



PRIMER CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
“PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ”

MENCION ESPECIAL

Diagnóstico en materia de salud pública en el estado de Guerrero

Ana Rosy Amaro Cordero *

Abstract

Para la autora, la salud es un derecho humano fundamental establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y señala que se trata de una garantía a la que deben tener acceso los habitantes del país. En particular, centra su análisis en el caso de Guerrero y examina los servicios de salud de la entidad para realizar un diagnóstico que refleje los problemas en la materia. Asimismo, plantea la propuesta de diseñar e implementar políticas públicas integrales que tengan como puntos medulares la creación y mejoramiento de la infraestructura, así como la profesionalización del personal especializado.

Palabras clave

Servicios de salud, Guerrero, indicadores, derechos sociales, normatividad, programas gubernamentales.

1. Introducción

La salud, además de ser la ausencia de enfermedad, es un estado de bienestar físico y mental que depende de un ámbito ecológico y social propicio para su propia preservación. En una sociedad que tiene como principios la justicia y la igualdad, la salud es un derecho esencial de todos y un factor indispensable para el desarrollo de la sociedad.

* Ganadora de una mención especial en el Concurso de Ensayo sobre Administración Pública “Pedro G. Zorrilla Martínez”. Alumna de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías individuales, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece. Para el desarrollo de este trabajo, Es particularmente importante su artículo 4º, ya que ahí se encuentra establecido el derecho de toda persona a la protección de su salud.

Sobre esta base, la Constitución define los principios y modalidades para el acceso a los servicios de salud, y establece la concurrencia entre la Federación y las entidades en esta materia, conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73º.

Derivado de lo anterior, el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 del Estado de Guerrero establece como objetivo general de la política de salud la asistencia y la seguridad social, para impulsar la protección a todos los habitantes del estado a través de servicios oportunos, eficaces, equitativos, humanitarios y de mejor calidad, lo cual coadyuve, de manera efectiva, al mejoramiento de su condición de vida.

Para colocarlo en contexto, Guerrero se ubica en los últimos lugares de desarrollo social a escala nacional y regional. Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO)¹, en el año 2000 el estado se ubicaba en el segundo lugar en marginación, con un índice de 2.1178, y estaba dentro de los cinco estados con muy alta marginación, apenas por arriba de Chiapas.

2. Indicadores de salud

Los indicadores son necesarios para evaluar el comportamiento de una situación en un determinado tiempo, con la intención de interpretar la realidad y determinar qué tipo de condición es la que prevalece.² Por ejemplo, si se está evaluando un programa con la intención de mejorar las condiciones de salud de la sociedad, entonces se puede obtener una apreciación sobre los cambios que deberían ocurrir ya sea en materia de nutrición, tasa de inmunización, mortalidad, tipos de enfermedades, entre otros.

¹ Consejo Nacional de Población, <http://www.conapo.gob.mx/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

² Organización Mundial de la Salud, <http://www.who.int/es/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

En este sentido, los principales referentes para la construcción de indicadores en materia de salud pública son:

- Registros de sucesos demográficos.
- Censos de población y vivienda.
- Registros ordinarios de los servicios de salud.
- Datos de vigilancia epidemiológica.
- Encuestas por muestreo o poblacionales.
- Registros de enfermedades.

Al respecto, Guerrero presenta un panorama cada vez más complejo, ya que prevalecen marcados desequilibrios regionales, un alto grado de dispersión en la mayoría de sus localidades y una considerable concentración poblacional en zonas riesgosas, lo cual provoca cambios demográficos, socioeconómicos e incluso genera problemas epidemiológicos que inciden directamente en la salud de la población.³

En la entidad, la Secretaría de Salud atiende a 2,379,100 habitantes, lo que representa el 70.2 por ciento de su población, de los cuales la mayoría no tiene acceso a la seguridad social.

En la actualidad el sector salud dispone de 1,038 unidades médicas de primer nivel; 27 de atención especializada o segundo nivel; y tres de tercer nivel: el Instituto Estatal de Cancerología, el Centro Estatal de Oftalmología y el Hospital de Especialidad de la Madre y el Niño Guerrerense en Chilpancingo. Asimismo, cuenta con unidades de apoyo como el Laboratorio Estatal de Salud Pública y el Centro Estatal de Medicina Transfusional, ubicadas en Acapulco.

Como apoyo, existen los siguientes programas específicos: Salud Reproductiva, Atención a la Salud de la Infancia y Adolescencia, Salud del Adulto y Adulto Mayor, Vectores,

³ Los indicadores más usados en Guerrero para determinar el estado de salud son: 1) Mortalidad; 2) Natalidad; 3) Morbilidad; y 4) Calidad de vida. Fuente: Secretaría de salud del Estado de Guerrero.

Zoonosis, Micobacteriosis, Cólera, Urgencias Epidemiológicas y Desastres, VIH/Sida, Accidentes, Adicciones, Salud Bucal, Salud Mental, Vigilancia Epidemiológica, Comunidades Saludables y Educación Saludable. Por otra parte, hay programas prioritarios de Atención Médica de Primer y Segundo Nivel, Enseñanza, Capacitación, Investigación, Calidad de la Atención y Regulación, y Fomento Sanitario, así como programas con financiamiento federal como el Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES), Oportunidades, Nutrición y Salud para Pueblos Indígenas y Seguro Popular.

Estos programas tienen el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población, sobre todo de aquella que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, es decir, los niños, las mujeres, los indígenas y los adultos mayores.

2.1. Principales causas de enfermedad en Guerrero

Dentro de las tres principales causas de enfermedad en Guerrero se encuentran las infecciones respiratorias agudas, con una tasa de 23,509 por cada 100 mil habitantes; las infecciones intestinales con 4,680; y las infecciones de vías urinarias con 2,091.⁴

Otro referente para desarrollar indicadores es la tasa de mortalidad general, que durante el periodo de 1996 a 2003 se mantiene en una tendencia similar, ya que actualmente es de 3.44 por cada 100 mil habitantes. De esto, se registran dentro de sus tres primeras causas las enfermedades del corazón, con una tasa del 47.9; los tumores malignos con 44.5, destacando el cáncer del estómago y el cérvico-uterino con tasas del 6.4 y 4.7, respectivamente; y por último se encuentra la diabetes *mellitus* con una tasa del 37.2.

3. La Ley General de Salud del Estado de Guerrero y el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)

⁴ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 (Guerrero), <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articulos/377/file.plan4.pdf> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

La realidad actual –reflejada en algunos de los indicadores descritos- que se vive en el Estado de Guerrero, hizo necesaria la expedición de una nueva ley en materia de salud, en la cual se modificaron sustancialmente los rubros de regulación y autorización sanitaria en las localidades. La estrategia de modernización de la regulación sanitaria pretende eficientar sus instrumentos, simplificar los trámites y eliminar los obstáculos relacionados con los sectores productivos.

Para esto, es indispensable precisar el control sanitario, el cual se define “como el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación, y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones que ejerce el Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado, denominado Servicios Estatales de Salud, con la participación de los industriales, distribuidores comerciales y consumidores”.⁵

El 15 de mayo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud, que además define la creación del Sistema de Protección Social en Salud. De esta forma, legalmente queda asegurada para todos los guerrerenses.

La Ley de Salud del Estado de Guerrero es de carácter público y de interés social, su objetivo general es la protección de la salud y el establecimiento de bases y modalidades para el acceso a estos servicios proporcionados por el Estado, así como la concurrencia de éste y sus municipios en las cuestiones relacionadas con la salubridad local.

3.1. Programa de Ampliación de Cobertura

Los principales objetivos de los sistemas de salud del estado de Guerrero son: mejoramiento en las condiciones de salud para toda la población, reducción de la mortalidad prematura y disminución de los años de discapacidad. Su meta primordial es el

⁵ Ley Núm. 159, de Salud del Estado de Guerrero. Consultada en: <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion/75/L159SEG.pdf> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

aumento de la respuesta de los servicios de salud⁶ en términos de expectativa poblacional sobre el trato recibido por los especialistas.

Al respecto, en marzo del 2001 se dieron a conocer las Reglas de Operación Específicas e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), publicado en el Diario Oficial de la Federación. Entre sus postulados se encuentran:

- Mejorar la capacidad de atención en los servicios de salud, a través del otorgamiento de un paquete básico de prestaciones que puedan dar respuesta a problemas locales y sociales, principalmente por su alta marginalidad.
- Disminuir las desigualdades en el acceso a los servicios de salud, especialmente en las comunidades más marginadas.
- Coadyuvar al proceso de descentralización de los servicios de salud, fortaleciendo la participación de los estados.
- Apoyar la reestructuración y modernización de los servicios de salud en la entidad.

Por su parte, el gobierno estatal -a través de su Secretaría de Salud⁷- se comprometió a colaborar en la identificación y preparación anual de proyectos dentro del PAC, en los cuales se describa el proceso de planeación, las acciones que se deben llevar a cabo y las metas por lograr, de acuerdo con la programación y presupuestación que establezca la mencionada Secretaría. Con ello, se busca promover la articulación operativa del Programa con otros como Oportunidades y, en su caso, el Programa de Apoyo a Zonas Indígenas o el Programa Intersectorial de Atención a Jornaleros Agrícolas”.

El PAC, a través de la Secretaria de Salud de Guerrero, lleva a cabo los proyectos aprobados de conformidad con la normatividad respectiva, aplicando prácticas

⁶ Se entiende por servicios de salud todas aquellas acciones que se realicen con el fin de proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. De acuerdo con la Ley de Salud del estado de Guerrero, los servicios se clasifican en tres tipos: I) De atención médica; II) De salud pública, y III) De asistencia social.

⁷ La estructura administrativa está a cargo de la Secretaría de Salud Estatal, que es una dependencia auxiliar del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, y tiene como objetivos la prestación de los servicios de salud en la entidad, tanto en materia de salud pública como de atención médica; la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo la Federación y el Estado, ejercer el control sanitario en su ámbito de competencia, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

ambientales, financieras, técnicas y administrativas, así como estableciendo los indicadores de gestión y evaluación para su consolidación.

4. La limpieza pública y dengue

En el contexto de este trabajo, por su relevancia como problema merece una mención especial el caso del dengue, el cual es una infección transmitida por mosquitos, originada en estancamientos de agua o en condiciones no salubres que permiten su reproducción. Se trata de una enfermedad grave similar a la gripe, y en ocasiones deriva en una complicación potencialmente mortal denominada dengue hemorrágico”.⁸

Guerrero es uno de los estados que ocupa los primeros lugares en infecciones por dengue, razón por la cual el gobierno estatal ha adoptado medidas para mejorar la limpieza pública⁹ y así evitar la generación de espacios insalubres que expandan esta enfermedad viral. La autoridad sanitaria se ha encargado de vigilar que los mercados y los centros de abasto cumplan con los requisitos que establece la ley.

Para evitar el incremento en los casos de dengue, el gobierno estatal y los gobiernos municipales han establecido mecanismos de coordinación con otras dependencias del sector público estatal, para procurar que las localidades tengan mejores servicios, como la distribución de agua potable.

La salud está íntimamente ligada con otros servicios, y principalmente debe estar vinculada con los proyectos de abastecimiento de agua potable, lo cual obliga a las autoridades a generar sistemas integrales para establecer un análisis minucioso de cómo responder a las necesidades sociales. Por ejemplo, los municipios que carecen de sistemas de agua potable y alcantarillado deben proteger las limitadas fuentes de abastecimiento, para prevenir su agotamiento o incluso contaminación.

⁸ Organización Mundial de la Salud, <http://www.who.int/es/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

⁹ Se entiende por limpieza pública la recolección, manejo, disposición y tratamiento de residuos sólidos a cargo de los Ayuntamientos, los cuales están obligados a prestar este servicio de una manera regular y eficiente.

5. Conclusiones

El Estado de Guerrero ha registrado avances importantes en la política de salud, sin embargo, su progreso aún no coincide con la magnitud de las necesidades y exigencias que en la materia tiene su población. Esta situación se ve agudizada cuando se compara su prioridad con otros temas de la agenda de gobierno estatal, como es la delincuencia organizada y el narcotráfico.

Las complicaciones para el Estado de Guerrero van más allá de sus características físicas como una orografía de difícil acceso, más bien se trata de la falta de impulso a una política de salud pública de calidad, con alto sentido humanitario, incluyente e integral, donde se logre atender adecuadamente a la mayoría de los cuidados. Por ello, es necesario que se establezcan estrategias y líneas de acción que definan un sentido claro de cómo aplicar las políticas de salud en la entidad.

La pobreza y el bajo nivel educativo¹⁰ han propiciado un ambiente que deteriora la salud de las personas; por ejemplo, retomando el caso del dengue, las enfermedades diarreicas han ido en aumento, en ocasiones causado por falta de conciencia social y estrategias gubernamentales que les permitan fomentar la higiene en los hogares. En este sentido, para reducir este número de casos de dengue y enfermedades diarreicas, es necesario que Guerrero cuente con sistemas eficientes para el desagüe rápido e higiénico de desechos, utilizando alcantarillado o fosas sépticas.

El acceso a los servicios de salud también es una problemática a atender, ya que el 96% de la población indígena de Guerrero no logra cubrir sus necesidades por falta de hospitales, o bien porque éstos no cuentan con personal calificado y equipamientos básicos. Por ejemplo, la Montaña cuenta con un hospital general en Tlapa, que llega a atender a 300,500 personas repartidas en 17 municipios; sin embargo, dicha unidad médica únicamente cuenta con tres ginecólogos, dos anestesiólogos y un pediatra contratados para cubrir un solo turno. También hay 6 hospitales básicos comunitarios, sin especialistas ni equipamientos básicos; y unos 166 centros de salud, de los cuales más

¹⁰ Estudios del INEGI revelaron que Guerrero se sitúa en el antepenúltimo lugar en nivel educativo, sólo por encima de Oaxaca y Chiapas.

de la mitad no llegan a tener la presencia de un médico general, por lo que funcionan sólo con enfermeras y otro tipo de personal no especializado.¹¹

Un reto más es la mortalidad materna, que es una de las más elevadas en el país, pues solamente en el Estado de Guerrero 281 mujeres indígenas mueren por cada 100,000 recién nacidos, siendo que el promedio general en México es de 151 en mujeres indígenas y 51 en mujeres que tienen acceso a un mejor servicio de salud.¹²

Como se observa, falta mejorar la atención de las mujeres en edad fértil, pues mientras el promedio general en el país es de un ginecólogo por cada 2,414 mujeres, en Guerrero un mismo especialista debe tratar a más de 4,132. Incluso, de manera más precisa, en la Montaña de Guerrero un solo ginecólogo atiende a 17,654 mujeres en edad fértil, así que por cada 5 ginecólogos hay 88,277 mujeres que necesitan este servicio de salud.¹³

Al respecto, cabe enunciar las siguientes propuestas para fortalecer los servicios de salud en el Estado de Guerrero:

- a) Mayor coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, para la creación y equipamiento de unidades médicas de salud más eficientes, de calidad y con profesionales en los tres niveles de atención, colocando como prioridad a las comunidades rurales para fortalecer y ampliar la cobertura de salud en toda la población de Guerrero.
- b) Reestructuración y reformulación del sector salud, reforzando los servicios en materia de recursos humanos, abasto de medicamentos y material de curación en los tres niveles de atención. Además, se deben efectuar acciones permanentes de vigilancia sanitaria, para verificar, controlar y evaluar la operación y funcionamiento de las unidades médicas de salud.
- c) Profesionalización del personal médico y de enfermería, instalación de bases de datos y redes de comunicación en los Centros de Salud y Hospitales Básicos

¹¹ Consejo Nacional de Población, <http://www.conapo.gob.mx/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

¹² Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, <http://www.unicef.org/spanish/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

¹³ Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, <http://www.unicef.org/spanish/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Comunitarios, así como ampliación de las unidades médicas móviles, para atender las zonas marginadas.

6. Fuentes de Información

Mesografía

Consejo Nacional de Población

<http://www.conapo.gob.mx/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Consultada en:

<http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/322/file.021.pdf> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

<http://www.unicef.org/spanish/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

<http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/GUERRERO-MM-APV> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Gobierno del Estado de Guerrero

<http://www.guerrero.gob.mx/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

<http://www.guerrero.gob.mx/?P=secretarias&key=15> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

<http://www.inegi.org.mx/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Ley General de Salud. Consultada en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Ley del Seguro Social. Consultada en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Ley Núm. 159, de Salud del Estado de Guerrero. Consultada en:

<http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion/75/L159SEG.pdf> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Organización Mundial de la Salud

<http://www.who.int/es/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 (Guerrero)

<http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/377/file.plan4.pdf> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Secretaría de Salud.

<http://www.salud.gob.mx/> (última revisión: 30 de agosto de 2010).

Secretaria de Salud del Estado de Guerrero.

<http://www.salud.guerrero.gob.mx> (última revisión: 30 de agosto de 2010).



ENCRUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

QUINTO NÚMERO
MAYO- AGOSTO 2010

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Claudia Bodek Stavenhagen

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*
(Responsable de la Publicación Electrónica)

ENCRUCIJADA

Director: Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:

Erika Döring González Hermsillo

Eduardo Guerrero del Castillo

Omar Guerrero Orozco

Elena Jeannetti Dávila

Roberto Moreno Espinosa

Raúl Olmedo Carranza

Nicolás Rodríguez Perego

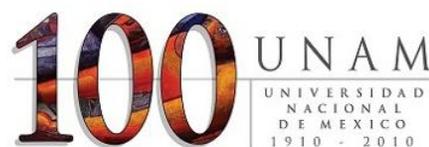
Gerardo Torres Salcido

Contacto: maximiliano_unam@yahoo.com.mx

Diseño, integración y publicación
electrónica:

Coordinación de Informática

Centro de Investigación e Información Digital



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.
CP. 04510.