



ISSA • AISS • IVSS

Asociación Internacional de la Seguridad Social

Conferencia Regional Americana

Belize City, Belice, 28-31 de mayo de 2006

La protección social para las poblaciones indígenas y autóctonas

Nuevas estrategias para extender la protección en salud

Mario Munguía Ramírez

Jefe de la División de Planeación y Evaluación
Coordinación General de IMSS Oportunidades
Instituto Mexicano del Seguro Social
México

ISSA/AMER/RC/BELIZE/06

La protección social para las poblaciones indígenas y autóctonas

Nuevas estrategias para extender la protección en salud

Mario Munguía Ramírez

Jefe de la División de Planeación y Evaluación

Coordinación General de IMSS Oportunidades

Instituto Mexicano del Seguro Social

México

El rol de las instituciones de la seguridad social en materia de protección social para las poblaciones indígenas y autóctonas tiene un alto significado para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ya que permite poder compartir su experiencia acerca de un tema en el cual los países de la Región enfrentamos nuevas demandas en lo económico, político y social; y por lo tanto, requerimos contar con nuevas estrategias y pautas que por sí mismas representen los nuevos retos que permitan ampliar y mejorar la protección social de la población especialmente vulnerable.

En México, el desarrollo de la seguridad social se ha caracterizado por una constante búsqueda de iniciativas y adecuación de procesos en favor de los grupos más desprotegidos, particularmente de los campesinos e indígenas que habitan las zonas rurales del país y que por sus condiciones de marginación tienen nula o casi nula capacidad contributiva.

Los cambios a la Ley del Seguro Social de 1973 y 1997 consideran y ratifican que los beneficios de la seguridad social no pueden limitarse solo a los trabajadores asalariados y con capacidad contributiva, sino que en un concepto amplio de la seguridad social extiende sus prestaciones sociales hacia grupos poblacionales que aun cuando han contribuido al desarrollo del país han permanecido al margen de sus beneficios.

En este sentido, la seguridad social, además de jugar un papel de redistribución del ingreso nacional, es la expresión más clara de la solidaridad social y representa uno de los instrumentos fundamentales de la política social del Estado Mexicano de combate a la pobreza de los grupos poblacionales que históricamente se encuentran en mayor desventaja y que aspiran a contar con mejores oportunidades para su desarrollo humano integral.

Con base en sus ordenamientos legales, el Instituto Mexicano del Seguro Social, desde el año de 1979, brinda servicios de solidaridad social a través del hoy Programa IMSS Oportunidades (antes denominado IMSS Coplamar e IMSS Solidaridad), cumpliendo así 27 años de trabajo compartido en beneficio de la población campesina e indígena que habita las zonas rurales del país.

Dicho Programa, que es administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, se ha ido enriqueciendo y fortaleciendo en forma y contenido a lo largo de los últimos años, y además de ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el sentido de abatir desigualdades y disminuir la pobreza de los grupos poblacionales que se encuentran en condiciones de marginación, hace efectivas las garantías de salud que la Constitución postula a favor de todo mexicano.

Los recursos que se asignan al Programa IMSS Oportunidades constituyen un subsidio federal, por lo que su ejercicio y control debe cumplir con lo estipulado en el Decreto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal. Actualmente, tiene presencia en 17 estados de la República Mexicana y cubre a más de 10 millones de mexicanos, de los cuales 3,5 son indígenas pertenecientes a 31 de las 56 etnias que existen en el país. Para ello, cuenta con una red de servicios integrada por 3.540 unidades médicas rurales de primer nivel de atención y 69 hospitales de segundo nivel, todas las cuales se encuentran interconectadas mediante un sistema de radiocomunicación y 1.254 de dichas unidades se encuentran en zonas predominantemente indígenas.

Mediante esta infraestructura médica se cubren 17.192 localidades pertenecientes a 1.264 municipios de los cuales el 66 por ciento (836) están considerados como de alta y muy alta marginalidad (determinados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO)) y 37 de ellos se encuentran dentro de los 50 municipios considerados con los menores índices de desarrollo humano de acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

IMSS Oportunidades opera un Modelo de Atención Integral a la Salud en donde el eje fundamental radica en la participación comunitaria a través de más de 260 mil voluntarios que actúan como vínculo entre las unidades médicas y la comunidad, permitiendo así articular las acciones médicas institucionales con las costumbres y tradiciones de la población indígena, bajo un marco de respeto y entendimiento de la cosmovisión que ellos tienen de la salud.

Dicha participación comunitaria, más que un ordenamiento legal, es parte sustancial de la estrategia, la cual surge del análisis de las causas reales de la enfermedad y de la muerte, así como de la relevancia que juegan los factores derivados del entorno ambiental y del comportamiento individual y colectivo como determinantes del proceso salud-enfermedad, a efectos de incidir en los factores primarios que determinan los daños y los riesgos para la salud bajo un enfoque integral de la salud que trasciende la medicina asistencial hacia un modelo de atención eminentemente preventivo.

De esta manera, se enfrentan las causas y los riesgos de la pérdida de la salud a través de estrategias educativas de alto impacto que promueven la apropiación de conocimientos y adopción de hábitos saludables para su replica en la comunidad, propiciando el aprovechamiento de los recursos de salud disponibles incluidos los de la medicina tradicional y fomentando el empleo de las tecnologías apropiadas al medio.

Bajo este modelo de atención integral a la salud y acorde con las principales causas de morbilidad y mortalidad que afectan a la población indígena, en IMSS Oportunidades se definen las prioridades en salud y las estrategias a realizar con énfasis en la prevención y el desarrollo humano, tomando en consideración que en las poblaciones indígenas prevalecen patrones de mortalidad y morbilidad dominados por enfermedades contagiosas, con dificultad para el acceso a los servicios médicos y con disparidades entre los estados más ricos del norte y los más pobres del sur; situación que refleja la inequidad y las diferencias

entre los niveles de desarrollo económico, social y educativo y en donde el índice de marginación como la medida del grado de privación social es mas alto en las entidades del centro y sur del país.

Aun cuando en México, desde hace 70 años, se ha observado un descenso sostenido de la mortalidad, existe un diferencial muy importante en cuanto al riesgo de morir por el hecho de ser indígena en comparación con la población general. La mortalidad es 30 por ciento superior en los indígenas, siendo más marcada en las mujeres (36 por ciento) que en los hombres (25 por ciento). También existen importantes diferencias en cuanto a las causas de mortalidad general, mientras que las cinco principales causas en el país corresponden a enfermedades no transmisibles, en la mortalidad indígena dos enfermedades infecciosas se mantienen dentro de las primeras causas de muerte: las infecciones intestinales y la neumonía.

El peso relativo de la mortalidad por enfermedades transmisibles en la población indígena es de casi el doble (16 por ciento) que el nacional (9 por ciento). Los diferenciales más importantes en cuanto a causas de mortalidad se encuentran en la tuberculosis pulmonar, cuya tasa es el doble y las diarreas el triple comparadas con el nacional.

El principal problema de nutrición de los menores de 5 años es la desnutrición crónica, manifestada por retardo en el crecimiento en casi la mitad de la población indígena (44 por ciento), contra 17,7 por ciento a nivel nacional así como la anemia, que afecta a un 36 por ciento de los niños indígenas (27 por ciento en los no indígenas).

Pero sin duda alguna, uno de los mayores rezagos en materia de salud se concentra en la mortalidad materna, la cual constituye un indicador del grado de desarrollo social nacional, siendo para el caso de México tres veces más alta en las mujeres indígenas comparada con el nivel nacional, hecho que tiene su origen en la triple marginación que enfrentan por su condición de género, clase y etnicidad.

Por consiguiente, las prioridades en salud definidas por IMSS Oportunidades se enmarcan en:

- la promoción de la mejor nutrición, en especial prevenir y atender la desnutrición de los niños, desde la etapa gestacional y hasta los 5 años de edad, y de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia mediante la entrega de suplementos alimenticios, la vigilancia nutricional y la educación alimentario-nutricional;
- la salud materno-infantil con énfasis en disminuir la mortalidad materna mediante la consolidación de los avances en materia de planificación familiar y en nuevas estrategias para el acercamiento de los servicios a las mujeres que requieren atención especializada por embarazos de alto riesgo o complicaciones del mismo;
- la salud integral de los adolescentes indígenas principalmente en los aspectos de salud sexual y reproductiva que promuevan conductas responsables y sin riesgos basadas en la información, educación y comunicación;
- la salud integral de la mujer, específicamente para combatir el flagelo ocasionado por el cáncer cérvicouterino, contrarrestando la situación de inequidad en se encuentran las mujeres indígenas;
- la salud comunitaria, propiciando la mejora de las condiciones del saneamiento ambiental y fomentando comunidades saludables.

Para ello, la estrategia fundamental se sustenta en la prevención, la cual en el caso del Modelo de Atención Integral a la Salud de IMSS Oportunidades se consolida en el programa institucional denominado PrevenIMSS, que es la estrategia integradora de las acciones

orientadas a los grupos de edad específicos y a la prevención de riesgos y daños para la salud, la cual es asimismo el eje rector y punto de enlace entre los dos Regímenes del Instituto, ya que el PrevenIMSS aplica por igual a la población indígena no derechohabiente que a la derechohabiente de la seguridad social.

Por otra parte, se realizan diversas acciones intersectoriales que son articuladas por el Sistema Nacional de Salud y que, en el caso de los indígenas la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, instituyó un programa intersectorial en beneficio de los 50 municipios indígenas con menor índice de desarrollo humano, dentro de los cuales IMSS Oportunidades tiene presencia en 37 de ellos ubicados en seis entidades federativas. En dicho plan de acción convergen las dependencias del Gobierno Federal en materia de comunicación, energía, agua, vivienda, educación, salud, alimentación y desarrollo social, de tal manera que se integran y se fortalecen los recursos gubernamentales e institucionales para el desarrollo humano y comunitario de los indígenas que habitan estos municipios.

En esa constante búsqueda de iniciativas y estrategias para alcanzar la equidad en la salud de la población más pobre y vulnerable y concretamente para abatir el flagelo que representa la mortalidad materna en las zonas rurales y marginadas de México, destaca la reciente aprobación por parte del Honorable Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, que en un acto de solidaridad social ha tenido a bien autorizar que los hospitales de su Régimen Obligatorio del segundo y tercer nivel de atención al que solo tienen acceso los derechohabientes beneficiarios de la seguridad social, también puedan otorgar atención médica especializada a la población no derechohabiente protegida por IMSS Oportunidades en aquellos casos de embarazos de alto riesgo y de las urgencias médico quirúrgicas derivadas de complicaciones del embarazo, parto y puerperio.

Con la aprobación de dicha iniciativa se amplía la cobertura y se fortalece la capacidad resolutive médica de IMSS Oportunidades, acercando los servicios de alta especialidad a la población campesina e indígena cubierta por dicho Programa, pero sobretodo pone de manifiesto el alto significado de los preceptos de la solidaridad social, en un acto de justicia social y equidad en beneficio de las mujeres que, por sus condiciones de marginación, son más vulnerables de fallecer en la etapa reproductiva de su vida.

En conclusión, la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social a través de la trayectoria de 27 años del Programa IMSS Oportunidades pone de manifiesto que la seguridad social es una alternativa efectiva para la protección social y la salud de los indígenas del país y que existen posibilidades reales de impulsar iniciativas y desarrollar estrategias innovadoras para enfrentar los nuevos retos en el marco de una política social integral para el desarrollo humano de estos grupos poblacionales.