

DISCUSIONES TECNICAS

COORDINACION ENTRE LA SALUD PUBLICA Y LA SEGURIDAD SOCIAL ¹

Dr. Pedro Daniel Martínez ²

La base del éxito para asegurar la coordinación de las instituciones de salud reside en lograr una información común, objetivos comunes e intereses comunes; además, debe haber a la vez confianza mutua y sentido de la autoridad.

Del estudio realizado por la Oficina Sanitaria Panamericana se desprenden algunos hechos sobresalientes que permiten reflexionar con mayor firmeza sobre los caminos que se pueden seguir para lograr los propósitos perseguidos por estas Discusiones Técnicas, a saber: "promover y hacer efectiva la coordinación entre los servicios y programas de los Ministerios de Salud, las instituciones de seguridad social y otras que desarrollan actividades relacionadas con la salud".

Características generales

Ante todo, está muy claro que las estructuras y las circunstancias administrativas, como era de esperar, presentan extrema diversidad en los distintos países estudiados; por otra parte, también es fácil notar que en todos esos países existe evidente empeño en alcanzar un grado eficiente de coordinación entre los diferentes organismos encargados de los programas de salud. Quizá con más vigor todavía aparece una conclusión cimera: en todas partes existe urgente necesidad de auspiciar tal coordinación.

Por supuesto que, si por una parte existe determinada necesidad y por otra un anhelo de satisfacerla, se impone averiguar por qué

tal satisfacción no se ha logrado en forma cabal. Es indudable que en cada país deben existir causas diversas; pero, cualesquiera que sean, nos está permitido el tratar de agrupar, por lo menos, aquellas que tienen un mayor carácter de universalidad. Por ejemplo, no es posible coordinar tareas, o seres humanos, o instituciones, si no se establecen medios formales y expeditos de comunicación e información y si lo que se trata de coordinar no persigue objetivos comunes. En verdad, no hemos estudiado este problema en un plano multinacional. Considero, por tanto, que es nuestro deber realizar un estudio de estas características, y luego establecer, de acuerdo con lo que nos proporcione nuestro estudio, un sistema fluido y eficiente de intercomunicación entre las instituciones de salud. La modalidad que adopte tal sistema tendrá que ajustarse a la realidad de cada país, pero en todas partes será forzoso que tenga por lo menos dos expresiones: la ideológica, que deberá utilizar una terminología y un lenguaje inequívocos, y la cuantitativa, que habrá de basarse en información estadística común elaborada bajo principios comunes. Únicamente a través de una constante, amplia e inteligente información interinstitucional podemos tener razonables esperanzas de lograr la coordinación que deseamos. Por lo general se acepta que los hombres tienen como característica inherente el deseo de trabajar asociados en

¹ Este artículo se basa en un documento de trabajo (Documento CSP17/DT/6) preparado por el autor para las Discusiones Técnicas de la XVII Conferencia Sanitaria Panamericana (Washington, D.C., septiembre-octubre de 1966).

² Subsecretario de Salubridad, México.

forma permanente; pero este impulso se verá frustrado, y aun más, desviado hacia derroteros que pueden llegar a ser perjudiciales a sus propios intereses, si carecen de adecuados mecanismos de mutua información y comprensión.

Doctrina común

Por otra parte, nunca podremos coordinar tareas, hombres o instituciones si carecen de una doctrina común, entendiéndolo por tal a la vez doctrina como objetivo y doctrina como procedimiento. Por desgracia, no estamos en condiciones de asegurar que nuestras instituciones comparten los mismos propósitos y los mismos principios técnicos e inspiran en ellos su acción. Debemos también indagarlo, y actuar luego de conformidad con el resultado de nuestras investigaciones.

El adiestramiento de los trabajadores de la salud resultará, sin duda, otro de los mecanismos esenciales para alcanzar nuestro propósito de coordinación. Ello implica a la vez un adoctrinamiento técnico y un adoctrinamiento ideológico, que deberemos realizar antes de que se incorporen a nuestras instituciones y cuando ya forman parte ellas. De tal manera se conseguirá su entrega y su lealtad, no sólo a su grupo y a su institución, sino también, abarcando mayores horizontes, a la misión humanista que a todos nos compete. Por eso parece evidente que debemos realizar un programa de cooperación y acercamiento entre los Ministerios de Salud y las escuelas de medicina, las escuelas de enfermería y otras escuelas universitarias, a la vez que llevamos a cabo programas de educación continua, multi-institucional, para niveles profesionales específicos y para niveles combinados, con todo lo cual fomentaríamos a la vez el desarrollo de la personalidad profesional, el espíritu de equipo, la identificación al grupo y la solidaridad con nuestra misión universal.

Características de la coordinación

Sería pueril, sin embargo, creer que con buenos sistemas de información y eficientes programas de adoctrinamiento podemos asegurar el éxito. Si nos conformáramos con tales avances, cometeríamos un grave error. A fin de cuentas, los hospitales, los centros de salud, los laboratorios y todos nuestros organismos médicos no son abstracciones, sino realidades concretas constituidas por seres humanos, con tradiciones, ambiciones e ideales. De ahí que el imperativo sobresaliente en nuestro empeño por lograr la coordinación es, y será siempre, el de respetar la identidad, la integridad y la libertad creadora de cada una de las instituciones. No hay peligro mayor al de que, con el pretexto de coordinar, se intente aniquilar, absorber o, simplemente, postergar los organismos sociales que se desea obren en forma asociada. Nunca será criticable el repetir cuantas veces sea necesario que coordinarse no significa someterse; coordinarse quiere decir liberarse de la improvisación y protegerse del aislamiento. Coordinar no consiste en regimenter ni imitar, sino, por el contrario, en asegurar la propia originalidad, enriquecerse con las realizaciones de los demás y, finalmente, entregarse con todo y tarea, en resuelta manifestación de confianza a la misión común.

Pero ¿puede desarrollarse la confianza cuando se amenaza la independencia y cuando se pone en peligro la economía y el prestigio social, político y profesional de las instituciones? No; coordinar no implica atropellar la existencia jurídica e institucional de los organismos sociales. Significa, por el contrario, adquirir una nueva dimensión, sacar la cabeza de los subsuelos del egoísmo y del mundo del temor, para ostentar con entereza la propia individualidad. Porque, a fin de cuentas, se coordinan tareas bien definidas, funciones claramente determinadas, y no actividades imprecisas y confusas; se coordinan hombres con personalidad propia, no seres sin individualidad, ni miembros de masas cuya existencia es ajena a los grupos

sociales organizados y que son, en verdad, simples fracciones de colectividades. Se coordinan instituciones con vida propia, con impulso creador y con espíritu de libertad, y no instituciones sin identidad, informes y sin iniciativa. El peor enemigo de la coordinación es el anonimato institucional.

Por eso es peligroso considerar que la mejor forma de coordinar consiste en integrar, incorporar, someter a una asimilación uniformadora a diversas instituciones para que queden bajo una misma jefatura, dando origen con frecuencia a estructuras monolíticas, que impiden o limitan la diversificación y el libre desenvolvimiento de las entidades incorporadas. En el extremo opuesto, similar peligro encierra el permitir la multiplicación desordenada, la pululación de innumerables instituciones aisladas con vida precaria, sin vigor para alcanzar una madurez fecunda. Sólo es positivo un justo medio, determinado a través de una exquisita sensibilidad social y un auténtico respeto por las organizaciones humanas.

Por otra parte, la gran diversidad de los programas de salud demanda con urgencia una auténtica y eficiente coordinación. En efecto, aunque la medicina, como principio y como objetivo, es una e indivisible, en lo que se refiere a su realización varía tanto como varían las culturas humanas. Porque la medicina es reacción a las demandas sociales, tan diversas como diversas son las circunstancias de la vida colectiva; sin perjuicio de que es a la vez acción, es promoción, es fuerza innovadora que conduce a la identificación final de todos los hombres, pero no a su estandarización. La salud pasiva, la salud impuesta, la salud técnica, es la que forjamos los profesionales de la medicina. La salud activa, la salud dinámica, la salud creadora, es la que realizan todos los hombres con su conducta, determinada por la trayectoria de su cultura; y esa trayectoria es la que nos corresponde iluminar y guiar a nosotros, los trabajadores de la salud.

Por ello tenemos que considerar que la

medicina óptima, la medicina de la más alta calidad, que es la única que podemos aceptar, es la medicina que antepone el hombre a la ciencia, el humanismo a la técnica. Por eso creemos que los programas médicos concebidos en serie, cuyo auténtico denominador común no es la igualdad, sino más bien la uniformidad impuesta, expresan en el fondo una veneración injustificada de la técnica y un divorcio con la verdad humana.

En esas condiciones—que no son las que buscamos—no se necesita coordinación: basta con la simple reglamentación. La coordinación es indispensable, por el contrario, cuando los programas médicos se adaptan a las circunstancias culturales, sociales y epidemiológicas; cuando no son programas ideados en base a abstracciones teóricas, sino específicamente concebidos para comunidades concretas.

Diversidad de soluciones

Por todo esto, debe insistirse en que, así como los obstáculos para lograr la coordinación varían enormemente de un país a otro, en el mismo grado deben variar las soluciones que se encuentren. En cada uno de los países, las repercusiones de la coordinación en la economía, en el poder, en el prestigio y en la iniciativa creadora de las instituciones adquieren características completamente diferentes. Debemos por lo tanto estudiarlas en cada circunstancia, a fin de evitar las reacciones de oposición que proceden de una actitud de legítima defensa, y fomentar, por el contrario, el desarrollo de actitudes positivas como resultado de beneficios evidentes en la economía, la eficiencia de los servicios y, sobre todo, la integridad y el desarrollo del país.

Únicamente así es posible esperar que los organismos de seguridad social y los Ministerios de Salud obren de consuno, independientemente de que formen una sola o varias unidades administrativas.

No cabe duda de que la coordinación no puede improvisarse; tampoco puede ser

exclusivamente el resultado de decretos, ni un simple asunto de contabilidad. Coordinar las instituciones significa también desarrollar una nueva dimensión, capaz de abarcar más amplios horizontes sin perder la identidad propia; crear nuevas lealtades, al tiempo que se conserva la adhesión al propio grupo; aceptar nuevos niveles de autoridad, respetando siempre los tradicionales; y, sobre todo, incorporarse a nuevos objetivos de mayor envergadura, sin despreciar por ello el valor insustituible de la misión concreta que corresponde a la propia institución.

El caso de México

Después de estas reflexiones parece justificado presentar, aunque sea abreviadamente, algunas realizaciones. Permítasenos utilizar, con toda modestia, un ejemplo de nuestro país.

En virtud de un decreto presidencial de agosto de 1965, se ha establecido una Comisión Mixta Coordinadora de Actividades en Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, presidida por el Secretario de Salubridad y Asistencia, e integrada además por los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Se hallan incorporados a ella los jefes médicos y los jefes arquitectos de las tres instituciones. Su misión primaria es la de evitar la duplicidad de las inversiones y propiciar el rendimiento óptimo de los recursos de que se dispone. La comisión decide la mejor forma de utilizar los bienes de capital y discute y aprueba las sugerencias de los comités de trabajo que ha formado, para armonizar la técnica y los programas.

Hasta ahora se cuenta con comités de medicina preventiva, de prevención de radiaciones y de estadística; se encuentra en proceso de formación un comité de educación profesional. A través del diálogo permanente entre los miembros de estos comités y los de la Comisión propiamente dicha, así como por medio de una estadística elaborada

bajo los mismos principios, se procura favorecer la mutua información, como base de la comprensión. Con los programas educativos comunes para los trabajadores de los tres organismos asociados, así como mediante los convenios establecidos entre la Secretaría de Salubridad y Asistencia y varias escuelas de medicina y enfermería, se está desarrollando una doctrina común de técnica y de objetivos.

Por otra parte, la fuerza de la Comisión reside sobre todo en que sus determinaciones, al ser aceptadas, se convierten en realizaciones, por significar beneficios económicos o de prestigio social, político o profesional de las instituciones integrantes. De esta manera, lo que podría ser una competencia egoísta se está transformando en una competencia en el campo de las realizaciones; a través del juego limpio, el antagonismo se convierte rápidamente en cooperación. La diversidad de los recursos, la estructura legal y administrativa, los programas y los derroteros de estas instituciones, en vez de constituir obstáculos, se está convirtiendo en una riqueza común que las une cada vez más. Esperamos que ello dé como resultado el que pronto otras instituciones deseen incorporarse a la autoridad de la Comisión Mixta Coordinadora, por la confianza que ésta inspire y, sobre todo, por las ventajas que ofrezca.

En México se considera con fe y optimismo la posibilidad de crear un nuevo nivel de autoridad organizada, capaz de coordinar sin deformar, de asociar sin uniformar, de inspirar más que de reglamentar.

Estamos convencidos de que la base del éxito para asegurar la coordinación reside en lograr una información común, objetivos comunes e intereses comunes. Además, no concebimos la coordinación sin que a la vez haya confianza y autoridad; el problema se halla precisamente en unir estas dos condiciones. Glosando una conocida sentencia del prohombre mexicano Benito Juárez—"El respeto al derecho ajeno es la paz"—pode-

mos, por analogía, aseverar que el respeto entre las instituciones, como entre los individuos, es la base de la cooperación.

Conclusión

Estas breves reflexiones no aspiran a ser compartidas por nadie; esta realización nacional no pretende ser un ejemplo a seguir. Pero quizá ambas puedan inspirar algunas soluciones adaptables a las circunstancias propias de cada país. La coordinación es un proceso humano, dinámico, delicado y complejo. Para lograrla debemos utilizar el conocimiento y la técnica, pero guiados invariablemente por el respeto al hombre y a sus creaciones más caras, las organizaciones de cultura, entre las que ocupan lugar destacado las instituciones que tienen como meta el procurar la salud y el bienestar de todos.

Resumen

Aunque las estructuras y las circunstancias administrativas de los organismos relacionados con la salud—tanto los que dependen de los respectivos Ministerios como los que forman parte de los sistemas de seguridad social—presentan extrema diversidad, en todas partes parece existir una tendencia a auspiciar el mayor grado posible de coordinación entre tales servicios. Para lograr esa coordinación hay que procurar la vigencia de una doctrina común, tanto en un sentido

doctrinario como en materia de procedimientos, y crear buenos sistemas de información interinstitucional. Por otra parte, la coordinación buscada no puede realizarse más que sobre la base del respeto a la identidad, la integridad y la libertad creadora de cada una de las instituciones a las que alcanza. Coordinarse no significa someterse; quiere decir, más bien, liberarse de la improvisación y protegerse del aislamiento.

Así como los obstáculos para lograr la coordinación varían enormemente de un país a otro, en el mismo grado deben variar las soluciones que se encuentren. Lo importante, en todo caso, es lograr que los organismos de seguridad social y los Ministerios de Salud obren de consuno, independientemente de que formen una sola o varias unidades administrativas. La coordinación no puede improvisarse; tampoco puede ser exclusivamente el resultado de nuevos ordenamientos jurídicos o contables. Para que tenga éxito, debe existir en cada institución la noción de que se está incorporando a nuevos objetivos de mayor envergadura, sin perder por ello la identidad propia.

El autor concluye presentando algunas realizaciones en la materia llevadas a cabo en México, y señala que para lograr la coordinación deben utilizarse el conocimiento y la técnica, pero guiados invariablemente por el respeto al hombre y a sus creaciones más caras, las organizaciones de cultura. □

Coordination of Public Health and Social Security Services (*Summary*)

Although the structures and administration of the agencies concerned with health—both those attached to ministries and those which are part of the social security systems—present extreme diversity, a tendency to promote the greatest possible degree of coordination between the services is visible everywhere. Coordination cannot be achieved unless there is a common doctrine, both as to policy and as to procedure, and good systems of inter-institutional information. Furthermore, coordination cannot

be achieved except on the basis of respect for the identity, integrity, and creative liberty of each of the institutions involved. To be coordinated does not mean to submit; it means rather to free oneself of improvisation and to protect oneself against isolation.

Just as the obstacles in the way of achieving coordination vary enormously from one country to another, so do the solutions which may be found. The important thing in every case is to ensure that the social security agencies and

the ministries of health work together irrespective of the fact that they form one or more administrative units. Coordination cannot be improvised; neither can it be exclusively the result of new legal or accounting arrangements. To be successful each institution must feel that it is taking on new, broader objectives yet is not losing its own identity.

Coordenação entre a Saúde Pública e o Seguro Social (*Resumo*)

Embora as estruturas e as circunstâncias administrativas dos organismos relacionados com a saúde—tanto os que dependem dos respectivos Ministérios como os que formam parte dos sistemas de seguro social—apresentem extrema diversidade, parece existir em tôdas as partes a tendência de preconizar o maior grau possível de coordenação entre tais serviços. Para lograr essa coordenação é necessário implantar uma doutrina comum, tanto no sentido doutrinário como em matéria de procedimentos, e criar bom sistemas de informação inter-institucional. Por outra parte, a coordenação colimada não pode consumir-se senão na base do respeito à identidade, à integridade e à liberdade criadora de cada uma das instituições abrangidas. Coordenar não significa submeter-se, porém, libertar-se da improvisação e proteger-se do isolamento.

Assim como os obstáculos à coordenação

The author concludes by describing some of the achievements carried out in Mexico and points out that coordination will be attained through the use of knowledge and technique, which must be guided at all times by respect for man and his most cherished creations, his cultural institutions.

variam profundamente de um país para outro, no mesmo grau devem variar as soluções adotadas. O importante, em todo o caso, é lograr que os organismos de seguro social e os Ministérios de Saúde trabalhem em harmonia, independentemente de formarem uma única ou várias unidades administrativas. A coordenação não pode ser improvisada e não pode, tampouco, ser imposta por determinações jurídicas ou contábeis. Para que a coordenação logre êxito, deve existir em cada organismo a compreensão de que se está incorporando a novos objetivos de maior envergadura, sem perder por isso a identidade própria.

O autor conclui apresentando algumas realizações do México nesse campo e assinalando ser necessário utilizar na coordenação o conhecimento e a técnica, porém guiados, invariavelmente, pelo respeito ao homem e às suas criações mais caras, as organizações de cultura.

Coordination de la Santé Publique et de la Sécurité Sociale (*Résumé*)

Bien que les structures et les conditions administratives des organismes se rapportant à la santé—à la fois ceux qui relèvent des ministères respectifs et ceux qui font partie intégrante des systèmes de sécurité sociale—présentent une diversité extrême, il semble exister partout une tendance à réaliser, dans toute la mesure du possible, une coordination de ces services. Si l'on veut mener à bien cette coordination, il faut qu'il existe une conception commune, tant en matière de programme qu'en matière de méthodes, et que l'on crée des systèmes efficaces d'échange d'informations entre institutions. D'autre part, la coordination recherchée ne peut être réalisée qu'en respectant l'identité, l'intégrité et la liberté créatrice de chacune des institutions intéressées. Coordonner ne signifie pas se soumettre; cela veut plutôt dire se libérer de l'improvisation et se garantir contre l'isolement.

De même que les difficultés auxquelles on se heurte pour réaliser la coordination varient

énormément d'un pays à l'autre, les solutions recherchées doivent varier dans une même mesure. Ce qui est important dans tous les cas c'est de veiller à ce que les organismes de sécurité sociale et les ministères de la Santé travaillent en commun, indépendamment du fait qu'ils constituent une seule ou différentes unités administratives. La coordination ne peut s'improviser; elle ne peut non plus être exclusivement le résultat de nouvelles ordonnances juridiques ou comptables. Pour qu'elle réussisse, il faut qu'il existe au sein de chaque institution la notion de ce qui doit être incorporé à des nouveaux objectifs de grande portée, sans pour cela perdre son identité propre.

L'auteur conclut en décrivant quelques résultats obtenus dans ce domaine au Mexique et signale que pour assurer la coordination il faut utiliser les connaissances et la technique mais toujours guidées par le respect de l'homme et de ses créations les plus chères, à savoir les organisations culturelles.