

Enfoque Estratégico de la OMS para fortalecer políticas y programas de salud sexual y reproductiva



Organización
Mundial de la Salud

Enfoque Estratégico de la OMS para fortalecer políticas y programas de salud sexual y reproductiva

© Organización Mundial de la Salud 2008

Se reservan todos los derechos. Las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud pueden solicitarse a Ediciones de la OMS, Organización Mundial de la Salud, 20 Avenue Appia, 1211 Ginebra 27, Suiza (tel.: +41 22 791 3264; fax: +41 22 791 4857; correo electrónico: bookorders@who.int). Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir las publicaciones de la OMS - ya sea para la venta o para la distribución sin fines comerciales - deben dirigirse a Ediciones de la OMS, a la dirección precitada (fax: +41 22 791 4806; correo electrónico: permissions@who.int).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización Mundial de la Salud, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que la Organización Mundial de la Salud los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan letra inicial mayúscula.

La OMS ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que Figura en la presente publicación, no obstante lo cual, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de ese material, y en ningún caso la Organización Mundial de la Salud podrá ser considerada responsable de daño alguno causado por su utilización.

Enfrentados al desafío de poner en práctica los ideales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) y otras cumbres mundiales del último decenio, los tomadores de decisiones y los responsables de los programas relacionados con la salud sexual y reproductiva se preguntan como pueden:

- Mejorar el acceso a y la calidad de los servicios de planificación familiar y de otros servicios de salud sexual y reproductiva;
- Aumentar la asistencia calificada durante el parto y fortalecer los servicios de referencia y derivación de casos;
- Reducir el número de personas que recurren al aborto y mejorar la calidad de los servicios que ofrecen tratamiento en casos de aborto ya existentes;
- Proporcionar información y servicios que respondan a las necesidades de las personas jóvenes; e
- Integrar la prevención y el tratamiento de las infecciones del aparato reproductor, incluido el VIH/SIDA, con otros servicios de salud sexual y reproductiva.

Con el fin de ayudar a responder a éstas y a otras preguntas conexas, 25 países han utilizado el Enfoque Estratégico para fortalecer las políticas y programas relativos a la salud sexual y reproductiva, patrocinado por la OMS. Los programas de atención de salud del sector público, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales, han sido los usuarios más frecuentes del Enfoque Estratégico. Éste comprende un proceso de tres etapas destinado a ayudar a los países a evaluar las necesidades y las prioridades en materia de salud reproductiva, ensayar políticas y adaptaciones de programas con el fin de abordar esas necesidades y, posteriormente, expandir las intervenciones exitosas. Aunque inicialmente se implementó en 1993 como enfoque sistemático para la introducción de anticonceptivos, el Enfoque Estratégico ha sido adaptado para abordar una serie de problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva, y ha demostrado ser un método eficaz para fortalecer las políticas y los programas. Ocho países han utilizado el enfoque por segunda vez,

centrándose en diferentes problemas. En el Cuadro 1 se indican algunos ejemplos de su aplicación.

El Enfoque Estratégico reúne y combina conceptos y prácticas de salud pública y de las ciencias sociales y administrativas de gestión con los principios y características esenciales de la CIPD:

- **un proceso de aplicación** en fases que establece vínculos entre las fases de diagnóstico inicial, investigación o pruebas-piloto, y expansión a escala;
- **un marco de sistemas** que pone de relieve los factores pertinentes para la toma de decisiones relativas a que servicios son los más apropiados;

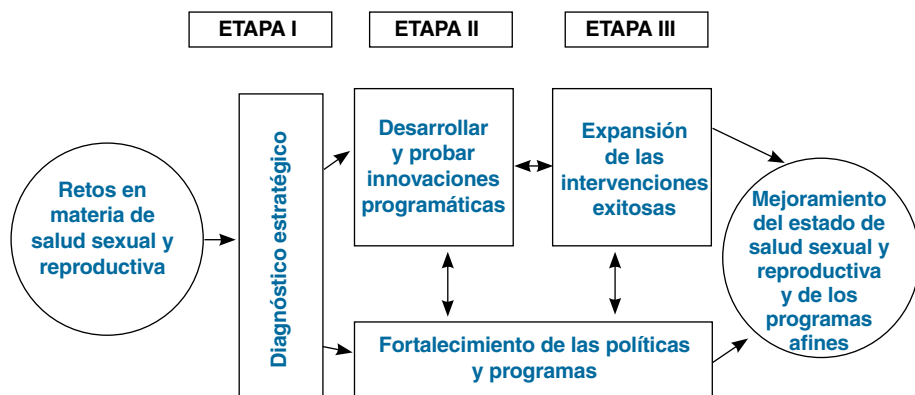
Cuadro 1. Ejemplos de la aplicación del Enfoque Estratégico	
País/región	Temas abordados
Etiopía República Democrática Popular Lao Myanmar Rajasthan, India Yunnan, China	Políticas y programas integrales de salud reproductiva
Brasil China Ghana Kosovo, Serbia Letonia	Infecciones del aparato reproductor, incluido el VIH/SIDA
Bolivia Nepal Paraguay Guatemala	Salud materna y planificación familiar
Brasil Chongqing, China Omán Viet Nam Zambia	Introducción de anticonceptivos y atención de calidad en los servicios de planificación familiar
Mongolia Rumania Viet Nam	Prevención de abortos inseguros o de riesgo
Kirguistán	Salud de los adolescentes
Bolivia Uttar Pradesh, India	Cáncer cervicouterino

- **una filosofía de salud reproductiva** en el marco de los derechos reproductivos, la igualdad de género y el empoderamiento de las personas;
- **un énfasis en el mejoramiento del acceso equitativo y la calidad de la atención** de manera que los servicios se centren en los usuarios y respondan a las necesidades de la comunidad;
- **un proceso participativo** en el que se tengan en cuenta las preocupaciones de todos los actores sociales pertinentes; y
- **el país se apropia** del proceso y de los resultados.

Un proceso en tres etapas para el fortalecimiento de las políticas y los programas

El Enfoque Estratégico se inicia con la vista puesta en la meta del proceso – instituciones más fuertes que puedan expandir servicios sostenibles en larga escala y políticas eficaces que permitan mejorar el acceso a la atención y la calidad de ésta. La implementación del Enfoque Estratégico comprende tres etapas: 1) diagnóstico estratégico para identificar las necesidades y las prioridades; 2) probar innovaciones en los servicios de salud a escala limitada (programas-piloto); y 3) expansión en larga escala para que los beneficios de las innovaciones de probada eficacia puedan llegar a más personas. En cada etapa se producen varios resultados que refuerzan los programas y las políticas y contribuyen a mejorar la salud sexual y reproductiva, como ilustra la Figura 1. El objetivo de este proceso de acumulación de experiencia es lograr que las decisiones estratégicas y las consiguientes inversiones en los programas se basen en evidencias de su efectividad en el contexto local y en los aportes de todos los actores sociales pertinentes.

Figura 1. El proceso de implementación del Enfoque Estratégico



La primera etapa consiste en un diagnóstico estratégico en el que se examinan la situación existente y los enfoques alternativos para resolver un problema. Después de recoger y analizar la información existente, un equipo multidisciplinario participativo, en el que figuran altos responsables por la toma de decisiones, lleva a cabo un trabajo de campo para recoger nuevos datos, utilizando un enfoque principalmente cualitativo que incluye la realización de entrevistas y observaciones directas de servicios. Las consultas mantenidas con los actores sociales a lo largo del proceso ayudan a alcanzar consenso para hacer recomendaciones respecto de la adopción de nuevas políticas o la modificación de las existentes, y del mejoramiento de la prestación de servicios, la gestión de programas y las intervenciones a nivel comunitario.

En la etapa siguiente, se desarrollan o se adaptan las innovaciones recomendadas de los servicios de salud – tecnologías, servicios, o prácticas nuevas o modificadas – y se prueban en proyectos piloto a escala limitada en diferentes niveles del sistema de salud. Las innovaciones suelen incluir procesos destinados a mejorar la participación de la comunidad; herramientas, directrices y protocolos; materiales didácticos y enfoques educativos; actividades de desarrollo organizacional y aplicación de políticas. La evaluación, que recurre a métodos de investigación cualitativa y cuantitativa, es fundamental para determinar si la aplicación de las innovaciones es factible, aceptable, eficaz y sostenible en el contexto particular, y si las intervenciones mejoran realmente el acceso y la calidad de ésta.

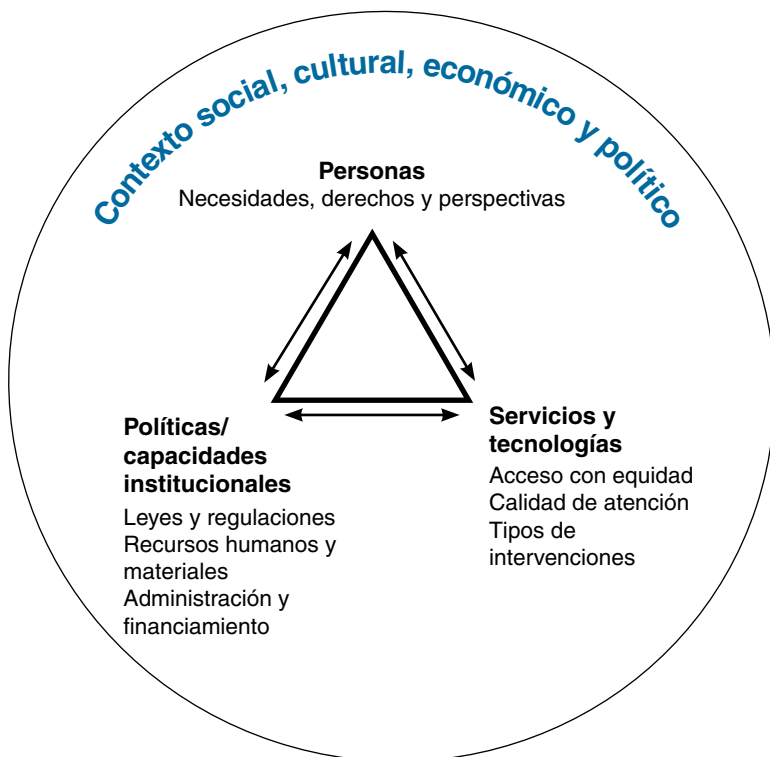
Una vez que la investigación ha permitido identificar qué es lo que funciona a la luz de las oportunidades y las limitaciones existentes, se desarrolla una estrategia para la expansión a escala de las intervenciones de probada eficacia. Para que la expansión resulte exitosa es necesaria la orientación y colaboración de un grupo u organización que tenga experiencia con el Enfoque Estratégico (equipo de recursos) a fin de garantizar que las características esenciales de las innovaciones se mantengan intactas cuando se expandan a nuevas áreas. Se presta considerable atención a la creación de la capacidad política, técnica, programática y de gestión que son esenciales para garantizar el éxito. El intercambio continuo de resultados, las actividades de promoción y los procesos de movilización de la comunidad consolidan la expansión del programa y la elaboración de políticas. La naturaleza y el ritmo de la estrategia de expansión varían en función de las características del sector de salud, así como del entorno político y sociocultural más amplio y de los recursos disponibles, en los que suelen incidir los cambios de liderazgo y de las prioridades nacionales.

Principios que guían el Enfoque Estratégico

Un marco de sistemas

El Enfoque Estratégico emplea un marco de sistemas (Figura 2) para llamar la atención sobre los múltiples factores críticos que, en conjunto, afectan la viabilidad, aceptabilidad, eficacia y sostenibilidad de las acciones encaminadas a mejorar la salud reproductiva. La perspectiva de sistemas nos recuerda que la capacidad de una nueva tecnología o servicio para mejorar el acceso y la calidad de ésta debería evaluarse en el contexto de todo el sistema de salud, y no sólo en base a los méritos de la intervención propiamente dicha. La atención prestada a las interrelaciones dinámicas entre los elementos del marco orienta la toma de decisiones, en las tres etapas, en el proceso de implementación del Enfoque Estratégico.

Figura 2. Marco de sistemas que guían el Enfoque Estratégico



Filosofía de la salud sexual y reproductiva

El Enfoque Estratégico considera que los sistemas de salud tienen la responsabilidad vital de velar por el respeto efectivo de los principios éticos universales de los derechos humanos, las libertades individuales y la dignidad. Hace suyos los valores de los derechos reproductivos, la igualdad de género, y el empoderamiento de las mujeres, proclamados por la CIPD y otras cumbres internacionales. Esos conceptos reconocen que las mujeres no sólo soportan indiscutiblemente la carga más pesada de los problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva, sino que además muchos de esos problemas son consecuencia de las desigualdades que persisten entre los géneros – incluida la relativa falta de poder y de influencia de las mujeres en la vida pública y privada.

Énfasis en el acceso equitativo y la calidad

Asegurar el acceso equitativo a la atención y mejorar la calidad son preocupaciones prioritarias del Enfoque Estratégico, al igual que los factores que propician o facilitan el acceso equitativo a servicios de buena calidad. Las intervenciones que tienen por finalidad alcanzar esos objetivos suelen comprender el fortalecimiento de los sistemas de capacitación, supervisión, logística, información y sistemas de referencia de casos; la actualización o introducción de guías y manuales técnicos; y la promoción de cambios en materia de políticas.

Un proceso participativo

El Enfoque Estratégico se basa en escuchar y aprender de una amplia gama de actores sociales. Promueve que se tomen en cuenta las opiniones y necesidades expresadas por los miembros de la comunidad y los dirigentes de las organizaciones de mujeres, jóvenes y otro tipo de organizaciones comunitarias, así como de los responsables por la formulación de políticas, gestores de programas, proveedores de servicios, investigadores y expertos técnicos, ayudando a que se forme consenso entre ellos, aumentando de ese modo las posibilidades de que las políticas y programas sean sostenibles.

El proceso es propiedad del país

El Enfoque Estratégico pone la toma de decisiones en manos de los participantes nacionales. Un equipo dirigido por profesionales del país establece, en consulta con los actores sociales, la agenda de políticas y programas de salud reproductiva que guiará el proceso. Los organismos técnicos y organismos donantes desempeñan funciones de orientación y asistencia técnica—apoyando y facilitando el proceso.

Puesta en práctica del Enfoque Estratégico

Las experiencias del Brasil, Viet Nam, y Zambia ilustran la variedad de resultados alcanzados con la utilización del Enfoque Estratégico. La flexibilidad de la metodología hizo posible que cada país hiciera las correspondientes adaptaciones, conservando al mismo tiempo las características esenciales. Los tres países comenzaron con un diagnóstico de la necesidad de introducir anticonceptivos dentro de un contexto más amplio de salud sexual y reproductiva.

El sistema de salud del **Brasil** está sumamente descentralizado, y los gobiernos municipales tienen en gran medida la responsabilidad de apoyar los servicios públicos de salud. A raíz del diagnóstico estratégico se llevó a cabo un proyecto de investigación acción en una municipalidad, con el fin de probar un modelo integral de prestación de servicios de salud reproductiva. Las autoridades locales, los proveedores y las organizaciones comunitarias de mujeres trabajaron conjuntamente para diseñar, ejecutar y monitorear las intervenciones, que incluyeron la implementación de un sistema de programación de consultas y servicios de atención centrados en la usuaria, capacitar a proveedores en orientación/consejería y perspectivas de género, y establecer un centro de referencia de casos de salud reproductiva que hacía extensivos los servicios a hombres y adolescentes. Los resultados de la investigación demostraron que el modelo probado podía conseguir mejoras sustanciales y sostenibles en la disponibilidad, el acceso y la calidad de la atención en el contexto de un sistema de salud municipal con un nivel precario de recursos. Posteriormente esta innovación fue adaptada y replicada con éxito en otras cuatro municipalidades.

Una evaluación de este proceso de expansión a escala constató un aumento en el uso de los servicios y mejoras sostenidas de la calidad de la atención, incluso en los centros que experimentaban dificultades financieras y administrativas. Otros estados y municipalidades han solicitado apoyo para reproducir el enfoque y el modelo, y las innovaciones se han extendido ya a más de 20 municipalidades. El eje central de la estrategia de expansión aplicada en el Brasil es un programa de capacitación participativo que se centra en el desarrollo organizacional, la competencia del proveedor y el empoderamiento de la comunidad. A medida que las municipalidades obtienen capacidad en materia de capacitación de profesionales y prestación de servicios, van estableciendo sus propios centros de formación en salud reproductiva para capacitar a los proveedores de su municipalidad y a los de otras municipalidades vecinas. Una red electrónica utiliza la World Wide Web para mantener el contacto entre los equipos de capacitación y el personal de las municipalidades a lo largo del país, asegurando así la continuidad de las oportunidades de aprendizaje.

El Enfoque Estratégico se utilizó por segunda vez cuando el Ministerio de Salud solicitó que se realizara un diagnóstico estratégico relacionado con el VIH/SIDA en algunas ciudades ubicadas en la extensa frontera internacional del Brasil. Se desprendió de las conclusiones del estudio que los camioneros constituían un grupo de población particularmente vulnerable que necesitaba medidas de prevención y tratamiento del VIH/SIDA. Un estudio emprendido en colaboración con el programa contra el VIH/SIDA de una municipalidad está probando la viabilidad y los resultados de ofrecer servicios móviles de prevención y tratamiento en los puestos de control fronterizos. Los servicios integrales abarcan las pruebas de detección de la hipertensión y la diabetes, actividades educativas, la prevención y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual, y las pruebas de detección y la consejería sobre el VIH. Si resultan satisfactorios, está previsto ampliar esos servicios esenciales centrados en este grupo de población de difícil acceso para otros lugares. El estado de Ceará al nordeste del Brasil también usó el Enfoque Estratégico para mejorar la prevención y el tratamiento de las infecciones del aparato reproductor en su programa contra el VIH/SIDA.

En **Viet Nam**, la aplicación del Enfoque Estratégico tuvo lugar en el entorno de un programa de planificación familiar sumamente centralizado y de orientación demográfica. El diagnóstico estratégico (Etapa 1) puso de relieve que era prioritario mejorar la calidad de la atención en los servicios existentes en vez de introducir nuevos anticonceptivos. No obstante, el Gobierno tenía sumo interés en aumentar la difusión del anticonceptivo inyectable acetato de medroxiprogesterona de depósito (AMPD). En consecuencia, la siguiente etapa se centró en desarrollar y probar intervenciones de prestación de servicios para apoyar la introducción del AMPD, reforzando al mismo tiempo la calidad de la atención en los servicios de planificación familiar.

Las innovaciones, que se probaron en cuatro distritos, demostraron que la introducción de un nuevo método podía mejorar las opciones disponibles para las mujeres y que la atención de buena calidad aumentaba la continuidad en el uso de anticonceptivos. Posteriormente, las innovaciones se agruparon en un conjunto de instrumentos de gestión para la ampliación gradual en todos los distritos de 21 provincias. Las autoridades provinciales y de distrito recibieron orientaciones sobre la aplicación de ese conjunto de herramientas en el marco de reuniones de información sobre políticas y talleres participativos. Tras la expansión inicial a 21 provincias, el Gobierno de Viet Nam ha seguido reproduciendo y expandiendo las actividades al total de 64 provincias. El Gobierno también decidió volver a utilizar el proceso, con el fin de elaborar estrategias para reducir los embarazos no deseados y mejorar la seguridad y la calidad de la atención al aborto.

Las reformas del sector sanitario, los numerosos cambios políticos y los efectos del VIH/SIDA fueron aspectos determinantes de la experiencia de **Zambia**. El diagnóstico estratégico identificó la necesidad de introducir cambios fundamentales en la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva y, especialmente, en la composición de la limitada combinación de métodos anticonceptivos. Entre las medidas normativas y programáticas introducidas posteriormente cabe citar la eliminación gradual de los anticonceptivos orales a dosis altas suministrados por el sector público y la elaboración de directrices sencillas para los servicios de planificación familiar. Un estudio de investigación operativa realizado en los tres distritos de salud rurales de una provincia elaboró y probó un conjunto de intervenciones que incluían la introducción de tres nuevos anticonceptivos a la gama de métodos, una serie de herramientas autodidácticas para la formación y supervisión de proveedores, y actividades de movilización de la comunidad para hacer participar activamente a los aldeanos en la prestación y la gestión de los servicios de salud reproductiva.

Este conjunto de intervenciones produjo un aumento en el uso de los anticonceptivos y en la continuidad de dicho uso, y se mejoró de forma manifiesta la calidad de la atención. Las autoridades provinciales y del gobierno central decidieron que ese modelo de prestación de servicios debía expandirse a los ocho distritos de la provincia. Se autorizó a los distritos a decidir – en función de sus necesidades y condiciones locales – el método más apropiado para dotarse de un conjunto común de normas de calidad y de las inversiones relativas necesarias para ello. El énfasis del proceso de expansión fue maximizar los escasos recursos mediante el fortalecimiento de los vínculos entre los distritos. En la actualidad los distritos participan en programas conjuntos de capacitación; adquieren equipos, suministros y productos básicos colectivamente; y colaboran en actividades que en el pasado realizaban de manera independiente.

Una metodología práctica, basada en evidencias

En una evaluación del Enfoque Estratégico se llegó a la conclusión de que éste había abierto nuevos caminos al aplicar una perspectiva de sistemas a las políticas y programas relativos de salud sexual y reproductiva. En los países en los que se ha aplicado el enfoque, los gestores, investigadores y otros interesados han constatado que su metodología práctica, basada en evidencias, logra resultados beneficiosos.

Para mayor información sobre el Enfoque Estratégico y sobre las experiencias de los países en su aplicación, sírvanse consultar el sitio web http://www.who.int/reproductive-health/strategic_approach/index.htm.