación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, especialmente en el ámbito de control y evaluación.

En primer lugar, se ha planteado la necesidad de instrumentar la normatividad que regule y oriente el desarrollo del Programa de Modernización Administrativa para la organización y administración integral de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con el objeto de que sus normas, políticas, sistemas, recursos y actividades respondan a una visión de conjunto que las vincule e interrelacione, dentro de un esquema de organización funcional, que apoye el proceso de integración del sector salud y del Sistema Nacional de Salud.

La modernización y sistematización de los servicios de salud permitirá asegurar la aplicación de políticas, normas y modelos de alcance nacional; racionalizar el costo y funcionamiento de los servicios e incrementar la cobertura y eficiencia de los mismos; posibilitar el uso congruente e intensivo de los recursos; propiciar la adecuada ubicación de los servicios y favo-

recer la acción coordinada en la materia, tanto con las otras dependencias del Ejecutivo Federal, como entre la Federación, los estados y los municipios y respecto de las que realicen los sectores social y privado.

Se parte de la certeza de que el proceso institucional de la Secretaría de Salubridad y Asistencia exige la instrumentación de políticas y normas de organización tendientes a abatir la duplicidad, la desarticulación, el desperdicio, las omisiones y las deficiencias, para el óptimo aprovechamiento de los recursos afectos al funcionamiento de la dependencia.

La experiencia indica que el elevado número y la heterogeneidad de los procedimientos a través de los cuales la Secretaría de Salubridad y Asistencia emite actos que afectan los derechos e intereses de los particulares, entorpecen las gestiones de éstos, y propician la ineficiencia y la corrupción.

Por su parte, la legislación sanitaria se caracteriza por la profusión de ordenamientos y la coexistencia de normas recientes con otras de larga data y dudosa vigencia. La abundancia asistemática de reglamentos y disposiciones de menor rango, junto con el uso inmoderado de la técnica de derogación tácita, dificulta el conocimiento del marco jurídico efectivamente en vigor. Además, la dispersión en el tiempo de disposiciones con contenido fundamentalmente técnico y operativo, permite dudar de su funcionalidad y posibilidades de aplicación, dado el acelerado grado de avance de la ciencia y la tecnología.

Las carencias y deficiencias valoradas o comprobadas que se vienen enunciando, aunadas a la concepción de que la modernización tiende a la mejor prestación de los servicios, y pasa necesariamente por la simplificación y racionalización de la infraestructura operativa de los mismos, constituye el marco de referencia en el que ha desarrollado y desarrolla sus actividades la Comisión de Simplificación de Procedimientos Administrativos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, creada por Acuerdo Secretarial, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 24 de enero de 1983.

Del seno de la misma han surgido ya ideas que, en algunos casos, se plasmaron inmediatamente en instrumentos normativos. Es ejemplo de ello el Acuerdo entre la Secretaría de Salubridad y Asistencia y de Hacienda y Crédito Público, tendiente a la simplificación de trámites a las exportaciones, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 1983, el cual, tomando en cuenta las necesidades nacionales en materia de obtención de divisas, así como los intereses de la industria local, en el sentido de disponer de mercados idóneos para la colocación de su producción, establece las bases y modalidades de la exportación de productos vinculados a la salud. Los criterios que inspiran dicho Acuerdo son la protección de la calidad y seguridad de los elementos que se exporten, al mismo tiempo que la simplificación, en la medida de lo posible, de los trámites y requisitos a cargo de los particulares exportadores. El objetivo principal es crear las mejores condiciones para que efectivamente se desarrolle una actividad de interés nacional, sin atentar contra los principios que inspiran el control sanitario.

Otra manifestación de los criterios que presiden la labor de la citada Comisión es el Acuerdo que establece las normas de modernización administrativa para la organización de las unidades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de junio de 1983.

Dicho Acuerdo tiene por objeto establecer las bases para que la integración de las unidades administrativas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia sea congruente con los requerimientos y objetivos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, del Sistema Nacional de Salud y del Programa de Modernización Administrativa de la Administración Pública Federal.

En tal virtud, dichas normas tenderán a promover los procesos de reorganización, sectorización, desconcentración y descentralización de la Administración Pública Federal, y serán la base para conformar el Manual de Organización General de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Algunas de las medidas consideradas en el ámbito de la Comisión ya se han plasmado operativamente en diversas áreas de la Secretaría.

En este sentido destacan los ajustes y adecuaciones llevados a cabo en materia de licencias y vigilancia sanitaria.

En el primer aspecto, se han adoptado medidas concretas que facilitan el trámite a cargo de los particulares, racionalizando al mismo tiempo la actividad propia del aparato administrativo. Son ejemplos concretos de los avances en este campo, el establecimiento de orientación a los interesados para la realización del trámite de obtención de licencia sanitaria; la agilización del trámite mismo, previa simplificación de los requisitos de su solicitud; la mecanización de las operaciones repetitivas; la adecuación del catálogo de giros; la implementación de un registro permanente y actualizado de los establecimientos sujetos a control, y la implantación de procedimientos que permitan evaluar el cumplimiento de los requisitos sanitarios. Todo ello complementado con la reorientación de los recursos existentes hacia la eficaz y eficiente atención del público.

En esta materia se prevé a corto plazo consolidar un nuevo sistema de licencias sanitarias, y poner en marcha una campaña de censo de establecimientos que deban contar con licencia sanitaria para su funcionamiento.

En materia de vigilancia sanitaria, las acciones de modernización se han encaminado a la programación de las inspecciones, dirigiéndolas prioritariamente a las actividades de mayor riesgo para la salud o como respuesta a problemas detectados o reportados; a la simplificación de los trámites que se relacionan con el Departamento de Ingeniería Sanitaria, para agilizar las demandas del público tendientes a la aprobación de planos, y a la adecuación de la estructura de las áreas de inspección para la atención de los problemas prioritarios.

Las acciones proyectadas para racionalizar la vigilancia sanitaria, son las siguientes: programar campañas de inspección especiales; mecanizar las inspecciones repetitivas; llevar el seguimiento del trámite que resulte de la inspección mediante un sistema computarizado; definir los criterios de dictaminación de las nuevas actas de inspección; sistematizar las órdenes y

plazos que deriven de las anomalías detectadas en los establecimientos, y elaborar los procedimientos para el control de cadáveres que serán entregados a las instituciones de educación superior, con fines de investigación.

En el área de calificación se han adecuado los procedimientos del Departamento de Clausuras para agilizar los trámites de los interesados. Para los mismos efectos, se delegó la calificación de extemporaneidades en el área de licencias, bajo las normas fijadas por el área de calificación.

Asimismo, se prevé establecer un procedimiento de imposición de sanciones relativas a anomalías detectadas a través de las nuevas actas de inspección; llevar el control del trámite que resulte de la imposición de sanciones a través de equipos de cómputo, y establecer un procedimiento para la consulta y control de los expedientes de las personas que interponen recursos de inconformidad, también a través de equipos mecanizados.

Estas medidas de modernización y sistematización tienden a implantar un nuevo sistema de vigilancia sanitaria a nivel nacional, previo el establecimiento de normas técnicas para el ejercicio de las acciones respectivas. Asimismo, se prevé agilizar los procedimientos para la atención de quejas que se reciban de la ciudadanía, y reestructurar la oficina de notificaciones para agilizar la entrega de documentos a los interesados.

En el área de la Oficialía Mayor también se han adoptado medidas concretas tendientes a la modernización de los procedimientos, que conlleven mayor eficiencia en el ejercicio de sus atribuciones específicas.

La Oficialía Mayor es, por su propia naturaleza, un área de apoyo administrativo a las actividades sustantivas de la Secretaría y, en tal virtud, sus funciones resultan vinculadas a toda la estructura administrativa y operativa de la misma. Su objetivo fundamental es prestar servicios infraestructurales que permitan a las áreas sustantivas desarrollar integralmente las acciones a su cargo. En este marco, podría decirse que los principios que inspiran las actividades de la Oficialía Mayor se traducen en dos grandes objetivos: por un lado, dar eficiencia, eficacia y congruencia al sistema administrativo y por el otro, brindar apoyo a las actividades de las áreas sustantivas de la Secretaría. De estos objetivos se derivan los programas, subprogramas y acciones específicas, a cargo de las unidades administrativas que le están adscritas.

El espectro de las actividades de apoyo a cargo de la Oficialía Mayor abarca las áreas de administración, administración de personal, adquisiciones, contabilidad y administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública. La naturaleza de las funciones supone un gran volumen de actos administrativos y acciones concretas de carácter permanente, que implican toma de decisiones y asunción de responsabilidades.

Uno de los principios fundamentales para agilizar la prestación de servicios de índole administrativa, es la desconcentración de la toma de decisiones, mediante su delegación en funcionarios subalternos, lo cual garantiza efectividad y oportunidad de resultados.

La modernización administrativa de la Secretaría de Salubridad y Asistencia pasa, como hemos venido diciendo, por la dinamización de los procedimientos en función de criterios de eficiencia y eficacia.

En respuesta a este imperativo, se ha considerado conveniente instrumentar la delegación de determinadas facultades relacionadas con la ejecución y tramitación de asuntos administrativos encomendados a las áreas de la Oficialía Mayor, en funcionarios subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte de los titulares originales.

Esta idea se ha plasmado en el Acuerdo por el que se delega en el Oficial Mayor, directores generales, directores de área y otros servidores públicos que en el mismo se identifican, el ejercicio de facultades expresamente indicadas, en materia de prestación de servicios, arrendamiento, obra pública, mantenimiento y conservación, administración del fondo revolvente, recursos humanos, adquisiciones y administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública. Todo ello con sujeción a las disposiciones aplicables, incluyendo la legislación vigente en materia de responsabilidades, así como a las autorizaciones presupuestarias correspondientes y a la observancia de los programas aprobados.

Este Acuerdo se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de febrero, y será complementado, para facilitar su operatividad, con las circulares que se consideren necesarias.

Los principios que inspiran la modernización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia se encuentran recogidos en la Ley General de Salud, de reciente sanción, que instrumenta la sistematización de la prestación de servicios de salud, en función de las tres estrategias que inspiran la política del Gobierno Federal en la materia: sectorización, descentralización y modernización.

La Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de febrero, inicia el proceso de modernización en materia de legislación sanitaria, y por lo tanto marca el primer paso de una tarea progresiva y sistemática tendiente a dotar de un marco jurídico completo y eficaz al derecho a la protección de la salud.

De la Ley deriva la inmediata necesidad de instrumentar jurídicamente el espectro amplio y complejo de la legislación secundaria, comprensiva de reglamentos y disposiciones de menor rango que hagan posible la aplicación de la misma Ley.

Igualmente, en función de la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, se desprenden nuevas atribuciones para estas últimas, que exigen la adecuación de su marco local, para que puedan ser ejercidas con un efectivo sustento jurídico.

Pero además de la estructura general de sistematización y reordenación de la prestación de servicios de salud, y de las normas que contiene en materia de simplificación de trámites y requisitos en beneficio de los particulares interesados y de la propia administración, la Ley General de Salud consagra principios específicos de modernización administrativa, que se considera oportuno destacar.

Antes de pasar a su análisis, es preciso señalar que, junto a la burocratización o exceso de regulación que ya hemos comentado, suele presentarse un fenómeno igualmente distorsionador: el exceso de discrecionalidad.

La discrecionalidad es la facultad que el Estado otorga a un servidor público, para que, en ausencia de reglamentos, resuelva los asuntos de su competencia.

Pero la discrecionalidad no debe significar la posibilidad de decisiones abusivas, caprichosas, manipuladoras o arbitrarias que perjudique las relaciones entre la ciudadanía y la Administración Pública, sino por el contrario, debe estar al servicio del mejoramiento y la simplificación de las funciones a cargo del Estado.

Las facultades discrecionales son entendidas como aquellas que permiten realizar una apreciación libre de las condiciones y circunstancias de cada caso, para decidir si se debe obrar o abstenerse de ello, en qué momento debe hacerse y qué contenido se va a dar a la actuación respectiva.

Teniendo en cuenta que la Secretaría posee amplias facultades de autoridad, cuyo uso debe racionalizarse a fin de que las acciones en que se traducen sean más eficaces, se prevean fenómenos de corrupción y se evite inhibir las actividades legítimas de los ciudadanos, la Ley General de Salud incluye la enunciación de criterios para el ejercicio de facultades discrecionales. Este precepto carece de precedente en la legislación sanitaria.

La Ley consigna los mínimos indispensables que deben concurrir en el ejercicio de la facultad discrecional, a fin de evitar que la autoridad caiga en el extremo de que sus actos resulten arbitrarios y, por lo tanto, revista una molestia o redunde en privación, en perjuicio del gobernado, circunstancia que debe erradicarse en todo acto de gobierno.

Entre estos criterios se cuentan la debida fundamentación y motivación; la consideración de las necesidades sociales y nacionales y, en general, de los derechos e intereses de la sociedad; la evaluación de precedentes que se hayan dado en el ejercicio de las facultades específicas que van a ser usadas, de la experiencia acumulada a ese respecto, así como de otros elementos provenientes del superior jerárquico tendientes a la predictibilidad de la resolución de los funcionarios. Se incluyen también normas precisas en materia de notificación de las resoluciones adoptadas.

Los principios fundamentales que inspiran los criterios comentados son los de legalidad, supremacía del interés público sobre el particular, racionalidad y seguridad en los recaudos formales.

Por otra parte, la Ley contiene un precepto, también sin precedentes en la legislación sanitaria mexicana, por el cual se sientan las bases jurídicas y administrativas para que los actos de la autoridad sanitaria se ajusten a criterios y principios conscientes y definidos, que constituyan una garantía de recto ejercicio de las atribuciones, para beneficio y seguridad de los particulares.

La trascendencia de esta disposición está dada por su carácter de imperativo legal al que deben sujetarse los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Los principios que se incluyen son los de legalidad, a fin de sujetar el acto a su fundamento jurídico; imparcialidad, consistente en actuar objetivamente, evitando preferencias o consideraciones personales; eficiencia, es decir, correlación con los supuestos de acción; economía, entendida como administración programada, recta y prudente de los recursos; probidad, consustanciada con la honestidad e integridad del funcionario; participación, como democratización de la toma de decisiones; publicidad, vinculada al principio de transparencia de la gestión; coordinación, consistente en la conjunción de voluntades para alcanzar un objetivo común; eficacia, entendida como correlación entre la acción y el fin perseguido; jerarquía, como disciplina en función de los niveles de responsabilidad en la toma de decisiones, y buena fe, a partir del leal saber y entender del servidor público.

Para completar el proceso de modernización, la desregulación y el establecimiento de límites al ejercicio de facultades discrecionales debe ser apoyado con medidas colaterales, tales como la capacitación, el estímulo en función de la entrega, eficacia y eficiencia en la prestación del servicio, las promociones, las adecuaciones escalafonarias y otras acciones de similar naturaleza que coadyuven a fortalecer al funcionario que cumple efectivamente con las funciones que le fueron asignadas y a desarrollar su conciencia de servidor público.