Retos de futuro para la Atención Primaria de Salud en España: la apuesta de la "Estrategia para la Atención Primaria del Siglo XXI" (AP21)

José Martínez Olmos

Secretario General de Sanidad del Ministerio de Sanidad y Consumo

Uno de los avances más relevantes experimentados por nuestro Sistema Nacional de Salud, ha sido la reforma y desarrollo de la atención primaria que se ponía en marcha en 1984, inspirada en la Declaración de Alma-Ata de 1978. El nuevo modelo de atención primaria que se introdujo, y que hoy sirve de referente para muchos países del mundo, ha supuesto un salto cualitativo sin precedentes para los cuidados de salud de la población española, con resultados beneficiosos que se reflejan en la evolución de numerosos indicadores de salud.

Aún siendo esta valoración global positiva, se han detectado en los últimos años algunas variables, que han incidido muy directamente en el ámbito asistencial de la atención primaria, provocando un notable aumento en la frecuencia de sus consultas. Entre estas variables podemos reseñar el incremento y envejecimiento de la población o el aumento de los diagnósticos de enfermedades crónicas; factores éstos que suponen un importante desafío para el buen desarrollo de la atención primaria.

Por otro lado, esta fuerte carga asistencial condiciona que aspectos relevantes como la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, señas de identidad de la atención primaria, puedan perder protagonismo en los quehaceres cotidianos de los profesionales.

Consciente de que la sociedad evoluciona aceleradamente y modifica de forma profunda las necesidades y demandas sanitarias, el Gobierno ha colocado la sanidad entre sus principales prioridades de actuación, dedicando las dos primeras Conferencias de Presidentes, casi monográficamente, al análisis de la situación de la sanidad en España y a la propuesta de medidas para su reforzamiento y sostenibilidad. Por lo que se refiere a la atención primaria de salud, la II Conferencia de Presidentes, reunida en septiembre de 2005, incluyó entre sus acuerdos, el aumentar los recursos y la capacidad de resolución de este nivel asistencial.

Por ello, y en ejercicio de sus competencias exclusivas de coordinación general de la sanidad, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha impulsado el Proyecto Marco estratégico para la atención primaria en el siglo XXI (Proyecto AP-21), que ha supuesto una reflexión importante sobre la situación de la atención primaria de salud en España y un referente para las estrategias necesarias para reforzarla y mejorarla. En el proyecto han participado, desde noviembre de 2005 y durante un año, más de 80 expertos designados por el Ministerio de Sanidad y Consumo, las Comunidades Autónomas y las sociedades científicas, contando también con la opinión de asociaciones y federaciones de pacientes, coordinados por el Ministerio de Sanidad y Consumo, que han debatido y consensuado sus contenidos.

Presentado al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 11 de diciembre de 2006, éste lo consideró unánimemente como el marco adecuado para que las Comunidades

Autónomas desarrollen las medidas que, en el ámbito de sus competencias y con la adaptación precisa a la realidad de cada servicio de salud, hagan posible la consecución de los avances necesarios para la mejora de la atención primaria de salud en España en el período 2007-2012.

El documento consensuado contempla 44 estrategias y alrededor de 200 líneas de actuación para la mejora y el fortalecimiento de este nivel asistencial, agrupadas en cinco grandes áreas:

A. *Mejora de la calidad de los servicios orientadas al ciudadano,* que comprende un total de 11 estrategias.
B. *Mejora de la efectividad y la resolución,* con 8 estrategias.
C. *Mejora de la continuidad asistencial,* con 8 estrategias.
D. *Mejora de la participación y el desarrollo profesional,* con 5 estrategias.
E. *Mejora de la eficiencia, gestión y organización,* que comprende 12 estrategias.

Las estrategias tienen dos ejes fundamentales: el ciudadano y el profesional. El ciudadano debe ser el elemento central del sistema sanitario y, desde luego, de la atención primaria; es el objeto y la razón de ser de las organizaciones sanitarias y, por ello, todas sus actividades deben ir encaminadas a satisfacer sus necesidades y demandas.

En una sociedad avanzada y democrática como la nuestra, el ciudadano exige participación en los procesos de toma de decisiones que le afectan, especialmente cuando se trata de su salud; esta participación no se debe limitar a su condición de paciente, sino que debe hacerse extensiva al ámbito comunitario y a las decisiones del conjunto del Sistema y de sus organizaciones. El ciudadano debe formar parte del Sistema Sanitario, sentirse parte de él porque, entre otras cosas, es la mejor manera de fortalecerlo y garantizar su futuro.

El otro eje de las estrategias lo constituyen los profesionales, principales artífices y gestores de las organizaciones sanitarias y principal nexo de unión con los ciudadanos. Por ello es necesario que los profesionales sanitarios se sientan, sean parte vital del sistema y formen parte activa en sus procesos de toma de decisiones.

Además de los dos ejes señalados, las estrategias se centran en tres objetivos clave: la calidad, la capacidad de resolución y la continuidad asistencial. La calidad de los servicios que el sistema público oferta a los ciudadanos es un objetivo permanente e irrenunciable de las administraciones sanitarias y una condición indispensable para la aceptabilidad de los mismos. La apuesta por la calidad debe ser integral, incluyendo no sólo sus componentes científicos y técnicos, sino aquellos otros relacionados con la accesibilidad, con los recursos, con la organización y con la participación, de tal manera que el usuario perciba que, en efecto, es el centro del Sistema.

La capacidad de resolución, la efectividad es un elemento inherente a la organización sanitaria pero muy especialmente en el ámbito de la atención primaria, desde la que se debe resolver no menos del 85 % de los problemas de salud de la población. Para mejorar la efectividad son necesarias estrategias tendentes a incrementar la capacidad diagnóstica y terapéutica, tanto mejorando la formación de los profesionales, como incrementando la accesibilidad de los mismos a pruebas y tecnologías que favorezcan la capacidad de resolución y la calidad de la atención primaria. La elaboración y puesta en marcha de guías clínicas es otro elemento fundamental en estas estrategias.

La continuidad asistencial, la coordinación entre los diversos dispositivos sanitarios y, muy especialmente, entre atención primaria y atención especializada, es un objetivo esencial siempre enunciado, pero no siempre bien resuelto. Las estrategias de mejora de la continuidad asistencial

son uno de los grandes retos que tiene el Sistema Sanitario Público para los próximos años. Por ello es necesario acometer decididamente políticas de coordinación y comunicación entre atención primaria y atención especializada que integren los procesos asistenciales de tal manera que, el ciudadano, no perciba solución de continuidad en sus cuidados y tratamiento. La coordinación con los dispositivos de salud pública y la coordinación socio-sanitaria son, también, aspectos relevantes en los que hay que desarrollar políticas activas para rentabilizar al máximo las actuaciones sanitarias.

Otro importante bloque de estrategias se centran en la mejora de la organización de la atención primaria, objetivo transversal e instrumental que busca optimizar los recursos disponibles y mejorar las herramientas de gestión para facilitar la consecución de sus fines, para hacer más eficiente la atención primaria.

En definitiva, el objetivo de estas estrategias es asegurar una atención de calidad en este primer nivel de acceso al sistema, que renueve su vocación y voluntad de ser el motor del Sistema Sanitario y el agente del ciudadano ante el mismo. Se favorece asimismo la disponibilidad de un marco estratégico global de actuación, en el que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar sus planes específicos de acuerdo con sus competencias, procurando en todo caso un enfoque cohesionador al Sistema Nacional de Salud.

El futuro de la Atención Primaria en España va a tener con toda seguridad el referente del proyecto AP-21 como elemento principal; el esfuerzo hecho desde el Ministerio de Sanidad y Consumo se ha visto refrendado por el acuerdo unánime del Pleno del Consejo Interterritorial de diciembre de 2006.

Ya estamos comprobando cómo las Comunidades Autónomas están utilizando la Estrategia AP-21 como referente en sus planes de reforma.

Ahora es tiempo de trabajo conjunto entre administraciones, profesionales y pacientes. De esa manera, recogeremos los frutos en los próximos años.