

Estrategia mundial de la salud para todos en el año 2000 *

Síntesis de Acción

Antecedentes

1. La siguiente Síntesis de Acción, en la que se resumen los principales rasgos de la Estrategia Mundial de salud para todos en el año 2000, ¹ está destinada al lector que desee formarse desde el principio una visión de conjunto de la Estrategia.
2. En 1977, la Asamblea Mundial de la Salud decidió que la principal meta social de los gobiernos y de la OMS debía consistir en alcanzar para todos los ciudadanos del mundo en el año 2000 un grado de salud que les permitiera llevar una vida social y económicamente productiva, es decir, la popularmente llamada "salud para todos en el año 2000". En 1978, la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, celebrada en Alma-Ata (URSS), declaró que la atención primaria de salud es la clave para alcanzar esa meta.
3. En 1979, la Asamblea de la Salud lanzó la Estrategia Mundial de salud para todos al hacer suyos el Informe y la Declaración de Alma-Ata, ² e invitó a los Estados Miembros a que emprendieran individualmente la formulación de estrategias nacionales y colectivamente la formulación de estrategias regionales y mundiales.

* Organización Mundial de la Salud (OMS), Ginebra, 1981.

¿Qué es una estrategia?

4. En 1979, el Consejo Ejecutivo de la OMS estableció los principios fundamentales para la formulación de estrategias con el fin de alcanzar la salud para todos en el año 2000.³ En dicho documento, el Consejo describía una estrategia como un conjunto de líneas generales de acción necesarias en todos los sectores que han de contribuir a la aplicación de la política sanitaria. En la Estrategia que sigue se describen las líneas generales de acción que deben emprenderse en los planos político y operativo, en el ámbito nacional y en el internacional, en el sector de la salud y en otros sectores económicos y sociales, con el fin de alcanzar la salud para todos en el año 2000.

5. La mayoría de los planes mundiales de acción derivados de las conferencias internacionales han sido formulados en el plano mundial en el curso de esas conferencias. La Estrategia Mundial de salud para todos, en cambio, empieza en los países, y se elabora a través de las regiones hasta llegar al plano mundial, donde se completa el ciclo al centrarse la atención en el apoyo a los países. No se trata de una "estrategia de la OMS" en sentido estricto, sino más bien de una expresión de responsabilidad individual y colectiva de los países, firmemente apoyada por la OMS.

6. En esas circunstancias, ¿es viable el concepto de una estrategia mundial? La experiencia, en particular la obtenida en la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, ha mostrado que es necesario formular en el plano mundial unos principios fundamentales basados en la experiencia nacional, actuar según esos principios en los países y fortalecerlos o modificarlos hasta que se llegue a establecer un marco mundial aceptable. Este marco o estructura, a su vez, debe ser lo bastante amplio para abarcar las necesidades de todos los Estados Miembros y de todas las regiones, y bastante flexible para que las estrategias nacionales y regionales puedan reajustarse de modo que constituyan variaciones nacionales y regiona-

les sobre unos mismos temas mundiales. La fuerza de los Estados Miembros de la OMS radica justamente en esa capacidad para elaborar principios mundiales conjuntamente y aplicarlos a sus respectivos países previa la adaptación apropiada.

Bases de la Estrategia

7. La estrategia está basada en el concepto de sistemas de salud nacionales basados en la atención primaria de salud descrito en el Informe de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud celebrada en Alma-Ata en 1978. Se apoya en la acción concertada en el sector de la salud y los sectores socioeconómicos afines, de conformidad con los principios del Informe de Alma-Ata. Ha sido elaborada de conformidad con los principios fundamentales establecidos por el Consejo Ejecutivo sobre la formulación de estrategias con el fin de alcanzar la salud para todos en el año 2000 y es una síntesis de las ideas derivadas de las estrategias nacionales y regionales. La Estrategia es igualmente válida para todos los países, en desarrollo o desarrollados; al mismo tiempo, en ella se hace particular hincapié en las necesidades de los países en desarrollo.

Finalidad principal de la Estrategia

8. La principal finalidad de la Estrategia es el fortalecimiento de la infraestructura del sistema de salud partiendo de la atención primaria para la ejecución de programas nacionales que beneficien al conjunto de la población. Esos programas incluyen medidas para la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades, el diagnóstico, el tratamiento y la rehabilitación. La Estrategia requiere que se especifiquen las medidas que deben adoptar los individuos y las familias en sus hogares, así como las comunidades, los servicios de salud de los escalones primario y de apoyo y los demás sectores. También impone la necesidad de seleccionar una tecnología que sea apropiada para el país de que se trate, en tanto que tenga una base cien-

tífica sólida, sea adaptable a las distintas circunstancias locales, y resulte aceptable para quienes la emplean y para quienes se benefician de ella y utilizable con los recursos de que disponga el país. Es parte fundamental para la Estrategia la vigilancia social de la infraestructura de la tecnología de salud mediante un alto grado de participación de la comunidad. En la Estrategia se especifica además la acción internacional que es preciso emprender en apoyo de la acción nacional mencionada, mediante el intercambio de información, el fomento de las investigaciones y del desarrollo, el apoyo técnico, la formación, la organización de la coordinación dentro del sector de la salud, y entre éste y los demás sectores, y el fomento y apoyo de los elementos esenciales de la atención primaria de salud en los países.

Promoción y apoyo

9. Es parte indispensable de la Estrategia la acción necesaria para fomentarla y prestarle apoyo. Esta acción comprende el fortalecimiento del ministerio de salud u otra autoridad análoga que represente al conjunto del sector de la salud como punto focal para la estrategia nacional. Es necesario conseguir el compromiso político en el supremo escalón nacional e internacional, así como el apoyo de los planificadores del desarrollo económico. Igualmente habrá que obtener el apoyo de los grupos profesionales del sector de la salud y de otros sectores. También será preciso establecer y aplicar un proceso de gestión apropiado para el desarrollo nacional de la salud. Las investigaciones biomédicas, sobre el comportamiento y sobre los sistemas de salud deberán orientarse en apoyo de la Estrategia. Habrá que dar amplia difusión a la información general, técnica y popular con miras a conseguir la aceptación de la Estrategia y la participación en la misma.

Generación y movilización de todos los recursos posibles

10. Es igualmente inseparable de la Estrategia la acción necesaria para generar y movilizar todos los recursos posibles. Habrá que movilizar todos los recursos humanos y no solamente el personal de salud. Se deberá motivar y movilizar al personal de salud de todas las categorías, según la situación de cada país. Deberán aprovecharse al máximo los recursos humanos y financieros disponibles y aumentarse las inversiones en salud, si fuese necesario. Y habrá que racionalizar la transferencia internacional de recursos de los países desarrollados en favor de los países en desarrollo e intensificar esa transferencia en la medida de lo necesario.

Cooperación interpaíses

11. La cooperación interpaíses es una característica esencial de la Estrategia, puesto que pocos países podrán formular y aplicar sus estrategias de manera independiente. Esa cooperación comprende: la cooperación tanto técnica como económica entre países (CTPD y CEPD) y la utilización de la organización regional de la OMS para facilitar esa cooperación.

Vigilancia y evaluación

12. Con el fin de vigilar los progresos realizados en la aplicación de la Estrategia y de evaluar su eficacia, los países establecerán procesos adecuados de vigilancia y evaluación como parte de su proceso de gestión para el desarrollo nacional de la salud. En el plano internacional, se utilizarán los mecanismos de la OMS para notificar los progresos y evaluar los efectos de la Estrategia. En el plano mundial, se utilizarán los indicadores que se usan ya en primer lugar en el plano nacional; sobre la base de las estrategias nacionales y regionales se ha preparado una lista de esos indicadores.

Función de la OMS

13. La acción de la OMS será de importancia capital en el establecimiento y la aplicación de la Estrategia,

mediante el ejercicio de su función constitucional en relación con la acción sanitaria internacional; ésta comprende, en esencia, las funciones inseparables de coordinación y cooperación técnica, que se apoyan mutuamente. Se prestará particular atención a la formulación de los Programas Generales de Trabajo de la Organización en relación con la Estrategia y a la reestructuración de la Organización en relación con sus funciones en apoyo de la Estrategia, de conformidad con la decisión de la 33ª Asamblea Mundial de la Salud.

14. La promoción y coordinación se conseguirán mediante el desempeño por parte de la Asamblea de la Salud, los comités regionales y el Consejo Ejecutivo de sus funciones constitucionales, y mediante la acción subsiguiente a la resolución 34/58 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la salud como parte integrante del desarrollo. La OMS utilizará la Estrategia para prestar apoyo a la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio del Desarrollo, contribuyendo así al Nuevo Orden Económico Internacional. La Organización emprenderá una acción encaminada a conseguir el apoyo de los bancos, los fondos y los organismos multilaterales y bilaterales. También promoverá la Estrategia por medio de las organizaciones no gubernamentales y por conducto de los medios de comunicación de masa.

15. La OMS facilitará la cooperación técnica entre sus Estados Miembros, entre los países en desarrollo, entre los desarrollados y entre aquéllos y éstos. La Organización funcionará como centro internacional de selección y difusión de información técnica fidedigna. Promoverá y apoyará las investigaciones y el desarrollo, actuará como punto focal en apoyo del establecimiento y la aplicación de procesos de gestión para el desarrollo nacional de la salud y fomentará el desarrollo de los recursos de personal, en particular mediante la formación de personal docente y el apoyo a las instituciones docentes. Utilizará su influencia

para fortalecer la coordinación internacional en el sector de la salud y fomentará la acción intersectorial en el plano internacional mediante los consejos consultivos de desarrollo de la salud y el establecimiento de acuerdos bilaterales y multilaterales con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

16. Con el fin de generar y movilizar los recursos necesarios, la OMS se ocupará de conseguir la movilización internacional de las personas y los grupos que

puedan prestar apoyo a la Estrategia, y facilitará la transferencia internacional coordinada de recursos en apoyo de las estrategias de los países en desarrollo.

17. La OMS intensificará sus programas mundiales sobre los elementos esenciales de la atención primaria de salud. Estimulará la acción en los distintos planos: nacional, regional y mundial. Con este fin, la Secretaría de la OMS reconocerá la máxima prioridad a la Estrategia. El Director General de la OMS ejercerá todas sus atribuciones constitucionales con respecto a la aplicación de la Estrategia, aunque la responsabilidad final recaerá al mismo tiempo en los Estados Miembros.

Preparación de un plan de acción

18. Seguirá a la formulación de la Estrategia la preparación de un plan de acción para su aplicación, que comprenderá las medidas que habrán de adoptar sucesivamente los países, los comités regionales de la OMS, el Consejo Ejecutivo, la Asamblea Mundial de la Salud y el Director General de la OMS, y las que corresponda adoptar a los demás sectores afines, en particular dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Consideraciones

1. En mayo de 1977, la 30ª Asamblea Mundial de la Salud adoptó la resolución WHA30.43 en la que decidió que la principal meta social de los gobiernos y

de la OMS en los próximos decenios debería consistir en alcanzar para todos los ciudadanos del mundo en el año 2000 un grado de salud que les permitiera llevar una vida social y económicamente productiva. Esta es la meta que se denomina popularmente "salud para todos en el año 2000".

2. ¿Qué significa "salud para todos"? Significa simplemente la realización del objetivo de la OMS consistente en "alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud" y que, como mínimo, todos los habitantes de todos los países deberán gozar por lo menos de un grado de salud que les permita trabajar productivamente y tomar parte activa en la vida social de la comunidad en la que viven. Para alcanzar ese grado de salud, es preciso que todas las personas tengan acceso a la atención primaria de salud y, por conducto de ésta, a todos los escalones de un sistema de salud completo. Aunque es de suponer que todos los países tienen un concepto general análogo del significado de la salud para todos, tal como se acaba de esbozar, cada país interpretará ese significado en función de sus características sociales y económicas y de la situación sanitaria y los tipos de morbilidad de su población, así como del estado de desarrollo de su sistema de salud.

3. En 1978 se celebró en Alma-Ata (URSS) una Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud. Esta conferencia, en la que se declaró que la atención primaria de salud es la clave para alcanzar la salud para todos, hizo pública una Declaración, así como una serie de 22 recomendaciones específicas y un informe completo sobre atención primaria de salud.⁴ En dicho informe se subrayaba que el desarrollo de la salud es indispensable para el desarrollo social y económico, que los medios para alcanzarlos se hallan íntimamente relacionados entre sí y que debe considerarse que las acciones encaminadas a mejorar la situación sanitaria y la socioeconómica se apoyan mutuamente en lugar de rivalizar entre sí. En el informe se describían además las característi-

cas esenciales de la atención primaria de salud y de los sistemas de salud en ella basados, y se indicaba de qué manera debía organizarse la atención primaria de salud en las comunidades, como parte de un sistema completo de salud. En la Declaración de Alma-Ata se insta a todos los gobiernos a que formulen políticas, estrategias y planes de acción nacionales, con objeto de iniciar y mantener la atención primaria de salud como parte de un sistema nacional de salud completo y en coordinación con otros sectores. También se exhorta en la Declaración a la urgente y eficaz acción nacional e internacional a fin de impulsar y poner en práctica la atención primaria de salud en el mundo entero y particularmente en los países en desarrollo, con un espíritu de cooperación técnica y conforme al Nuevo Orden Económico Internacional.

4. En 1979, el Consejo Ejecutivo de la OMS publicó un documento titulado *Formulación de estrategias con el fin de alcanzar la salud para todos en el año 2000*,⁵ en el que presentó los principios fundamentales y las cuestiones esenciales para la formulación de esa clase de estrategias. Aquel mismo año, la 32ª Asamblea Mundial de la Salud lanzó la Estrategia Mundial de salud para todos, al adoptar su resolución WHA32.30. En esta resolución, la Asamblea de la Salud hizo suyos el Informe y la Declaración de Alma-Ata e invitó a los Estados Miembros de la OMS a que consideraran la posibilidad de utilizar de inmediato el mencionado documento del Consejo Ejecutivo, tanto individualmente para la formulación de políticas, estrategias y planes de acciones nacionales, como colectivamente para la formulación de estrategias regionales y mundiales.

5. En noviembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 34/58 sobre la salud, como parte integrante del desarrollo. En esta resolución, la Asamblea General hizo suya la Declaración de Alma-Ata, celebró los esfuerzos de la OMS y del UNICEF por alcanzar la salud para todos en el año 2000 e instó a los órganos pertinentes de las Na-

ciones Unidas a que coordinaran y apoyaran los esfuerzos de la OMS mediante acciones apropiadas dentro de sus respectivas esferas de competencia. En conexión con la preparación de una nueva Estrategia Internacional del Desarrollo, que fue objeto de examen durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebradas en 1980, la Asamblea General pidió que se prestara cuidadosa atención a la contribución de la OMS, que se refleja en la Estrategia Mundial de salud para todos.

6. Gran número de países de todas las regiones han formulado ya sus estrategias nacionales, y todas las regiones han elaborado las estrategias regionales. La Estrategia Mundial que se presenta en este documento se ha formulado de conformidad con los principios fundamentales expuestos en el documento del Consejo Ejecutivo que se ha mencionado. En dicho documento, el Consejo definió una estrategia de salud como el conjunto de las líneas generales de acción necesarias en todos los sectores que han de contribuir a la aplicación de la política sanitaria. En la Estrategia Mundial se indican las líneas generales de acción que deberán seguirse en el sector de la salud y en los sectores social y económico afines, tanto en el plano nacional como en el internacional, con respecto a todas las cuestiones esenciales mencionadas en el documento del Consejo. Para ello, la Estrategia utiliza plenamente la Declaración de Alma-Ata e indica los medios que pueden aplicar los países para desarrollar sus sistemas de salud sobre la base de la atención primaria, según se la describe en el Informe de la Conferencia de Alma-Ata, así como los medios aplicables en la acción internacional en apoyo de esas empresas nacionales. La Estrategia responde también a la resolución 34/58 de la Asamblea General de las Naciones Unidas al especificar las actividades conjuntas en el sector de la salud y en los sectores social y económico afines que se fortalecen mutuamente y contribuyen al desarrollo humano en general y al de la salud en particular.

7. Finalmente, la Estrategia Mundial refleja las estrategias nacionales y regionales; por su misma índole, la Estrategia Mundial no puede ser un simple agregado de éstas, sino que es más bien el resultado de su destilación y síntesis desde una perspectiva mundial. Cada región podrá ⁶ ahora utilizar la Estrategia Mundial como base para retocar y perfeccionar la estrategia regional, teniendo en cuenta las necesidades particulares de los países que componen la región. De esta manera, será posible llegar a establecer unas variaciones nacionales y regionales sobre los mismos temas mundiales lo que constituirá un ejemplo de la fuerza unificadora de la OMS que su Constitución le reconoce como Organización de Estados Miembros que cooperan entre sí en el fomento y la protección de la salud de todos los pueblos.

Conclusión

1. Las perspectivas de la situación socioeconómica y sanitaria en que habrá de aplicarse la Estrategia son más bien sombrías. No obstante, se han definido claramente las políticas de salud y las políticas socioeconómicas afines necesarias para alcanzar la meta de la salud para todos en el año 2000. Se han descrito procedimientos para dar efecto a esas políticas en los planos nacional e internacional, apoyando el desarrollo de sistemas de salud basados en la atención primaria y en una acción multisectorial concomitante. Se han identificado metas a modo de ejemplos. Si se facilita a los dirigentes políticos, socioeconómicos y sanitarios del mundo una información adecuada, y si éstos la tienen en cuenta, todo hace pensar que se establecerá la cooperación interpaíses necesaria para aplicar la Estrategia y que podrán obtenerse y movilizarse los recursos que hacen falta para ello.

2 La Estrategia no sólo contribuirá al desarrollo de la salud en todo el mundo; contribuirá también a la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio del Desarrollo —que, a su vez, fortalecerá la Estrategia— y ayudará así a establecer el Nuevo Orden Económico Internacional. A pesar de la gravedad de los problemas planteados y de la complejidad de las medidas necesarias para resolverlos, todo permite afirmar con optimismo que la Estrategia puede ser aplicada, y que su aplicación eficaz marcará un hito en la historia social de la humanidad.

3. Para asegurar la aplicación, el debate debe ceder el lugar a la acción. Con este fin, es necesario preparar un plan de acción que comprenda las medidas que deberán adoptarse en los distintos planos (nacional, regional y mundial), no sólo en el sector de la salud sino también en los demás sectores interesados. De ahí la importancia de que se obtenga la participación del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y, subsiguientemente, de la Asamblea General. Esta consideración condujo a la 34ª Asamblea Mundial de la Salud, en mayo de 1981, como órgano supremo de la Organización Mundial de la Salud que representa a todos sus Estados Miembros, a pedir al Consejo Ejecutivo de la OMS que preparase sin demora un proyecto de plan de acción para la aplicación de la Estrategia, que habrá de ser examinado por los comités regionales de la OMS en sus reuniones de 1981, redactado en su forma definitiva por el Consejo en enero de 1982 y presentado a la 35ª Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 1982.

NOTAS

- 1 Llamada en adelante "la Estrategia".
- 2 *Alma-Ata 1978. Atención primaria de salud*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1978 (Serie "Salud para Todos", N° 1).

- 3 *Formulación de estrategias con el fin de alcanzar la salud para todos en el año 2000*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1979 (Serie "Salud para Todos", N° 2).
- 4 *Alma-Ata 1978. Atención primaria de salud*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1978 (Serie "Salud para Todos", N° 1).
- 5 *Formulación de estrategias con el fin de alcanzar la salud para todos en el año 2000*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1979 (Serie "Salud para Todos", N° 2).
- 6 En el texto de la Estrategia se emplea con frecuencia el futuro, en expresiones como "los países deberán. . ." o "los países colaborarán en. . ." Esta forma verbal refleja el compromiso contraído voluntariamente por los países de alcanzar la meta de salud para todos en el 2000 sobre la base de la atención primaria de salud, conforme a la Declaración de Alma-Ata. En modo alguno debe interpretarse como la imposición de determinadas acciones a los países por parte de un organismo supranacional. Tampoco presupone la idea de que la acción propuesta debe poder realizarse sin dificultades. Igualmente, la utilización de esa forma verbal no supone forzosamente que los países vayan a lanzarse a nuevas empresas ni quiere decir que no existan algunos países donde ya se ejecutan las actividades incluidas en la Estrategia; significan, simplemente, que se emprenderán nuevas actividades y, al mismo tiempo, que se proseguirán e intensificarán las que ya se venían ejecutando.

