

Crónica

ESTRATEGIAS REGIONALES DE SALUD PARA TODOS EN EL AÑO 2000

Las estrategias regionales de Salud para Todos en el Año 2000 configuran el cuerpo de política de salud que orientará los planes de acción que los Gobiernos Miembros y la Organización Panamericana de la Salud deberán diseñar y llevar a la práctica como un compromiso solidario para alcanzar esa meta. La interpretación de ese objetivo como instrumento conceptual y básico para iniciar y orientar el proceso de cambio, para la Región de las Américas, le confiere vitalidad en su propósito social. Su desarrollo y evolución en el ámbito de cada realidad y posibilidad nacional irán modificando y enriqueciendo sus orientaciones y contenidos iniciales. En el Documento Oficial No. 173 se consignan las estrategias regionales que constituyen el aporte de la Región de las Américas a las estrategias globales para alcanzar la meta mundial de Salud para Todos en el Año 2000. Se presenta aquí un resumen de esas estrategias. Las instituciones interesadas pueden solicitar el citado Documento a la Oficina Sanitaria Panamericana, 525 23rd St., N.W., Washington 20037, D.C., EUA.

1. Objetivos regionales

- Reestructuración y expansión de los sistemas de servicios de salud para mejorar su equidad, eficacia y eficiencia.
- Promoción y perfeccionamiento de la articulación y de la cooperación intersectorial.
- Promoción y mejoramiento de la cooperación regional e interregional.

Estos tres objetivos están orientados a asegurar la contribución específica del sector salud en la reducción de las desigualdades sociales y económicas.

2. Características de la meta de Salud para Todos en el Año 2000 en la Región de las Américas

2.1 Grupos humanos prioritarios

- La meta y sus estrategias involucran a toda la población.
- Prioridad a la población de extrema pobreza en áreas rurales y urbanas.
- Dentro de estos grupos, importancia de las familias en mayor riesgo, de los menores de cinco años, madres y trabajadores.

- En países con “envejecimiento” de la población se incluye a los grupos de edad avanzada.

2.2 Nivel y estructura de salud

- Incremento de la esperanza de vida al nacer por medio de la reducción de la morbilidad prevalente, el control de enfermedades transmisibles, la eliminación de la malnutrición y el mejoramiento del ambiente.

- Los países que esperan una fuerte proporción de adultos y ancianos dan también prioridad a la prevención y el control de enfermedades crónicas y degenerativas.

La estrategia se basa en la consideración de la distinta intensidad de exposición de los diversos grupos humanos prioritarios a los múltiples factores de riesgo, lo que determina la necesidad de definir las combinaciones de acciones de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, eficaces y viables, a la vez que más eficientes, para el control de esos factores.

2.3 Niveles nacionales de bienestar

- El mejoramiento de los niveles nacionales de bienestar es una condición necesaria para alcanzar la meta. El mejoramiento de estos niveles comprende: la disponibilidad y accesibilidad de toda la población a los servicios de salud, educación, vivienda y recreación; mejoramiento del ambiente; niveles de ingreso familiar, de disponibilidad de alimentos y de empleos adecuados; una estructura de producción y consumo orientada a satisfacer las necesidades básicas, y esquemas viables de organización y participación de la comunidad.

- El concepto y la definición operativa de necesidades básicas variará según los patrones culturales, las aspiraciones de las

comunidades y el grado de desarrollo de cada país.

- El aporte del sector salud al mejoramiento de niveles de bienestar nacional se centrará en la extensión de la cobertura de servicios de salud y la dotación de agua potable y saneamiento básico, y en su colaboración efectiva, junto con el resto de los sectores del desarrollo socioeconómico, en la disponibilidad de alimentos y vivienda, en el equilibrio ecológico y en la organización y participación de la comunidad para su desarrollo y bienestar.

3. Estrategia principal: atención primaria y sus componentes

La Región de las Américas adoptó la definición de atención primaria de Alma Ata: “La atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad, mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar en todas y cada una de las etapas de su desarrollo, con un espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación. La atención primaria forma parte integrante tanto del sistema nacional de salud, del que constituye la función central y el núcleo principal, como del desarrollo social y económico global de la comunidad. Representa el primer nivel de contacto de los individuos, la familia y la comunidad con el sistema nacional de salud, llevando lo más cerca posible la atención de salud al lugar donde residen y trabajan las personas, y constituye el primer elemento de un proceso permanente de asistencia sanitaria”.

Como el propósito de la meta está fundamentalmente inspirado en la reducción de las desigualdades entre países y entre grupos humanos, esta estrategia debe ser válida y aplicable a toda la población y no

quedar restringida a grupos postergados y marginados, aun cuando la satisfacción de las necesidades básicas de estos constituyen un objetivo principal. Es por esta razón que en las Américas no se concibe a la atención primaria como un programa limitado a satisfacer en alguna medida las necesidades mínimas de grupos que viven en la extrema pobreza.

El núcleo conceptual y operativo de la atención primaria es el de obtener el impacto deseado en la salud de las poblaciones con el máximo de eficiencia social y de productividad de los recursos asignados al sector. El éxito de la estrategia requiere como condición necesaria una política nacional bien definida, su aplicación a través de un proceso de participación capacitante y de evaluación sistemática, y el desarrollo, de acuerdo con las características socioeconómicas de salud de cada país, de los componentes estratégicos:

- Extensión de la cobertura con servicios de salud y mejoramiento del ambiente.
- Organización y participación de la comunidad.
- Desarrollo de la articulación intersectorial.
- Desarrollo de la investigación y de tecnologías apropiadas.
- Disponibilidad de insumos y equipos críticos.
- Formación y utilización de recursos humanos.
- Financiamiento del sector.
- Cooperación internacional.

4. Componentes prioritarios de las estrategias nacionales de atención primaria

El carácter regional de estos componentes estratégicos nacionales está dado por su concurrencia al logro de los objetivos regionales. Su contenido, así como sus modos concretos de operación variarán en

cada país de acuerdo con las prioridades y peculiaridades nacionales.

4.1 Areas prioritarias

Se concederá importancia a las actividades de promoción y prevención debidamente combinadas con las de reparación y de rehabilitación, siguiendo el criterio de la distinta intensidad de la exposición de los grupos humanos prioritarios a los diversos factores de riesgo, buscando la máxima eficacia y eficiencia de esas combinaciones. Consecuentemente, el listado que se presenta a continuación deberá ser articulado e integrado en conjuntos de programas por cada país, de acuerdo con sus prioridades y peculiares características nacionales. Se hará también hincapié en la articulación más estrecha de las estrategias de prevención de la enfermedad y la invalidez, particularmente en zonas rurales, zonas urbanas marginadas, y en las comunidades insulares más pequeñas.

4.1.1 Salud materno-infantil

Se centrará en la atención integral de la familia. Implica la atención de la salud de la madre y del niño; el estímulo al desarrollo integral del niño; la consideración de los factores de bienestar social y de las necesidades básicas de la familia; la salud mental y la planificación familiar; los programas centrados en el fenómeno, cada vez más frecuente, del embarazo de adolescentes, y el trastorno físico y mental que este supone para la madre y el lactante.

4.1.2 Programa de inmunizaciones

Requiere el desarrollo de programas sistemáticos y permanentes de inmunización para menores de un año contra tuberculosis, difteria, tétanos, poliomielitis, sarampión y tos ferina, aprovechando la infraestructura existente y articulando estas ac-

tividades con las de salud materno-infantil. Cuando la infraestructura sea insuficiente, se diseñarán programas verticales que a su vez actuarán como núcleo para otras actividades de salud. Se efectuarán evaluaciones periódicas sobre la proporción de niños inmunizados y estimaciones sobre el efecto de las inmunizaciones en la morbilidad y mortalidad. Auspiciará el control sistemático de la cadena de frío y de los productos biológicos y los programas de producción y adquisición de vacunas, y otros recursos críticos, así como la organización de la logística necesaria para asegurar su acceso y disponibilidad.

4.1.3 Control de enfermedades diarreicas

Se centrará en el mejoramiento de la nutrición materno-infantil, educación para la salud, promoción de la lactancia materna, saneamiento del medio (disponibilidad de agua, eliminación de excretas e higiene de los alimentos), rehidratación oral oportuna, desarrollo de la vigilancia epidemiológica y educación para la salud.

4.1.4 Control de enfermedades respiratorias agudas

Comprenderá el fortalecimiento de la atención primaria para el tratamiento oportuno de casos, complementada con programas de inmunizaciones, específicamente tos ferina y sarampión, y educación en salud.

4.1.5 Control de enfermedades de transmisión sexual

Requiere el desarrollo de estudios epidemiológicos, reorientación y fortalecimiento de actividades de educación e información al público, control de casos y contactos, y

desarrollo de medios de diagnóstico precoz y de tratamiento.

4.1.6 Salud mental

Se centrará en la incorporación de las actividades de salud mental en los diferentes estratos del sistema, en especial en el nivel primario donde se pueden realizar acciones simples de prevención, de atención de emergencias y de referencia de casos. Como se espera que la urbanización, la estructura de producción y de empleo y el aumento de la expectativa de vida cambien la magnitud y la clase de los problemas psicosociales, será esencial promover acciones intersectoriales y crear programas para combatir el creciente fenómeno del suicidio de adolescentes y jóvenes.

4.1.7 Salud dental

Se concederá atención a la prevención de las caries dentales mediante fluoruración del agua de los sistemas municipales de abastecimiento, cuando se necesite.

4.1.8 Programas de prevención, control y rehabilitación de enfermedades cardiovasculares, degenerativas y del cáncer

Estas actividades se incorporarán en los programas de salud haciendo hincapié en la atención primaria para su realización y se asegurará la participación activa de la comunidad, incluyendo los siguientes programas:

Enfermedades cardiovasculares y degenerativas, y cáncer: Programas para reducir la hipertensión y la prevención secundaria de la fiebre reumática. Actividades de prevención que destaquen los aspectos positivos de los estilos de vida en la reducción y prevención de enfermedades car-

diovasculares y cáncer (por ejemplo, dieta, ejercicio, etc.), así como también los aspectos negativos que favorecen las enfermedades crónicas (hábito de fumar, obesidad y alcoholismo).

Enfermedades respiratorias crónicas: Programas que alerten al público sobre los riesgos del hábito de fumar y de la inhalación de contaminantes del medio ambiente, que en muchos casos provienen de la producción industrial (por ejemplo, polvo de carbón).

Programas dirigidos a las personas de edad avanzada, con el enfoque de atención primaria: Particularmente con referencia a las necesidades especiales de salud de las mujeres y orientados hacia el reconocimiento precoz, el tratamiento y la rehabilitación de casos de las enfermedades físicas y mentales a que este grupo está particularmente expuesto.

Programas de prevención de incapacidades físicas: Se incluye ceguera, sordera y otros impedimentos que merman la capacidad del individuo para funcionar normalmente, y programas de rehabilitación y asistencia a personas impedidas, que tiendan a reducir la necesidad de atenderlas en instituciones.

4.1.9 Prevención de accidentes

Se pondrán en práctica las estrategias para educar al público en materia de prevención de accidentes, y se dictarán reglamentos de seguridad (por ejemplo, legislación sobre uso obligatorio de cinturones de seguridad).

4.1.10 Programas de control de enfermedades ocupacionales

Se centrarán en la revisión de los enfoques y métodos actuales en medicina ocupacional e higiene del trabajo en función de las características derivadas de la meca-

nización y tecnificación del agro y de la tecnología industrial; en la prevención, tratamiento y rehabilitación de enfermedades ocupacionales y de accidentes; en el desarrollo de investigaciones sobre costos económicos y sociales de los problemas ocupacionales, incluyendo el diseño de mecanismos para el financiamiento de estos estudios, y en la organización y operación de instituciones que desarrollen programas de salud ocupacional e higiene industrial. Se auspiciarán actividades intersectoriales para hacer de la protección de la salud y el medio ambiente elementos integrales de las principales actividades de desarrollo industrial, por ejemplo, en los grandes proyectos hidroeléctricos o de industrias pesadas, y la inclusión de estrategias que reconozcan los problemas de salud ocupacional y seguridad de la mujer como miembro de la fuerza de trabajo.

4.1.11 Programa de erradicación de la malaria

Estará dirigido a intensificar el programa de erradicación incluyendo su reprogramación de acuerdo con las condiciones y características nacionales; desarrollar métodos y enfoques para solucionar problemas técnicos y administrativos; incrementar la participación comunitaria, y fomentar la programación de actividades sinérgicas entre países.

4.1.12 Programas de control de otras enfermedades parasitarias

Tendrán prioridad la enfermedad de Chagas, leishmaniasis, esquistosomiasis y filariasis. Se centrarán en el mejoramiento de las técnicas y recursos de diagnóstico de laboratorio y de sistemas de vigilancia epidemiológica, el perfeccionamiento de técnicas de tratamiento y de control de vectores, y en el desarrollo de acciones sobre el medio y la vivienda.

4.1.13 Erradicación del vector de la fiebre amarilla urbana

4.1.14 Programas de alimentación y nutrición

Se centrarán en el enfoque intersectorial del problema en el contexto del desarrollo socioeconómico integrando los aspectos de alimentación y nutrición, reforzando la participación del sector salud en el aumento de la disponibilidad, aceptabilidad y buena utilización de los alimentos. Incluirán actividades específicas de prevención y corrección de la malnutrición con la cobertura necesaria para producir impacto, incorporando programas de alimentación suplementaria para grupos vulnerables y estrategias que establezcan metas mínimas aceptables sobre la ingesta calórica total y proteínica. La cooperación externa deberá orientarse principalmente hacia el estímulo de la producción local de alimentos.

4.1.15 Salud ambiental

El Decenio del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental se centra en el enfoque intersectorial para la solución de los problemas y comprende las siguientes estrategias:

- Establecer metas nacionales realistas y formular y ejecutar planes de acción que cubran a toda la población, e incluir tales planes y metas en los programas prioritarios para el progreso nacional.

- Dar prioridad a programas orientados a los grupos de bajos ingresos de las áreas rurales y de las urbanas marginadas, superando así las desigualdades entre los diferentes sectores de la población.

- Dar prioridad a la participación activa de la comunidad en el proceso de decisión para la ejecución, operación y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento.

- Adoptar tecnologías apropiadas compatibles con las condiciones sociales, culturales y económicas de cada país y fomentar la manufactura local de equipos y el abastecimiento.

- Fortalecer las instituciones y emprender programas para el adiestramiento y la educación continua del personal de salud en todos los niveles, y explorar nuevas fuentes de financiamiento para la operación y mantenimiento de los sistemas.

Para poner en marcha estas estrategias, los gobiernos han reconocido la necesidad de expandir los servicios de agua y saneamiento, particularmente en áreas rurales; revisar los sistemas estadísticos y sus estructuras legales a fin de mejorar la planificación, administración y evaluación de sus programas; superar las debilidades institucionales en todos los niveles y mejorar la coordinación de responsabilidades entre los diversos organismos. Organizar sistemas nacionales de adiestramiento para el desarrollo de los recursos humanos; establecer un punto central para la colección y disseminación de información sobre experiencias y tecnología disponible y asegurar el financiamiento de los programas. De igual modo es también necesario: la identificación de los *problemas de contaminación* causados por las tecnologías de producción y agentes físicos y químicos y promover su solución con base en el mejoramiento de las técnicas de monitoría, legislación y adiestramiento de personal; el desarrollo de la organización, operación y funcionamiento de los sistemas de evacuación de desechos sólidos; el mejoramiento de la higiene de los alimentos mediante la participación del sector salud en los problemas sanitarios de producción, preparación, almacenamiento, distribución y manipulación de alimentos, así como el control sanitario de la vivienda a través de la participación del sector salud en la definición de normas de construcción y vigilancia, educación de la comunidad y mantenimiento sanitario de la vivienda y

la participación del sector salud en la protección de cuencas hídricas y en el análisis del impacto en la ecología humana de los proyectos de desarrollo.

4.1.16 Salud pública veterinaria

Concederá importancia a la reducción de la prevalencia de las zoonosis en las Américas a través del fortalecimiento de los programas comunitarios y nacionales de erradicación de las zoonosis más importantes, al mejoramiento de las instalaciones de diagnóstico y de las actividades de vigilancia epidemiológica, al adiestramiento del personal técnico y profesional necesario para la aplicación de estas estrategias, al fortalecimiento de la colaboración institucional entre los ministerios de salud y de agricultura, y a la integración de la protección de alimentos de origen animal en los programas de protección integral de los alimentos.

4.2 Extensión de la cobertura de los servicios de salud y mejoramiento del ambiente

4.2.1 Incremento de la capacidad operativa de los sistemas de salud y de sus servicios

Las acciones tenderán a lograr la producción de servicios en cantidad, estructura, accesibilidad y oportunidad que permitan conseguir el impacto requerido para resolver las necesidades de salud de la población, con la máxima productividad y eficiencia social, asegurando el acceso de los grupos prioritarios y fortaleciendo el papel del sector en la distribución de los frutos del desarrollo económico. Comprende tres elementos esenciales:

4.2.1.1 Reorganización sectorial. Se llevará a cabo una redefinición de funciones, responsabilidades y actividades de los distintos componentes del sector, incluyendo

las instituciones de seguridad social, con el objeto de evitar duplicaciones y vacíos, así como una redefinición de los mecanismos de coordinación y de los sistemas de financiamiento, de los tipos de población beneficiada, de la estructura de los servicios que deben prestarse y de los costos de los mismos, estableciendo mecanismos de coordinación y de comando. Se hará un reconocimiento del sistema comunitario informal y del apoyo técnico y logístico al mismo y de la regionalización funcional por niveles de complejidad creciente, articulados por mecanismos de referencia y de apoyo logístico y técnico, tomando en cuenta la estructura de necesidades de la población, su accesibilidad geográfica, económica y cultural, así como su distribución espacial y ocupacional. Se practicará la descentralización administrativa para garantizar la eficiencia del sector y asegurar la máxima participación de todos los agentes en el proceso.

4.2.1.2 Fortalecimiento de los procesos de planificación, programación y evaluación de los sistemas nacionales de salud. Se tenderá a la integración de estos procesos en la planificación del desarrollo económico y social con cobertura sectorial e institucional; al desarrollo de la programación institucional (a nivel nacional, regional y local) y la del subsistema comunitario, con participación de todos los niveles y agentes del sistema.

4.2.1.3 Desarrollo administrativo. Debe orientarse a obtener la máxima eficiencia de las actividades y el cumplimiento sustantivo de los planes y programas de salud. Comprenderá: el perfeccionamiento de los procesos administrativos (personal, incluyendo adiestramiento, suministros, mantenimiento, transporte y comunicaciones); sistemas de información para decisiones, programación, control y evaluación en los niveles sectorial, institucional y comunitario, incluyendo la vigilancia epidemiológica; sistemas de supervisión como mecanismos de información, de vehiculización de

las innovaciones tecnológicas y de capacitación y de motivación de los agentes intervinientes. Estos sistemas deberán organizarse y desarrollarse de modo tal que acompañen a la evolución misma del proceso de extensión de la cobertura y que permitan el conocimiento, con la oportunidad necesaria, para tomar decisiones sobre la eficiencia con que el sistema funciona (administración), el uso que la población hace de los mismos (aceptación y acceso) y el impacto que las actividades producen con respecto a los cambios deseados (eficacia). Se dirigirá también: al desarrollo de mecanismos de programación y de control de la productividad a nivel mismo de las unidades de prestación de servicio; al análisis, a nivel local y nacional, de la tecnología utilizada y de los costos unitarios de las prestaciones; al desarrollo del análisis, programación, control y evaluación financiera y presupuestaria para garantizar la eficiencia del sistema y controlar el efecto distributivo de los servicios; al establecimiento de metodologías para la evaluación de los servicios y programas de salud y para la normalización y acreditación de hospitales, dispensarios y servicios de salud pública, de manera que contribuya a la mejora del nivel nacional de la atención de salud.

4.2.1.4 Extensión de la capacidad instalada. Es complementaria al incremento de la productividad de los servicios. Se centrará en los niveles de menor complejidad, en la expansión y reorientación de redes secundarias y terciarias como apoyo. Los programas de inversión deberán considerar la recuperación, remodelación y mantenimiento de la capacidad existente; la revisión y creación de soluciones técnicas, arquitectónicas y de equipamiento, buscando la disminución de los costos de inversión, operación y utilización de insumos críticos, considerando las modalidades culturales y ocupacionales de la población; la racionalización de la expansión de instalaciones de salud, así como de su construc-

ción, modernización y mantenimiento, en todos los niveles de complejidad que integran los sistemas de salud.

4.3 Organización y participación de la comunidad para su bienestar

La organización y participación de la comunidad deberá desarrollarse dentro del esquema global nacional de participación. Deberá participar en el análisis de necesidades, posibles soluciones e innovaciones, y en la programación, operación, producción y evaluación de servicios de salud y de mejoramiento del ambiente; en la movilización y utilización de recursos de la comunidad, y el reconocimiento y desarrollo del sistema informal—asegurando su apoyo técnico y logístico—y la dotación de equipos e insumos para la operación de servicios, incluso el saneamiento, y en los programas de capacitación de la comunidad y del individuo para asumir sus responsabilidades en el desarrollo de los sistemas comunitarios de servicios de salud.

4.4 Desarrollo de la articulación intersectorial

El desarrollo efectivo de la articulación intersectorial será condición básica para la aplicación de la atención primaria. Esa articulación estará orientada al perfeccionamiento de la integración del sector salud en los procesos de desarrollo económico y social; la incorporación del sector, conjuntamente con los otros sectores sociales, en los programas de desarrollo hidroeléctrico, complejos industriales, agroindustria, asentamiento y colonización, y en el diseño y desarrollo de ciudades satélites e intermedias, así como a la participación del sector salud en programas integrados de desarrollo rural y en programas multisectoriales que aseguren la producción y accesibilidad de alimentos, y la educación y participación de la comunidad para lograr la producción local y familiar de los mismos.

4.5 Desarrollo de la investigación y de la tecnología apropiada

Se centrará en la formulación de estrategias tendientes a reorientar las investigaciones en la Región de las Américas, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria, de manera que se acelere la solución de problemas críticos; en la prioridad a la investigación evaluativa y a la identificación y promoción de innovaciones tecnológicas; en la definición de políticas y programas sectoriales, congruentes con la política nacional de ciencia y tecnología, y participación del sector en la definición de dichas políticas nacionales; en el desarrollo de mecanismos de coordinación y de programas de cooperación nacionales e internacionales, y en la definición e intercambio de información entre instituciones nacionales y entre países.

4.6 Disponibilidad y producción de insumos y equipos críticos

Consistirá en: la elaboración de listados básicos; la normalización de especificaciones para insumos y equipos esenciales, adecuándolos al desarrollo de la estrategia de la atención primaria; el establecimiento de mecanismos de control de calidad, precio y costos; el desarrollo de esquemas de producción, adquisición y comercialización, y la organización y programación de sistemas de cooperación entre países.

4.7 Formación y utilización de recursos humanos

Comprenderá la definición nacional de políticas y programas de desarrollo de recursos humanos, incluyendo su formación, actualización y utilización con base en las necesidades de las estrategias de la atención primaria adoptada por los gobiernos, dando importancia a la capacitación de

nuevos tipos de personal, incluyendo la incorporación y el mejoramiento de los agentes comunitarios, así como la creación y desarrollo de métodos no convencionales de capacitación.

Estrategias adicionales:

- Administración de sistemas y servicios de salud.
- Distribución de los recursos humanos en el sector salud.
- Cooperación bilateral, subregional, regional y mundial en materia de formación, adiestramiento y desarrollo de recursos humanos para el sector salud.
- Reconocimiento de nuevas funciones y tipo de personal que el enfoque de la atención primaria está generando en el sector salud, por ejemplo, las enfermeras ayudantes de medicina y los técnicos de terapéutica dental.
- Adiestramiento y empleo de trabajadores tradicionales de la salud para la atención primaria de salud.

4.8 Financiamiento del sector

La estrategia de la atención primaria requiere el análisis, reorientación y control del financiamiento sectorial e institucional para asegurar que el sector cumpla su papel en la redistribución del ingreso nacional, y que las asignaciones financieras correspondan a las prioridades sectoriales; análisis de áreas críticas y búsqueda de nuevos sistemas de financiamiento y de innovaciones técnicas y administrativas para disminuir los costos; desarrollo de sistemas de información sobre origen, destino, utilización, estructura y cantidad del financiamiento y del gasto, y control del gasto, costos, producción, productividad y utilización de los servicios, así como de su impacto en el nivel y estructura de salud y en la distribución del ingreso nacional.

4.9 Cooperación internacional

Se refiere a la reorientación de la cooperación internacional basada en: el análisis y programación nacional de los requerimientos de cooperación externa, en el contexto de las estrategias nacionales de la atención primaria; el desarrollo de mecanismos de evaluación y coordinación entre los diversos organismos e instituciones de cooperación externa; el fortalecimiento de la cooperación técnica entre países en desarrollo mediante el establecimiento de sistemas regionales de información convencional y no convencional, que permitan a los países desarrollar la cooperación entre ellos y el acceso al conocimiento y la difusión de experiencias y organización de sistemas regionales que cumplan la función de conexión entre los países y de centrales de la información necesaria para el funcionamiento de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

5. Estrategias de cooperación entre países

La experiencia de la Región demuestra que existen problemas de salud cuya solución más conveniente requiere acción sinérgica de varios países, y por lo tanto, el diseño de estrategias conjuntas.

5.1 Problemas de salud comunes a varios países

- Investigación epidemiológica en problemas de salud prioritarios que sean comunes a los países, así como el desarrollo y la utilización entre países de instituciones o centros de investigación y de difusión de conocimientos epidemiológicos.

- Desarrollo de sistemas de información para intercambio de conocimientos y experiencias sobre problemas nacionales cuya solución requiere programación y acciones sinérgicas. Se destacan: las enfermedades

como malaria, enfermedad de Chagas, esquistosomiasis, fiebre amarilla, dengue y otras producidas por arbovirus; la salud pública veterinaria; los riesgos físicos y químicos y los problemas fronterizos comunes.

- Desarrollo de programas cooperativos para el diseño y la aplicación de estándares y control de drogas, medicamentos, sustancias tóxicas y narcóticos.

5.2 Recursos humanos

Se establecerán prioridades para la formación y capacitación de personal que justifiquen acciones interpaíses: administración, planificación y programación de sistemas y de servicios, diseño de instalaciones, equipo y mantenimiento. Se formularán programas cooperativos que faciliten la utilización por varios países de instituciones, personal, material y equipo docentes, así como programas interpaíses de preparación y utilización de personal, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- Que dichos programas se elaboren con base en las características y necesidades de los países participantes, contribuyendo al desarrollo de las capacidades nacionales con una acción multiplicadora.

- Que faciliten el intercambio de información y experiencias locales y el desarrollo de la investigación evaluativa de problemas prioritarios y la formulación de proposiciones de nuevas soluciones.

- Que se investiguen nuevas formas de capacitación y nuevos tipos de materiales docentes que aseguren la formación de personal en la cantidad y oportunidad que demanden los planes de salud.

- Que se perfeccionen centros nacionales de desarrollo de conocimiento y formación de recursos humanos, constituyéndose en centros de investigación e intercambio de información en tecnología apropiada entre países.

5.3 Insumos y equipos críticos

El diseño de esta estrategia debe basarse en las evaluaciones nacionales sobre la conveniencia y posibilidad de resolver el problema de la disponibilidad de insumos y equipos críticos mediante una acción que envuelva a varios países. Deberán tomarse en cuenta las facilidades de producción, las ventajas económicas, y especialmente el abaratamiento de costos y precios, así como la factibilidad de organizar y coordinar el mercado de acuerdo con la demanda potencial de productos. Estas estrategias se complementan con:

- Programas de desarrollo e intercambio de tecnologías que requieren la organización de sistemas de información nacionales e interpaíses, así como de programas de intercambio, capacitación y actualización de personal.

- Estandarización de equipos, medicamentos y otros insumos críticos y adopción de listados básicos en base al análisis de las necesidades de programación de cada país y rediseño de normas y de tecnologías apropiadas de prestación de servicios, con el propósito de disminuir los costos de producción y los precios.

- Programas de carácter cooperativo interpaíses para la adquisición y utilización conjunta de equipos e insumos críticos.

- Promoción de acciones conjuntas para incluir la producción de equipos y de insumos críticos dentro de los programas de producción y comercio de los acuerdos económicos subregionales.

5.4 Investigación y desarrollo tecnológico

Se determinarán prioridades y coordinación de áreas de investigación con el propósito de armonizar objetivos y necesidades de conocimiento y tecnología en áreas comunes. Se auspiciará intercambio sistemático de conocimientos y experiencias sobre problemas y soluciones nacionales, inclu-

yendo su evaluación conjunta, así como la organización de redes y de programas de investigación comparativa y colaborativa que faciliten el desarrollo del conocimiento sobre áreas relevantes de interés común a los países, con el máximo aprovechamiento de los recursos. Se procederá a la identificación de centros nacionales que hayan logrado o estén en vías de lograr un buen nivel de investigación con el objeto de utilizarlos para el adiestramiento de investigadores y como núcleos de investigación, al servicio de los intereses nacionales y regionales, y a la revisión de los aspectos éticos de los proyectos de investigación e instalación de comités que garanticen la seguridad de los individuos y de sus poblaciones sujetos de experimentación, así como a la promoción de la reglamentación correspondiente.

5.5 Cooperación técnica entre países en desarrollo

El propósito de la CTPD es el desarrollo y la movilización al máximo de las capacidades nacionales mediante el intercambio técnico y financiero. El intercambio complementario entre los países facilita su efecto multiplicador en el desarrollo del sector salud. La programación de la CTPD se basará en el conocimiento de las necesidades nacionales de cooperación internacional y en la evaluación de las capacidades nacionales para satisfacer dichas necesidades. Para que la CTPD opere, es requisito que en cada país el sector desarrolle al máximo su capacidad de análisis y programación de la cooperación internacional, que sea compatible con la política e incluida en los planes nacionales sobre esa cooperación. Para ello se requiere:

- Identificación y evaluación de las posibles fuentes de cooperación internacional.
- Determinación de los campos y las necesidades de cooperación internacional.
- Análisis de las ventajas y desventajas de las diversas fuentes de cooperación con res-

pecto a las características del sector nacional.

- Identificación de áreas que pueden ser servidas mediante la CTPD.

- Análisis de la capacidad de acción nacional y las posibilidades actuales y potenciales de absorber y proporcionar la cooperación técnica y financiera.

- Definición de las políticas para la aceptación de expertos nacionales y recursos procedentes de otros países y diseño de las medidas que faciliten su utilización e intercambio adecuados. En cada caso deberán definirse los términos de referencia y la programación de actividades, dándose atención a la oportunidad de la cooperación, al tipo de la misma y a la disponibilidad, tanto del recurso humano como de los recursos físicos, materiales y financieros correspondientes.

- Organización y desarrollo de la información entre países, de modo que incrementen el conocimiento sobre problemas y formas de solución, opciones y recursos disponibles.

- Fomento, dentro de la Región y entre regiones, del intercambio de información sobre el progreso, adelantos y modalidades de la atención primaria de salud, y establecimiento de mecanismos de evaluación de la posibilidad de su generalización y aplicación en otros países, con el objeto de evitar la duplicación inútil de esfuerzos en el desarrollo de estrategias de atención primaria; (véase 2.4).

- Identificación de los programas e instituciones que puedan proporcionar cooperación a otros países e intensificar su perfeccionamiento y desarrollo; organización y actualización de grupos de expertos nacionales, y movilización oportuna de estos funcionarios.

- Desarrollo de un sistema de información regional que asegure su funcionamiento, incluyendo la sistematización de conocimientos y experiencias y la actualización permanente de expertos e instituciones nacionales.

La cooperación técnica y económica bilateral y multilateral debe considerarse como un complemento de la CTPD. Además de la programación nacional de la cooperación externa, en función de los análisis y de las políticas nacionales, su adecuado aprovechamiento requiere:

- Evitar la perturbación que pueda producir la transferencia de tecnología no apropiada y superar la posible incompatibilidad entre los intereses de países desarrollados y las necesidades de los países en desarrollo.

- Asegurar que esa cooperación se oriente hacia áreas prioritarias no cubiertas por la CTPD y la refuercen y complementen. Esto es fundamental, tanto en los casos de cooperación técnica como financiera, para evitar que se consuman el tiempo útil y los escasos recursos humanos, materiales y financieros locales, en acciones no relevantes ni prioritarias para el país.

6. Mecanismos regionales de apoyo para las estrategias

Las estrategias nacionales para alcanzar la meta de Salud para Todos en el Año 2000, adoptadas por los gobiernos individualmente, así como las estrategias interpaíses que acuerden los Gobiernos Miembros colectivamente, tendrán una repercusión directa en los planes y programas nacionales. En consecuencia cada país deberá examinar la congruencia de dichos planes con las estrategias adoptadas, y cuando sea indicado, adaptarlos y reorientarlos. En lo referente a la Organización, este proceso significa la necesidad de ajustar sus estructuras y crear y reforzar los mecanismos que le permitan ejercer sus funciones catalizadora, de coordinación y de cooperación técnica, para el desarrollo y evaluación de las estrategias y consiguientes planes nacionales de salud, y para promover y facilitar la conexión entre países. Con este propósito deberá orientar

sus actividades al establecimiento de sistemas de información entre gobiernos, a la provisión de la cooperación técnica requerida, y a la promoción y participación en la evaluación y ajuste de las estrategias interpaíses y regionales. Es también de su responsabilidad el análisis sistemático de nuevos problemas y soluciones posibles que aparezcan en la evolución del proceso, así como la promoción del reconocimiento y análisis nacionales de esos problemas y la adopción de nuevas soluciones por los países. Es indispensable, por lo tanto, que la Organización diseñe las necesarias estrategias de apoyo que, junto con las demandas específicas de los Gobiernos Miembros, deben constituir el núcleo y la prioridad de su política y de su programa de cooperación técnica, cuyo objetivo fundamental es contribuir al desarrollo de las capacidades nacionales. En este sentido debe destacarse la responsabilidad de los Cuerpos Directivos de la Organización por extremar su cuidado en los análisis y definición de políticas y prioridades y en la adopción de las resoluciones que las instrumenten, a fin de que concurren concertadamente al logro de la meta de Salud para Todos en el Año 2000 y al cumplimiento de las estrategias acordadas. El análisis regional de las estrategias comunes e interpaíses permiten identificar cinco áreas de apoyo de la OPS: la formulación, ejecución y evaluación de planes nacionales de salud; el desarrollo de estrategias de cooperación entre varios países; la coordinación de la cooperación técnica y financiera internacional; la evaluación y monitoría del proceso para alcanzar la meta desde una perspectiva regional, y la identificación, análisis de nuevos problemas y la elaboración de soluciones. A continuación se especifican cada una de estas áreas.

6.1 Formulación, ejecución y evaluación de planes nacionales de salud

El apoyo a los planes nacionales de salud, los cuales deben incluir la programa-

ción nacional de la cooperación técnica y financiera externa que se requieren para su ejecución, es una de las prioridades de la Organización. Para esto es necesario el compromiso de los gobiernos de revisar y ajustar sus planes nacionales de salud de acuerdo con las estrategias nacionales e interpaíses que se hayan adoptado, y para armonizar sus prioridades nacionales con las regionales que solidariamente acuerden en el seno de la Organización, y también considerar los problemas esenciales que plantea la prestación de una atención primaria de salud efectiva y eficiente para las comunidades de las islas de menor población y extensión territorial, con particular referencia al Caribe.

6.2 Desarrollo de las estrategias de cooperación entre varios países

La definición y desarrollo de estrategias interpaíses demanda una acción catalizadora y de conexión que debe ser función de la Organización. La atención de los problemas de salud comunes a varios países y las soluciones más eficientes disponibles, el desarrollo de recursos humanos y de los insumos críticos, la investigación y el desarrollo de tecnologías, así como la CT-PD, requieren identificar y analizar las áreas críticas del proceso que necesitan acciones interpaíses; establecer prioridades y lineamientos para la participación de los países en acciones conjuntas; conseguir el compromiso de los gobiernos para participar en estas iniciativas, y diseñar y operar mecanismos esenciales tales como:

- La definición e implantación de sistemas de información que permitan disponer de los datos necesarios sobre problemas y los resultados de las soluciones adoptadas; las necesidades nacionales de cooperación externa; los recursos humanos e institucionales, financieros y de tecnología existentes.
- La adopción de políticas e instrumen-

tos regionales que aseguren la vinculación entre países, incluyendo los pactos subregionales, y los convenios binacionales y multinacionales.

- El establecimiento de medidas y procedimientos para la evaluación de la eficacia, control y desarrollo de la CTPD a fin de perfeccionarla paulatinamente.

6.3 Coordinación de la cooperación técnica y financiera internacional

Reorientar y coordinar la cooperación externa para reflejar la necesidad de una coordinación más efectiva de la cooperación externa facilitada por organismos multilaterales y privados, así como por medio de acuerdos bilaterales; orientar los recursos de la cooperación externa disponible hacia las áreas donde más se necesite, de acuerdo con las prioridades nacionales, y perfeccionar la coordinación de la cooperación externa entre los distintos sectores de la economía nacional. En la orientación y coordinación de la cooperación binacional y multinacional es responsabilidad de la Organización participar, conjuntamente con otras agencias, en la definición y ajuste de políticas y procedimientos de cooperación en base a:

- El análisis de las necesidades nacionales de cooperación externa de acuerdo con los programas que los países adopten para dicha cooperación;

- El análisis de las necesidades interpaíses de cooperación externa para llevar a cabo las estrategias comunes incluyendo la utilización de la CTPD y su evaluación continua y periódica.

- La programación y coordinación conjunta interorganismos para que la cooperación técnica y la financiera se complementen.

- El establecimiento de políticas y procedimientos para que la cooperación externa se complemente con la CTPD y contribuya a su funcionamiento.

- La evaluación de los procesos de programación nacional de la cooperación externa y de la CTPD.

6.4 Evaluación y monitoría del proceso para alcanzar la meta

La evaluación y monitoría del desarrollo de estrategias y planes de acción para alcanzar la meta de Salud para Todos en el Año 2000 tiene el propósito de perfeccionar el proceso, retroinformándolo con las experiencias obtenidas. Debe constituir una acción clave y sistemática de la Organización. Esta evaluación y monitoría sistemática facilitará a la OPS la toma de decisiones para el ajuste y reorientación de sus políticas y programas; proporcionará, además, la información necesaria para la adecuación de la cooperación técnica y financiera internacional y la CTPD.

Con este propósito, y con base a las estrategias adoptadas, se debe diseñar un sistema de evaluación y monitoría para el cual debe decidirse sobre los sujetos de evaluación y los métodos y procedimientos, incluyendo los indicadores y categorías relevantes más eficaces, la oportunidad y la periodicidad de la evaluación.

El diseño del sistema y la programación de sus actividades deben incluir: los objetivos, límites y modos de utilización del sistema; la definición de responsabilidades de los Gobiernos Miembros, de la Organización Panamericana de la Salud y de la Oficina Sanitaria Panamericana, y la aceptación, compromiso y respaldo de los Gobiernos Miembros para su correcta administración y utilización.

La revisión periódica y la monitoría sistemática de las prioridades y políticas de la OPS para asegurar que los esfuerzos continentales se orienten al desarrollo de las estrategias y prioridades regionales para alcanzar la meta de Salud para Todos en el Año 2000 y contribuir a la autosuficiencia nacional y al intercambio interpaíses.

Por otra parte, el proceso de programa-

ción y evaluación de la OPS deberá irse perfeccionando y enmarcándose dentro de las políticas y áreas prioritarias definidas por los países y los Cuerpos Directivos de la OPS/OMS.

6.4.1 Principios que orientan la monitoría y evaluación de las estrategias regionales

Deberán considerarse los siguientes elementos:

- Se efectuará un análisis epidemiológico de los éxitos y fracasos del Plan Decenal para las Américas (1971-1980), a fin de establecer las bases de evaluación.
- Se establecerán indicadores mínimos aceptables de nivel de salud para la Región con base en esos análisis.
- Se examinará la situación de salud de los países de la Región en relación con esos indicadores mínimos y se los clasificará según sus necesidades de mejoramiento de los niveles de salud.
- Se establecerán mecanismos para fijar el orden de prioridad regional y orientar los recursos de la Región hacia la asistencia

a los países que tengan que alcanzar el nivel mínimo aceptable y para evitar la duplicación de esfuerzos.

- Se evaluarán los progresos y se reajustará el nivel básico mínimo previamente establecido, de acuerdo con los logros alcanzados, y se repetirá el proceso.

6.5 Identificación y análisis de problemas y elaboración de soluciones

La Organización deberá reforzar sus actividades para la identificación y análisis de nuevos problemas que vayan apareciendo en el proceso de alcanzar la meta, la búsqueda de soluciones eficaces y eficientes apropiadas a las características nacionales, la difusión del conocimiento obtenido, así como la promoción del reconocimiento y el análisis de esos problemas y soluciones por parte de los gobiernos. La evaluación y monitoría sistemática de la evolución de las estrategias nacionales y regionales adoptadas para alcanzar la meta constituye el elemento principal para orientar estas actividades de apoyo fundamentales.