

Atención primaria de salud

Proyecto de marco operacional Atención primaria de salud: transformar la visión en acción

Informe del Director General

ANTECEDENTES

1. De conformidad con la resolución WHA72.2 (2019), el Director General ha elaborado un proyecto de marco operacional para la atención primaria de salud, que se habrá de tener plenamente en consideración en los programas generales de trabajo y los presupuestos por programas de la OMS con objeto de fortalecer los sistemas de salud y apoyar a los países en la intensificación de los esfuerzos nacionales para asegurar la atención primaria de la salud. Está dirigido principalmente a los dirigentes gubernamentales nacionales y, cuando procede, subnacionales. El proyecto de marco operacional también tiene por objeto orientar las medidas de otros agentes nacionales y mundiales, por ejemplo, los agentes no estatales, en particular los donantes y la sociedad civil. La versión completa del proyecto revisado de marco operacional, que incluye cambios efectuados a raíz de las amplias consultas celebradas tras la publicación del documento original en Astaná (Kazajstán) en octubre de 2018, está disponible en el sitio web de la OMS.^{1, 2} Tras consultar con los Estados Miembros, y teniendo en cuenta sus aportaciones, el proyecto de marco operacional se presentará a la 73.^a Asamblea Mundial de la Salud en 2020 para su consideración.

2. Como se indica en la Declaración de Alma-Ata de 1978 y, de nuevo, 40 años después en el documento de la OMS y el UNICEF de 2018 titulado *A vision for primary health care in the 21st century: towards universal health coverage and the Sustainable Development Goals*,³ la atención primaria de salud es un enfoque de la salud en el que participan todas las instancias gubernamentales y de la sociedad y que combina estos tres componentes: políticas y medidas multisectoriales; el empoderamiento de las personas y las comunidades, y servicios de salud integrados y centrados en la atención primaria y las funciones esenciales de salud pública. Los sistemas de salud orientados hacia la atención primaria de salud son sistemas de salud cuya organización y funcionamiento giran en torno a un objetivo principal,

¹ Véase <https://www.who.int/servicedeliverysafety/Draft-Operational-Framework-PHC-EB146.pdf> (consultado el 31 de enero de 2020).

² De conformidad con la resolución WHA69.19 (2016) relativa a la Estrategia mundial de recursos humanos para la salud: personal sanitario 2030, se llevó a cabo una evaluación de las repercusiones para el personal de salud del proyecto de marco operacional para la atención primaria de salud: transformar la visión en acción (véase http://www.who.int/hrh/activities/HealthWorkforceImpactAssessment_PHC_Oct2019.pdf), consultado el 19 de noviembre de 2019.

³ Véase OMS y UNICEF. *A vision for primary health care in the 21st century: towards universal health coverage and the Sustainable Development Goals*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2018 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/328065>), consultado el 20 de noviembre de 2019.

que consiste en garantizar el derecho de todas las personas a gozar del grado máximo de salud que se pueda lograr, potenciando de este modo la equidad y la solidaridad. Están compuestos por un conjunto básico de elementos estructurales y funcionales que contribuyen a la consecución de la cobertura universal de servicios aceptables para la población que promueven la equidad, así como del acceso universal a los mismos. La expresión «atención primaria» se refiere a un proceso fundamental en el sistema de salud que favorece los servicios de contacto inicial, accesibles, integrales y coordinados que proporcionan una continuidad asistencial y están centrados en el paciente.

3. La Declaración de Astaná, basada en los principios consagrados en la Declaración de Alma-Ata, fue adoptada en la Conferencia Mundial sobre Atención Primaria de Salud celebrada el 25 y 26 de octubre de 2018 en Astaná. En dicha declaración, los Estados Miembros reafirmaron su compromiso con la atención primaria de salud, como piedra angular de un sistema de salud sostenible en pro de la cobertura sanitaria universal y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la salud.

4. Los compromisos contenidos en la Declaración de Astaná —tomar decisiones políticas audaces en pro de la salud en todos los sectores, establecer una atención primaria de la salud que sea sostenible, empoderar a las personas y las comunidades, y alinear el apoyo de las partes interesadas con las políticas, estrategias y planes nacionales— se basan en resoluciones anteriores destinadas a fortalecer la visión de la atención primaria de salud de la Declaración de Alma-Ata: la resolución WHA69.24 (2016) sobre el fortalecimiento de los servicios de salud integrados y centrados en la persona, la resolución WHA65.8 (2012) sobre los resultados de la Conferencia Mundial sobre los Determinantes Sociales de la Salud, y la resolución WHA62.12 (2009) sobre la atención primaria de salud, incluido el fortalecimiento de los sistemas de salud. En la resolución WHA62.12, la 62.^a Asamblea Mundial de la Salud pidió al Director General que preparara planes de aplicación para cuatro orientaciones normativas generales, incluido situar al individuo en el centro de la prestación de servicios. Estas cuatro orientaciones normativas, cuyo objetivo es reducir las desigualdades en materia de salud y mejorar la salud para todos, se reflejan en el *Informe sobre la salud en el mundo 2008: la atención primaria de salud, más necesaria que nunca*,¹ publicado en el 30.º aniversario de la Declaración de Alma-Ata.

5. La 72.^a Asamblea Mundial de la Salud en 2019 acogió con satisfacción la Declaración de Astaná en la resolución WHA72.2 e instó a los Estados Miembros a adoptar medidas para compartir y aplicar la visión y los compromisos de la Declaración de Astaná en función de los contextos nacionales.

6. Los comités regionales de la OMS también han pedido que se fortalezca la atención primaria de salud, una solicitud que se refleja en concreto en los informes regionales sobre la atención primaria de salud elaborados para la Conferencia Mundial sobre Atención Primaria de Salud celebrada en 2018 en Astaná.²

LA IMPORTANCIA DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD

7. A pesar de la mejora destacable de los resultados sanitarios para la población mundial durante la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siguen existiendo diferencias importantes en lo que respecta a la capacidad de las personas para lograr el mayor nivel posible de salud. Cerca de la mitad de la población mundial carece de acceso a los servicios que necesita y los problemas de salud afectan de

¹ Véase *Informe sobre la salud en el mundo 2008: la atención primaria de salud, más necesaria que nunca*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2008 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/43952>), consultado el 20 de noviembre de 2019.

² Véase la sección relativa a los informes regionales sobre la atención primaria de salud de la página web que contiene documentos técnicos sobre la atención primaria de salud (<https://www.who.int/primary-health/technical-documents>), consultado el 19 de noviembre de 2019.

manera desproporcionada a las personas expuestas a determinantes sociales de la salud y otros determinantes adversos, lo que aumenta las desigualdades sanitarias, tanto dentro de los países como entre ellos.¹

8. La salud ocupa un lugar central en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ya que está relacionada con muchos de los ODS y la meta específica del Objetivo 3 (Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades). El compromiso con la equidad y para que nadie quede atrás se refleja en la meta 3.8, que insta a lograr la cobertura sanitaria universal. La cobertura sanitaria universal implica que todas las personas y las comunidades reciban los servicios de salud que necesitan, lo que incluye servicios de promoción, protección, prevención, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos; además, la calidad de dichos servicios debe ser suficiente y su uso no debe exponer al usuario a dificultades financieras.

9. Los vínculos comprobados entre la atención primaria de salud y la mejora de los resultados de salud y la equidad, el aumento de la seguridad sanitaria y la mejora de la costoeficacia convierten la atención primaria en la piedra angular de la labor en pro del fortalecimiento de los sistemas de salud. Para lograr la cobertura sanitaria universal es esencial contar con sistemas de salud construidos sobre la base de la atención primaria de salud.

10. Los sistemas de salud orientados hacia la atención primaria son fundamentales para poder abordar las prioridades actuales de la OMS, a saber: el 13.º Programa General de Trabajo, 2019-2023 de la OMS, que se centra en promover la salud, preservar la seguridad mundial y servir a las poblaciones vulnerables; el Plan de acción mundial en pro de la vida sana y el bienestar para todos, en particular el factor acelerador relativo a la atención primaria de salud, a fin de mejorar la colaboración entre los asociados para acelerar los progresos en los países respecto de las metas de los ODS relacionadas con la salud; el marco de la OMS sobre los servicios de salud integrados y centrados en la persona, y el marco de acción de la OMS para el fortalecimiento de los sistemas de salud y la mejora de los resultados sanitarios, integrado por seis componentes clave, cuyos principios y estrategias de acción están en consonancia con el enfoque general de la atención primaria de salud y los mecanismos descritos en el proyecto de marco operacional.

MECANISMOS DEL PROYECTO DE MARCO OPERACIONAL PARA LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD

11. El proyecto de marco operacional propone 14 mecanismos necesarios para transformar los compromisos mundiales contraídos en virtud de la Declaración de Astaná en acciones e intervenciones (véase el cuadro). Dichas acciones e intervenciones pueden ayudar a acelerar los progresos realizados en el fortalecimiento de sistemas orientados hacia la atención primaria de salud y, en última instancia, a lograr mejoras demostrables en la consecución del objetivo de salud para todos, sin distinción de ningún tipo.

¹ Organización Mundial de la Salud y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. *Seguimiento de la cobertura sanitaria universal: informe de monitoreo global 2017*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2017 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/310925>), consultado el 16 de octubre de 2019.

Cuadro. Mecanismos del proyecto de marco operacional para la atención primaria de salud

Título	Descripción
Mecanismos estratégicos básicos	
Compromiso y liderazgo políticos	Compromiso y liderazgo políticos que sitúan la atención primaria de salud en el centro de las iniciativas para lograr la cobertura sanitaria universal y reconocen la importante contribución de la atención primaria de salud a los ODS
Marcos de gobernanza y de políticas	Estructuras de gobernanza, marcos de política y reglamentación en pro de la atención primaria de salud que establecen alianzas dentro de los sectores y entre ellos, y promueven el liderazgo comunitario y la rendición de cuentas mutua
Financiación y asignación de recursos	Financiación adecuada para la atención primaria de salud, la cual se moviliza y asigna con el objetivo de minimizar las dificultades financieras, promover la equidad y proporcionar una atención y servicios de alta calidad
Participación de las comunidades y otras partes interesadas	Participación de las comunidades y otras partes interesadas de todos los sectores para definir los problemas y las soluciones y priorizar las acciones a través del diálogo sobre políticas
Mecanismos operacionales	
Modelos de atención	Modelos de atención que promueven la atención primaria de alta calidad centrada en la persona y las funciones esenciales de salud pública como el pilar de los servicios integrados de salud a lo largo del curso de la vida
Personal de atención primaria de salud	Adecuación de la cantidad, el nivel de competencias y la distribución de profesionales de atención primaria de salud multidisciplinarios y dedicados; el personal debe incluir agentes de salud de establecimientos sanitarios, de la comunidad y para la promoción que trabajen bajo una dirección y supervisión efectivas y reciban una remuneración apropiada
Infraestructura física	Establecimientos de atención primaria seguros y accesibles a fin de prestar servicios efectivos, con agua, saneamiento y eliminación y reciclado de desechos, conectividad y telecomunicaciones y suministro eléctrico fiables y con sistemas de transporte que pueden trasladar a los pacientes para que sean atendidos por otros profesionales médicos
Medicamentos y otros productos sanitarios para mejorar la salud	Disponibilidad y asequibilidad de medicamentos y otros productos sanitarios apropiados, seguros, efectivos y de calidad obtenidos mediante procesos transparentes para mejorar la salud
Colaboración con proveedores del sector privado	Alianza sólida entre los proveedores públicos y privados de asistencia sanitaria para la prestación de servicios integrados de salud

Título	Descripción
Sistemas de compra y de pago	Sistemas de compra y de pago que fomentan una reorientación de los modelos de atención hacia una mayor prevención y promoción y hacia la prestación de atención más cerca del lugar de residencia y de trabajo de las personas. Estos sistemas ofrecen incentivos para la prestación de servicios de atención primaria de calidad y facilitan la integración y coordinación en todo el proceso asistencial
Tecnologías digitales para la salud	Utilización de las tecnologías digitales para la salud a fin de facilitar el acceso a la atención y la prestación de servicios, mejorar la eficacia y la eficiencia, y fomentar la rendición de cuentas
Sistemas para mejorar la calidad de la atención	Sistemas locales, subnacionales y nacionales para evaluar y mejorar continuamente la calidad de los servicios integrados de salud
Investigaciones orientadas hacia la atención primaria de salud	Investigación y gestión de los conocimientos, en particular la divulgación de las enseñanzas extraídas, así como el uso de los conocimientos para acelerar la ampliación de estrategias eficaces y, de este modo, fortalecer los sistemas orientados hacia la atención primaria de salud
Vigilancia y evaluación	Vigilancia y evaluación por medio de sistemas de información sanitaria que funcionan correctamente, generan datos fiables y apoyan el uso de información para mejorar la toma de decisiones y el aprendizaje de los agentes locales, nacionales y mundiales

12. Las acciones e intervenciones asociadas a cada mecanismo no han sido concebidas para ejecutarlas de forma aislada: están estrechamente interrelacionadas, influyen las unas en las otras y contribuyen al éxito del resto de acciones e intervenciones. Deben ser parte integral de la estrategia nacional de salud y la forma en que se priorizaran, optimizan y secuencian debe garantizar la obtención de resultados generales en las tres dimensiones de la cobertura sanitaria universal.

13. Cada mecanismo del proyecto de marco operacional va acompañado de una descripción explicativa (véase el cuadro). En el proyecto de marco operacional también se facilita una lista no exhaustiva de las posibles acciones e intervenciones que se pueden considerar a nivel de políticas, operaciones y ejecución, así como de las acciones e intervenciones que deben realizar las personas y las comunidades que colaboran. Asimismo, se incluyen estudios de casos que reflejan cómo se pueden aplicar uno o, con más frecuencia, varios mecanismos para promover la atención primaria de salud.

14. Los cuatro mecanismos estratégicos básicos abarcan el compromiso y liderazgo políticos, los marcos de gobernanza y de políticas, la financiación y asignación de recursos y la participación de las comunidades y otras partes interesadas. No es probable que las acciones e intervenciones asociadas a mecanismos operacionales contribuyan a lograr una atención primaria de salud eficaz si no se aplican estos mecanismos estratégicos básicos. Las acciones e intervenciones que guardan relación con todos los mecanismos, en particular las relacionadas con la gobernanza y la financiación, deben desarrollarse mediante un diálogo sobre políticas incluyente y constante en el que participe la comunidad como interlocutor. La utilización de mecanismos estratégicos básicos allana el camino para el uso de otros mecanismos. Al aplicar todos los mecanismos deben tenerse en consideración los contextos, los puntos fuertes y los puntos débiles del sistema de salud y las prioridades nacionales, subnacionales y locales en materia de cobertura sanitaria universal.

15. Para aplicar cambios normativos destinados a dirigir estratégicamente los recursos a los ámbitos donde son más necesarios y documentar los progresos realizados en el fortalecimiento de la atención primaria de salud a lo largo del tiempo, las instancias decisorias precisan datos de gran calidad sobre los

tres componentes de la atención primaria de salud. A tal fin, se preparará como documento técnico independiente e instrumento suplementario un marco de vigilancia y evaluación de la atención primaria de salud que incluirá indicadores armonizados con los mecanismos del proyecto de marco operacional, iniciativas existentes para el seguimiento de los avances relacionados con la cobertura sanitaria universal y otros procesos sistemáticos de planificación, vigilancia y evaluación.

16. Se espera que los países seleccionen los mecanismos y los indicadores más pertinentes para sus contextos, sobre la base de una evaluación de sus necesidades, la capacidad de sus sistemas y sus modelos de gobernanza sanitaria. También se supone que las acciones, intervenciones y estrategias específicas utilizadas para lograr una mejora visible de la atención primaria de salud variará en función de los contextos y a lo largo del tiempo e incidirá, según proceda, en la promoción de la salud, la prevención de enfermedades, y los servicios de carácter curativo, rehabilitador y paliativo. A medida que evolucionan las economías, las instituciones y los recursos, los mecanismos y las formas en que estos se utilizan deberían hacer lo propio.

Elementos que facilitan el éxito

17. Los mecanismos que figuran en el proyecto de marco operacional se basan en los datos empíricos y la experiencia obtenidos durante años de aplicación de reformas del sistema sanitario. Están en consonancia con los elementos básicos y las funciones que caracterizan a los sistemas de salud efectivos. El valor añadido de este marco reside en la orientación que brinda a los países en el ciclo de planificación nacional sobre la forma en que el compromiso con la atención primaria de salud puede transformarse en salud para todos a través de acciones intersectoriales, el empoderamiento de las personas y las comunidades y servicios de salud integrados centrados en la persona.

18. La experiencia de las cuatro últimas décadas, en particular la era anterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ofrece información importante sobre los factores y las condiciones que han facilitado u obstaculizado el fortalecimiento de la atención primaria de salud. Los mecanismos del proyecto de marco operacional deberían tenerse en cuenta en el proceso de elaboración de una estrategia contextualizada para fortalecer los sistemas de salud, reforzar el ciclo de planificación nacional e integrar la aplicación en todos los sectores. Por consiguiente, el marco operacional debería utilizarse en las diferentes etapas del proceso de planificación operacional, en el entendimiento de que, en el siglo XXI, la función de los ministerios de salud es crear las condiciones y el entorno propicios para mejorar la salud. Los ministerios de salud también deberían empoderar a los agentes y exigirles que rindan cuentas de sus acciones. Han de dirigir el sector de la salud como un todo y de forma inclusiva, involucrando a los agentes públicos, privados y de la sociedad civil, como se indica en el manual para la elaboración de políticas, estrategias y planes nacionales.¹

19. La integración de la atención primaria en una amplia gama de políticas, estrategias, actividades y servicios probablemente exigirá, en muchos países, transformar significativamente la forma en que se priorizan, financian y aplican las políticas y medidas relacionadas con la salud. Esta reorientación del sistema de salud requerirá un compromiso político claro y un liderazgo sólido en todos los niveles para aplicar eficazmente todos los mecanismos y lograr los resultados deseados.

20. La participación de las personas, en calidad de individuos, las comunidades y las partes interesadas de todos los sectores en una labor conjunta para definir las necesidades sanitarias, identificar las soluciones y priorizar la acción es fundamental para la atención primaria de salud. Se deberían realizar esfuerzos especiales para llegar e involucrar de forma significativa a las poblaciones vulnerables y desfavorecidas que padecen desproporcionadamente problemas de salud y a menudo carecen de los recursos

¹ Schmets G, Rajan D, Kadandale S, editores. *Strategizing national health in the 21st century: a handbook*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2016 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/250221>), consultado el 21 de octubre de 2019.

para participar en mecanismos tradicionales de participación. La promoción de la responsabilidad social reforzará la participación de la comunidad. Idealmente, la participación de las comunidades y otras partes interesadas debería integrarse en todos los sectores y orientar las acciones e intervenciones asociadas a todos los niveles.

21. Los cambios graduales en los sistemas de salud impulsados por las acciones e intervenciones asociadas a los mecanismos del proyecto de marco operacional no bastarán para aplicar la Agenda 2030. Para ello, será necesario emprender acciones audaces basadas en el liderazgo político, con una visión explícita, firme y bien definida, la participación de las personas, las comunidades y otras partes interesadas, y datos empíricos y un marco de vigilancia y evaluación que sean pertinentes para la atención primaria de salud.

22. Muchos países todavía necesitarán apoyo técnico y/o financiero externo para mejorar la atención primaria de salud y, de este modo, lograr la cobertura sanitaria universal. En cada uno de estos países, se necesitan más que nunca un liderazgo firme y una gran labor de promoción para la armonización y el alineamiento de los donantes mundiales y los asociados técnicos que participan en las iniciativas en pro del fortalecimiento de la atención primaria de salud, todo bajo la dirección y las instrucciones de las autoridades de cada país. A través de plataformas como la Alianza Sanitaria Internacional para la CSU 2030, la comunidad internacional debería apoyar las actividades de armonización y alineamiento en los países.

INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO

23. Se invita al Consejo a que tome nota del informe y a que apoye la aplicación del proyecto de marco operacional para la atención primaria de salud, con miras al cumplimiento de los compromisos establecidos en la Declaración de Astaná y en la declaración política de alto nivel sobre la cobertura sanitaria universal.

= = =