

Plan de acción

Segunda parte





Capítulo VI

Los retos

La atención a la salud mental, como parte de los esfuerzos del gobierno para propiciar el bienestar de la población y su participación activa en los procesos de la vida nacional, constituye un reto que requiere ser replanteado a partir de las nuevas condiciones del país. El problema de la salud mental no ha recibido la atención que merece como problema de salud pública y los retos que plantea el Estado Mexicano en materia de salud, obligan a tener un enfoque más amplio e integral que rebase los aspectos técnicos y agreguen nuevas dimensiones a la prevención y atención de la enfermedad mental; por esta razón en este programa los problemas de la salud mental se abordan no solamente desde su perspectiva clínica, sino también desde la perspectiva social e impacto económico, a fin de integrar una estrategia del Estado que aborde el problema desde su verdadera dimensión.

La atención a la salud mental, como parte de los esfuerzos del gobierno para propiciar el bienestar de la población y su participación activa en los procesos de la vida nacional, constituye un reto que requiere ser replanteado a partir de las nuevas condiciones del país

Misión CONADIC-SERSAME

Para atender los problemas en materia de salud mental, el Consejo Nacional contra las Adicciones, a través del Órgano Desconcentrado de los Servicios de Salud Mental, en congruencia con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Salud, ha establecido su misión:

“Promover y proteger la salud de los mexicanos, mediante la definición y conducción de la política nacional en materia de formación y desarrollo de recursos humanos, investigación, prevención y tratamiento, para la atención de los problemas de salud mental y el control de las adicciones, a fin de mejorar la calidad de vida individual, familiar y social”.

En México, como en otros países de Latinoamérica, los problemas de salud mental independientemente de los factores biológicos que los ocasionan, se vinculan también de manera importante con problemas asociados a la pobreza como la desnutrición y la desinformación en cuanto a los padecimientos mentales y la inequidad en el acceso a los servicios de salud. Además de la situación en desventaja de los grupos vulnerables, la población en su conjunto carece de información suficiente y oportuna para prevenir y atender adecuadamente a las personas con problemas mentales, además de que en nuestra cultura, como sucede en muchas otras, se percibe la enfermedad mental como un estigma adicional para el paciente.

En México, los problemas de salud mental se vinculan también con problemas asociados a la pobreza como la desnutrición y la desinformación en cuanto a los padecimientos mentales y la inequidad en el acceso a los servicios de salud

Los problemas de salud mental, a diferencia de otros padecimientos, tienen un origen en la estructura social y cultural que permite, y en algunos casos propicia, el abuso de sustancias que conllevan a la formación de una enfermedad mental y generan situaciones de violencia que tienen repercusiones adicionales en la salud. Los problemas de salud mental representan un problema de gran importancia en materia de salud pública, ya que 50% de las enfermedades incapacitantes, medidas en años de vida saludable (AVISA),

En respuesta a la situación en materia de salud mental en México, se han estructurado los retos de tal forma que puedan ser abordados de manera congruente y coordinada con las demás acciones de atención a la salud del sector

corresponde a este tipo de trastornos, los que sumados a los problemas de la vida moderna como el estrés, violencia, contaminación, hacinamiento, entre otros, a los que se enfrenta el ser humano y a las dificultades económicas de la población, hacen que la magnitud de estos padecimientos requieran de un enfoque que haga frente a su complejidad.

En respuesta a la situación en materia de salud mental en México, se han estructurado los retos de tal forma que puedan ser abordados de manera congruente y coordinada con las demás acciones de atención a la salud del sector. Siguiendo la misma estructura planteada en el Programa Nacional de Salud, en términos de equidad, calidad técnica e interpersonal y protección financiera, los retos que enfrenta el Programa de Acción en Salud Mental se describen a continuación.

Frente al problema de equidad, que busca abatir las desigualdades en salud, los retos específicos son:

- Reforma de los servicios de salud mental.
- Atención a grupos vulnerables.
- Equidad en los servicios.
- Corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

Frente al problema de calidad técnica e interpersonal que busca garantizar un trato adecuado a la población mexicana, los retos específicos son:

- Modelo integrado de atención a la salud mental
- Incremento en la calidad de los servicios
- Descentralización de los servicios de salud mental.
- Actualización, adecuación y vigilancia de la normatividad vigente.
- Coordinación interinstitucional.

Frente al problema de protección financiero que busca asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud mental, los retos específicos son:

- Protección financiera.
- Abasto de medicamentos.

Estos retos, descritos en detalle a continuación, se convierten en el fundamento para la definición de la gran estrategia en materia de salud mental del Programa Nacional de Salud y las correspondientes líneas de acción, acciones específicas y metas en salud mental que se describen en el capítulo siguiente.

Retos de equidad

El reto de la equidad está dirigido a lograr un cambio en el perfil de la salud mental, en donde se presentan desigualdades sociales y regionales

El reto de la equidad está dirigido a lograr un cambio en el perfil de la salud mental, en donde se presentan desigualdades sociales y regionales, por lo que los retos en esta materia son el implantar la reforma a los servicios de salud mental, la atención a grupos vulnerables, la equidad en los servicios y la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

Reforma de los servicios de salud mental

La reforma de los servicios de salud mental se propone en dos vertientes: la primera se refiere a la reasignación de funciones, que implica cambios en la ubicación de las unidades administrativas con sus efectos en las subsecretarías y a la inversión en infraestructura. El propósito es fortalecer y mejorar la capacidad instalada, así como implantar progresivamente el establecimiento de unidades hospitalarias psiquiátricas en aquellos estados que carecen de este tipo de servicios. De igual manera se conformarán módulos de atención en salud mental, para lo que se aprovecharán los consultorios existentes en las unidades básicas de salud y en los hospitales generales, en los cuales se pretende ofrecer servicios de atención preventiva, detección oportuna de los padecimientos y tratamiento de los mismos, así como la canalización a unidades especializadas cuando sea el caso, a través del establecimiento de un sistema de referencia y contrarreferencia. La habilitación de los centros de salud como centros comunitarios de salud mental en los agrupamientos poblacionales de más de 1'000,000 de habitantes, permitirá disminuir el tramo de referencia entre la unidad básica de salud y el servicio hospitalario, evitando la institucionalización de enfermos mentales crónicos con deterioro neurológico, situación de alto costo y bajo impacto (véase cuadro XVIII).

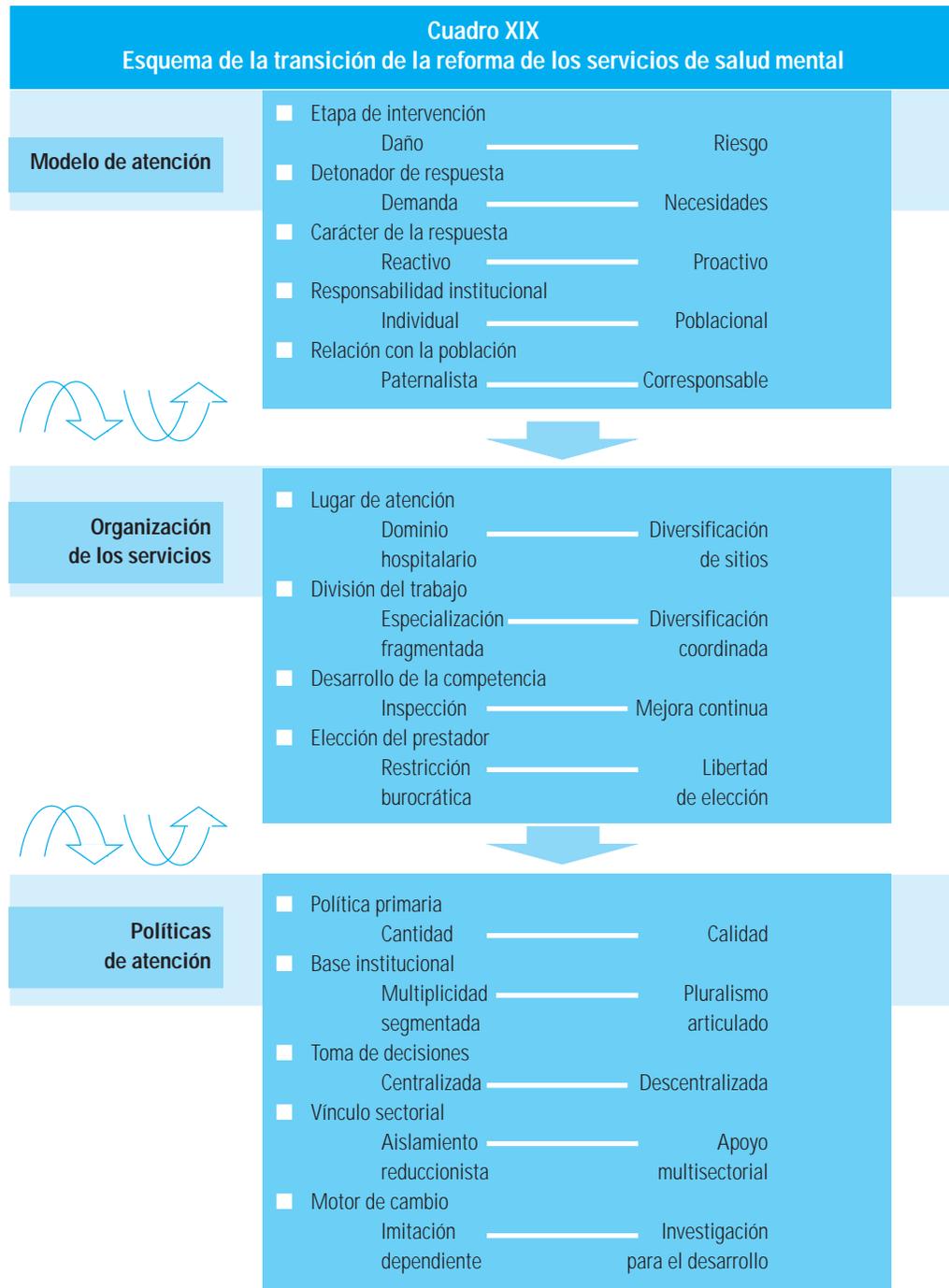
La segunda vertiente se orienta hacia la reforma de la atención psiquiátrica por medio de la renovación del paradigma de atención hospitalaria especializada, desplazándola hacia los servicios ambulatorios, al considerar que las necesidades de la población son el detonador de la respuesta del sistema, en lugar de la demanda individual y partiendo de que su vinculación con el desarrollo social se da a través del apoyo multisectorial. Esto permite un aprovechamiento racional de los recursos disponibles, reencausándolos hacia el fortalecimiento de programas orientados a brindar mayor calidad de vida al individuo, la familia y la sociedad. Con ello se intenta superar el rezago existente, tanto en materia de recursos humanos como en las unidades de atención en el país. Para lograrlo se continuará con la convocatoria a las asociaciones de especialistas en el tema, a las instituciones de educación superior, así como a los Institutos Nacionales de Salud, con el propósito de incrementar el interés de los estudiantes de las carreras afines a la especialidad y aprovechando la moderna tecnología de comunicación, para mantener actualizados a los trabajadores de la salud, principalmente a los médicos generales y familiares, adscritos al primer nivel de atención (véase cuadro XIX).

La reforma de los servicios de salud mental se propone en dos vertientes: la primera se refiere a la reasignación de funciones, que implica cambios en la ubicación de las unidades administrativas con sus efectos en las subsecretarías y a la inversión en infraestructura

La segunda vertiente se orienta hacia la reforma de la atención psiquiátrica por medio de la renovación del paradigma de atención hospitalaria especializada, desplazándola hacia los servicios ambulatorios

Cuadro XVIII Dimensiones principales del cambio	
Impulsar la renovación del paradigma de la atención especializada	<ul style="list-style-type: none"> ■ El eje sustantivo se desplaza del hospital especializado a los servicios ambulatorios en el marco de la atención primaria. ■ Aprovechamiento de los recursos disponibles para reencausarlos y lograr mejores resultados. ■ Promover la integración sectorial sumando a los organismos de seguridad social y de atención a grupos vulnerables mediante la inversión conjunta para el mejoramiento de los servicios.

Fuente: Servicios de Salud Mental, SSA, 2001





Una acción fundamental será el desarrollar una importante labor de sensibilización a la comunidad para disminuir el estigma que por años ha prevalecido en cuanto al enfermo mental; esto, para alcanzar un cambio de actitud en la sociedad, así como para lograr una mejor calidad en la atención del enfermo, otorgándole el diagnóstico correspondiente, asegurando la posibilidad de medicamentos y protegiendo sus derechos humanos.

Atención a grupos vulnerables

Este reto es, además de un reclamo ciudadano, una preocupación para las autoridades, ya que repercute directamente en el crecimiento del país y se trata de un problema ancestral con fuertes raíces culturales que no ha sido lo suficientemente atendido y al cual se debe dar especial énfasis. Para esto es importante favorecer la participación social y comunitaria, con campañas e iniciativas dirigidas a las poblaciones vulnerables, como son: indígenas, migrantes, discapacitados, niños de la calle, farmacodependientes, personas de la tercera edad, adolescentes embarazadas, población rural y delincuentes con enfermedad mental.

Equidad en los servicios

Uno de los retos de la actual administración es el de la equidad en el acceso a los servicios de salud. Son bien conocidas las profundas desigualdades sociales y regionales que persisten a pesar de los notables avances en las condiciones de salud; no obstante, ese avance no se ha distribuido de manera homogénea.

La transición epidemiológica se da en México con un perfil de doble reto: aún no se ha vencido el rezago representado por las enfermedades transmisibles, la desnutrición y los problemas de la reproducción y ya se tiene la demanda de los problemas emergentes manifestados por las enfermedades no transmisibles y las lesiones por accidente. Esta rezaga está altamente concentrado en las regiones sur y sureste del país, donde las desigualdades no se dan solamente en materia de las condiciones de salud, sino también en el acceso a los servicios. El concepto de cobertura se debe puntualizar; se ha logrado prácticamente la cobertura en todo el país de algunos servicios; sin embargo, la oferta de algunos servicios como son los de salud mental, está rezagada. El concepto de democratización de la salud no se concibe como una mercancía, un acto de caridad o un privilegio social; es un derecho social y, por lo tanto, su principio rector es el de equidad, que subyace al concepto de democratización que permea el Programa Nacional de Salud. Esto se basa en cuatro valores fundamentales de la democracia: el valor de la justicia, que remite inmediatamente al reto de la equidad; el valor de la libertad, que incluye la ampliación de los espacios para decidir cómo y con quién atenderse; el valor de la representación, con instituciones que representen los intereses de los ciudadanos; y finalmente, el valor de la participación que es el valor central de la democracia.

Son bien conocidas las profundas desigualdades sociales y regionales que persisten a pesar de los notables avances en las condiciones de salud; no obstante, ese avance no se ha distribuido de manera homogénea

Corresponsabilidad Gobierno-Ciudadanía

Derivado de la democratización en el acceso a los servicios de salud mental es necesario revisar, en el ámbito nacional, la participación de la población y la responsabilidad que tiene en cuanto al cuidado,

preservación y atención de su salud mental. Esto obliga a dejar atrás la idea de un gobierno paternalista, al que se le delegaba la responsabilidad de las acciones en pro de la salud, para pasar a un modelo que busca la participación de los ciudadanos y la corresponsabilidad para alcanzar satisfacción en las metas de la salud mental.

Es necesario promover la formulación de políticas públicas saludables en las diferentes áreas del bienestar, en la perspectiva de construir un soporte para la realización de acciones dirigidas a prevenir daños y enfermedades mentales

De esta manera, siguiendo los planteamientos del Programa Nacional de Salud, es necesario promover la formulación de políticas públicas saludables en las diferentes áreas del bienestar, en la perspectiva de construir un soporte para la realización de acciones dirigidas a prevenir daños y enfermedades mentales. En este sentido el papel del sector salud es el de promotor, orientador y organizador de las acciones intersectoriales y comunitarias en favor de la salud mental. El establecimiento de políticas públicas saludables debe contemplar, entre otras, actividades de comunicación social, buscando modificar patrones de comportamiento hacia estilos de vida saludable, así como reorientar los servicios de salud y otros servicios sociales. El propósito de la comunicación es divulgar conocimientos, forjar actitudes e inducir prácticas que fomenten en la población el desarrollo de actividades colectivas y personales, para que adopten conductas saludables.

Esta perspectiva de corresponsabilidad favorece el convertir a los ciudadanos y sus organizaciones en protagonistas del mejoramiento de la salud, sin obviar las responsabilidades del Estado y encontrar elementos para un mejor diagnóstico, en la experiencia de quienes viven cotidianamente los problemas. Las comunidades saludables, como lugar de encuentro entre gobernantes y ciudadanos y entre instituciones y beneficiarios, constituyen el ámbito de gestión más apropiado para convenir colectivamente los mejores caminos para avanzar hacia el bienestar.

Retos de calidad

Los retos de calidad comprenden la calidad técnica que está dirigida a mejorar las condiciones de salud de los mexicanos, y la calidad interpersonal para garantizar un trato adecuado. El programa de Acción en Salud Mental señala los retos que deben seguirse en esta materia.

Modelo de Atención Integral en Salud Mental.

Este reto corresponde a la necesidad de pasar de un modelo de atención que ha prevalecido en el tratamiento médico en un marco hospitalario especializado e institucional, a otro en el que promuevan acciones de tipo preventivo, tanto en la familia como en la comunidad

Este reto corresponde a la necesidad de pasar de un modelo de atención que ha prevalecido en el tratamiento médico en un marco hospitalario especializado e institucional, a otro en el que promuevan acciones de tipo preventivo, tanto en la familia como en la comunidad. Esto obliga a incluir iniciativas que mejoren la respuesta del sistema y la satisfacción de los usuarios de los servicios de salud mental, haciendo que las decisiones y el manejo de los recursos se lleven a cabo en el ámbito local y con la participación de los usuarios. Para llevar a cabo esta transición, la Secretaría de Salud propone adoptar un Modelo Integrado de Atención a la Salud (MIDAS), caracterizado por ser comunitario, de atención integral basado en compromisos, orientado al usuario y en congruencia con el cuidado profesional que fomenta el autocuidado.

En materia de salud mental, el reto está en la construcción y consolidación de un Modelo de Atención Integral en Salud Mental que cuente con personal debidamente capacitado y con la infraestructura adecuada y suficiente, que haga mejor uso de las instalaciones por la vía de convenios interinstitucionales, esquemas

eficientes de detección temprana de trastornos mentales y la incorporación de espacios adecuados dedicados expresamente al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de pacientes.

Incrementar la calidad de los servicios

Para elevar la calidad de los servicios de salud se han definido los fundamentos de la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud, la cual pretende innovar o reorientar los proyectos locales de salud para garantizar que la población reciba atención médica de calidad, en un entorno respetuoso, cálido, con trato humanitario y siempre salvaguardando el patrimonio familiar. La calidad se convierte en un reto mayor al alcanzar niveles altos de cobertura cuantitativa, donde se necesita garantizar que la infraestructura tenga un desempeño homogéneo, tanto en el aspecto técnico de la atención, como en el interpersonal y en el trato con la gente. La visión para 2025 está planteada para que el sistema de salud mexicano satisfaga la gran mayoría de las necesidades y expectativas de los usuarios directos e indirectos de los servicios de salud y de los prestadores, que posea un alto y homogéneo nivel de calidad y eficiencia.

El reto de la calidad tiene dos aspectos fundamentales: el técnico y el interpersonal. El reto de calidad técnica se refiere al desempeño homogéneo y se encamina a mejorar las condiciones de salud de los mexicanos, a través del desarrollo y aplicación de criterios de calidad en la forma de procedimientos y normas, educación y capacitación técnica del personal, dotación de instrumentos e infraestructura aplicables en todo el país para la atención de los problemas de salud mental, a fin de garantizar un nivel homogéneo en calidad técnica de los servicios. El énfasis y la orientación de los criterios de calidad será hacia la creación y/o consolidación de la atención en las regiones del país y los grupos socioeconómicos con menor cobertura, con el objeto de llevarlos a la media nacional; esto implica un sistema de criterios de calidad con un sentido gradual en un proceso de mejora continua. Consolidando un nivel medio en la calidad técnica de la atención, la fase siguiente sería mejorar el nivel de calidad técnica de manera homogénea en el país, con criterios más estrictos.

El reto de la calidad interpersonal tiene que ver con el trato inadecuado y va encaminado a garantizar un trato correcto, mediante el desarrollo y aplicación de programas de capacitación sobre relaciones interpersonales y sensibilización acerca de la relación con pacientes con problemas de salud mental. Incluye también programas de certificación de profesionales y de estímulos y recompensas al desempeño con calidad, así como programas de seguimiento del desempeño y aplicación de normas, así como de quejas y recomendaciones sobre la calidad del servicio.

Descentralización de los Servicios de Salud Mental

Este es un reto que se inició hace 18 años, ha tenido altibajos, innovaciones, nuevas épocas, nuevas formas de hacer las cosas. Si bien se ha avanzado mucho en la descentralización como política de Estado, quedan aún asuntos pendientes; entre ellos está el que varias instalaciones que todavía están centralizadas deberán devolverse a las entidades federativas y existen problemas por los excesivos trámites en ese sentido, por lo que se debe dar un fuerte impulso a la descentralización. Para enfrentar este reto es necesario que, en el contexto de un esquema normativo nacional, cada estado instrumente la operación de sus servicios de salud mental, en función de sus características y condiciones específicas.

La visión para 2025 está planteada para que el sistema de salud mexicano satisfaga la gran mayoría de las necesidades y expectativas de los usuarios directos e indirectos de los servicios de salud y de los prestadores, que posea un alto y homogéneo nivel de calidad y eficiencia

Para enfrentar este reto es necesario que, en el contexto de un esquema normativo nacional, cada estado instrumente la operación de sus servicios de salud mental, en función de sus características y condiciones específicas

El área central de los Servicios de Salud Mental deberá atender su función de normar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de atención psiquiátrica, neurológica y de rehabilitación psicosocial

Para avanzar también en la formulación de estrategias estatales de salud mental se tienen que organizar representaciones de los servicios de salud mental en cada entidad federativa, que coordinen, en los ámbitos estatal y municipal, el desarrollo de Programas Estatales de Acción en Salud Mental, integrándolos a los Programas Estatales de Salud. Así, el área central de los Servicios de Salud Mental deberá atender su función de normar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de atención psiquiátrica, neurológica y de rehabilitación psicosocial, consolidando la descentralización de los hospitales psiquiátricos a los gobiernos de las entidades federativas así como contribuir con la normatividad a la formulación de los programas estatales mencionados. Uno de los resultados de estas acciones deberá ser el que se pueda conformar una Red Nacional de Servicios de Atención de Salud Mental y organizar un sistema de referencia y contrarreferencia, a nivel nacional que permita optimizar los recursos por zonas en todo el país.

La federalización se concreta no sólo en el hecho de que cada estado sea autosuficiente, sino que la cooperación interestatal sea un ejercicio de cooperación horizontal, situación que es muy clara en los servicios de salud pública. Hay una gran cantidad de servicios donde si un estado falla en sus metas afecta a sus vecinos.

Actualización, adecuación y supervisión de la normatividad vigente

Para enfrentar este reto es necesario revisar, proponer y actualizar, si fuera el caso, la legislación, tanto en materia de la salud mental, como en otros ámbitos de carácter económico, educativo y social; esto implica el análisis y emisión de normas relacionadas con la atención a pacientes, educación y capacitación para la salud mental, la comunicación e información que estimulen conductas saludables, la investigación y otros rubros. En particular, es pertinente revisar y elaborar, cuando el caso lo amerite, la normatividad existente con respecto a la atención de los grupos vulnerables, tomando en cuenta las políticas internacionales que sean viables de ser utilizadas en nuestro país.

Para la actualización, cumplimiento y difusión de los ordenamientos actuales será necesario crear instrumentos de control y evaluación que garanticen la aplicación de la reglamentación, lo cual permitirá evaluar la satisfacción de los servicios que se prestan a los usuarios y servirá como un elemento de realimentación continua para mejorar o corregir acciones inadecuadas.

Coordinación interinstitucional

Las funciones prioritarias de prevención y control de las enfermedades se contemplan en un marco integral y complementario; su desarrollo requiere de una amplia coordinación entre los diferentes niveles técnico administrativos y con otras instituciones, cuyos programas impactan o condicionan la salud de la población. Es necesario contribuir a elevar los niveles de salud y de vida de los mexicanos por medio del establecimiento de estrategias de coordinación y concertación de alcance nacional, que permitan incidir tanto en la prestación de servicios para la prevención de los trastornos de salud mental, como en la detección, el tratamiento y la rehabilitación de estos problemas, con un enfoque científico y de calidad en el servicio.

Es necesario contribuir a elevar los niveles de salud y de vida de los mexicanos por medio del establecimiento de estrategias de coordinación y concertación de alcance nacional, que permitan incidir tanto en la prestación de servicios para la prevención de los trastornos de salud mental, como en la detección, el tratamiento y la rehabilitación



De esta manera, para poder brindar a la población un enfoque completo a los problemas de salud mental en donde participen correcta y coordinadamente todas las instituciones involucradas, será necesario diseñar y negociar esquemas de coordinación con instancias dentro de la Secretaría, con otros organismos del sector salud, con instancias de salud en los estados y con otros sectores que participan o influyen directa o indirectamente en los riesgos o daños a la salud, así como en prevención y control de los mismos.

Retos de protección financiera

El reto de protección financiera es, quizás, el más difícil de abordar, pues implica mover fuerzas que en muchos casos están fuera del ámbito y control del mismo sector salud; sin embargo, si el propósito a alcanzar es el bienestar de los mexicanos, este reto debe ser enfrentado de manera enérgica y con la participación de la sociedad.

Protección financiera

El reto de la protección financiera es un tema que había estado relativamente ausente del debate público; hasta ahora no se había analizado con detalle el hecho de que gran cantidad de familias mexicanas tienen que sufragar gastos excesivos para atender sus problemas de salud y cuando esto sucede las finanzas familiares se ven profundamente afectadas, afectándose radicalmente el patrimonio familiar. En los problemas de salud mental la situación es aún más grave, pues además de tener que enfrentar los gastos iniciales de atención al paciente, su atención se vuelve en un gasto permanente para la familia debido a la cronicidad de la mayoría de los padecimientos.

El principal reto de la protección financiera en la salud mental es el de disminuir la inseguridad de la población por sufrir gastos catastróficos cuando se presenta alguna enfermedad, garantizando la justicia en el financiamiento en materia de salud. La contribución de la estrategia en materia de salud mental deberá estar en la revisión de los procedimientos y costos asociados a los tratamientos de los trastornos mentales, así como definir estrategias y criterios para hacer más eficiente y rentable la gestión en salud. Asimismo, se deberán evaluar opciones y estrategias de ampliación de cobertura con sistemas de prepago para la atención de estos problemas.

El principal reto de la protección financiera en la salud mental es el de disminuir la inseguridad de la población por sufrir gastos catastróficos cuando se presenta alguna enfermedad, garantizando la justicia en el financiamiento en materia de salud

Abasto de medicamentos

El tratamiento de pacientes con problemas de salud mental enfrenta dos retos particulares en cuanto al costo del tratamiento: el alto costo de los medicamentos y la cronicidad de los padecimientos. Existen medicamentos para el tratamiento de enfermedades mentales que no tienen un alto costo directo, pero que al generar efectos secundarios dan origen a un gasto adicional; aquellos que generan menos efectos secundarios son significativamente más caros, lo que los convierte en inaccesibles para la mayoría de la población.

El reto del abasto de medicamentos en materia de salud mental está en la definición de cuadros básicos de medicamentos para los padecimientos en sus diferentes etapas, el abastecimiento oportuno de medicamentos en unidades médicas y en hospitales de salud mental, en un sistema controlado de prescripción correcta y oportuna y en la distribución selectiva de medicamentos a grupos de menor ingreso, previo análisis de su perfil socioeconómico.

El tratamiento de pacientes con problemas de salud mental enfrenta dos retos particulares en cuanto al costo del tratamiento: el alto costo de los medicamentos y la cronicidad de los padecimientos