

# Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria

10 de Abril de 2019



# Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria

10 de Abril de 2019



**Consejo Interterritorial**  
SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Documento presentado en el Pleno del Consejo Interterritorial de Salud del día 10 de abril de 2019 y publicado en el BOE nº 109, de 7 de mayo de 2019.

Este documento puede ser consultado en línea en la URL [http://www.mscbs.gob.es/profesionales/proyectosActividades/docs/Marco\\_Estrategico\\_APS\\_25Abril\\_2019.pdf](http://www.mscbs.gob.es/profesionales/proyectosActividades/docs/Marco_Estrategico_APS_25Abril_2019.pdf)

El copyright y otros derechos de propiedad intelectual pertenecen al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Se autoriza a las organizaciones de atención sanitaria a reproducirlo total o parcialmente para uso no comercial, siempre que se cite el nombre completo del documento, año e institución.



Edita y distribuye:

© MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL  
CENTRO DE PUBLICACIONES  
Paseo del Prado, 18 - 28014 MADRID

NIPO papel: 731-19-027-2  
NIPO en línea: 731-19-028-8  
Depósito Legal: M-21578-2019

<https://cpage.mpr.gob.es>

# Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria

10 de Abril de 2019



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE SANIDAD, CONSUMO  
Y BIENESTAR SOCIAL



## Coordinación y Redacción

María Ángeles López Orive  
Antonio Pareja Bezares

## Equipo Técnico Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social

María Ángeles López Orive  
María Terol Claramonte  
Jara Cubillo Llanes  
Saturnino Mezcua Navarro  
María de los Santos Ichaso Hernández-Rubio  
María Dolores Fraga Fuentes  
Antonio Pareja Bezares

## Apoyo Técnico y Metodológico

Gabinete de la Secretaría de Sanidad y Consumo

## Comité Institucional de las Comunidades Autónomas e INGESA

**País Vasco.** Miren Nekane Murga Eizagaechearría  
**Cataluña.** Marc Ramentol Sintas  
**Galicia.** Jorge Aboal Viñas  
**Andalucía.** Pilar Bartolomé Fernández  
**Asturias.** Óscar Veiras del Río  
**Cantabria.** Virginia Ruiz Camino  
**La Rioja.** José Miguel Acitores Augusto  
**Murcia.** Asensio López Santiago  
**Valencia.** María Amparo García Layunta  
**Aragón.** María Isabel Cano del Pozo  
**Castilla-La Mancha.** José Antonio Ballesteros Cavero  
**Canarias.** Elizabeth Hernández González  
**Navarra.** Santos Induráin Orduna

**Extremadura.** Manuela Rubio González  
**Baleares.** Juli Fuster Culebras  
**Madrid.** Marta Sánchez-Celaya del Pozo  
**Castilla y León.** Siro Lleras Muñoz  
**INGESA.** Sara Pupato Ferrari

## Organizaciones Profesionales

**Asociación Española de Pediatría de AP (AEPAP).** Pedro Gorrotxategi Gorrotxategi.

**Sociedad Española de Médicos de AP (SEMERGEN).** Armando Santo González.

**Confederación Estatal de Sindicatos Médicos (CESM).** Cristina Sánchez Quilés.

**Consejo Estatal de Estudiantes de Medicina (CEEM).** Sara Figueroa Jiménez.

**Organización Médica Colegial (OMC).** Vicente Matas Aguilera.

**Sociedad Española de Médicos Generales y de Familia (SEMGP).** Francisco José Sáez Martínez.

**Sociedad Española de Pediatría Extrahospitalaria y de AP (SEPEAP).** Cristóbal Coronel Rodríguez.

**Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria (SEMFC).** José María Molero García.

**Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos.** Juan Carlos Llodra Calvo.

**Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España.** Raúl Ferrer Peña.

**Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos.** Raquel Martínez García.

**Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos.** Antonio Cano Vindel.

**Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España.** Rosa Ángeles Arnal Selfa.

**Federación de Asociaciones de Enfermería Comunitaria y AP (FAECAP).** Francisco Javier Carrasco Rodríguez.

**Sociedad Española de Farmacéuticos de AP (SEFAP).** Encarnación Cruz Martos.

**Sociedad Científica Española de Trabajo Social Sanitario (SCETSS).** María Neri Iglesias Fernández.

**Sindicato de Enfermería (SATSE).** Ana de Llano Sánchez.

**Asociación de Enfermería Comunitaria (AEC).** José Ramón Martínez Riera.

**Federación de Asociaciones de Matronas de España (FAME).** María Jesús Domínguez Simón.

**Asociación Española de Fisioterapia en AP y Salud Comunitaria (AEF-APySC).** María Montserrat Inglés Novell.

**Asociación Española de Enfermería Pediátrica.** Isabel Maria Morales Gil.

**Sociedad Española de Farmacia Familiar y Comunitaria (SEFAC).**

**Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS).**

**Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública (FADSP).**

## Organizaciones de Pacientes/Ciudadanía

**Foro Español de Pacientes.** Andoni Lorenzo Garmendia y José Luis Baquero Úbeda.

**Plataforma de Pacientes.** Carina Escobar Manero y María Gálvez Sierra.

**Alianza General de Pacientes.** Juan Manuel Ortiz Carranza y Antonio Bernal Jiménez.

**Confederación Estatal Asociaciones de Vecinales.** Juan Antonio Caballero Defez.

## Consejos de Participación Institucional

**Consejo Asesor de Sanidad y Servicios Sociales. Presidente:** Pedro Sabando Suárez

**Consejo de Consumidores y Usuarios. Presidente:** Carlos Ballugera Gómez

**Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud: Representantes de:** UGT, CCOO, Federación Española de Municipios y Provincias, CEOE, CEPYME y CCAA (Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana)

## Agradecimientos

A Amando Martín Zurro y Andreu Segura Benedicto, por sus aportaciones.



# Índice

<b>Presentación</b>	13
<b>Marco Estratégico</b>	15
<b>Estrategias, Objetivos y Acciones</b>	25
Estrategia A Reforzar el compromiso del Consejo Interterritorial del SNS con el liderazgo de la Atención Primaria de Salud	25
Estrategia B Consolidar una política presupuestaria y de Recursos Humanos que garantice la efectividad y la calidad de la APS	30
Estrategia C Mejorar la calidad de la atención y la coordinación con el resto de los ámbitos asistenciales, servicios e instituciones	35
Estrategia D Reforzar la orientación comunitaria, la promoción de la salud y prevención en Atención Primaria de Salud	37
Estrategia E Potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs)	39
Estrategia F Impulsar la Formación y la Investigación en Atención Primaria de Salud	41



# Presentación

En esta legislatura, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social ha considerado urgente impulsar la actualización de la Atención Primaria y Comunitaria del Sistema Nacional de Salud.

Esta iniciativa responde al alto grado de consenso existente entre los responsables públicos de las Comunidades Autónomas, los y las profesionales sanitarios y los propios pacientes y usuarios de la Atención Primaria en torno a la necesidad de modernizar un servicio público que, a través de los aproximadamente 13.000 centros de salud y consultorios, llega a toda la ciudadanía y a todo el territorio nacional.

La necesidad de actualización de la Atención Primaria, que ha sufrido especialmente el impacto de la crisis y de las políticas de austeridad, surge de la conciencia de este servicio es la base para proporcionar una atención de salud de manera integrada, equitativa y eficiente a la población. Además, la Atención Primaria debe adaptarse a los cambios sociales (por ej. una sociedad envejecida y con más pacientes con enfermedades crónicas) y responder a las expectativas de pacientes cada vez más informados y exigentes. También tiene que aprovechar las ventajas que ofrecen los sistemas de información y comunicación para mejorar sus capacidad de resolución y actuar en prevención. Igualmente, hay que responder a las legítimas demandas de los profesionales con nuevas iniciativas de organización, mayor formación e incentivando la investigación. Por último, pero no menos importante, la modernización de la Atención Primaria era una demanda inaplazable que planteaban pacientes y profesionales en todos los territorios

Con el fin de responder a todas estas inquietudes, en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) que se celebró el 15 de noviembre del año pasado, se inició un proceso de reflexión participativo para el diseño de un *Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria*. Además, se acordó con las Comunidades Autónomas una metodología de trabajo en grupos y un calendario que estableció abril de 2019 como fecha para llevar un documento de consenso a un Consejo Interterritorial monográfico sobre Atención Primaria.

El documento, que contó con la participación de las Comunidades Autónomas, profesionales, pacientes y usuarios, consta de un marco teórico, de 100 propuestas de acción incorporadas en seis líneas estratégicas y 23 objetivos, dirigidos a mejorar la atención de salud y avanzar hacia el fortalecimiento y el liderazgo de la APS. El documento ha sido publicado en el BOE nº 109 de fecha 7 de mayo de 2019, mediante Resolución de la Secretaría General de Sanidad y Consumo de fecha 26 de abril de 2019.

La propuesta se completará con la definición de unos indicadores de seguimiento y monitorización, a lo largo del tiempo, sobre el grado de implantación de estas acciones. El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social ha encargado el desarrollo de este trabajo a la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del SNS (RedETS).

Se contará con las Comunidades Autónomas en la valoración de la utilidad, factibilidad y validez de los indicadores, de tal forma que puedan ser calculados a partir de sistemas de información disponibles en el Sistema Nacional de Salud.

La ciudadanía otorga a nuestro SNS una calificación notable. Lograr esta calificación tan alta en un Sistema que atiende a toda la población, a personas que sufren patologías de todo tipo y gravedad y que son de orígenes sociales muy diversos, representa un valor añadido a esta alta valoración. Alcanza esta calificación a pesar de que el SNS tiene que gestionar algo más de 13.000 centros de salud y consultorios, 457 hospitales y que cada año realiza un volumen aproximado de 430 millones de consultas, resolviendo casi 59 millones de urgencias a lo largo y ancho del territorio nacional.

Estos datos demuestran que el SNS es uno de los logros de la democracia más valorados por nuestra ciudadanía y se ha erigido como una poderosa herramienta facilitadora de la equidad y la cohesión en el país y que además promueve empleo público de calidad. Que el sistema funcione no es casualidad, pero para que siga siendo un servicio de alta calidad y satisfacción y que resuelva las necesidades de salud de la población hay que mantenerlo actualizado. Para que esto sea así seguimos trabajando en la mejora de nuestro preciado Sistema de Salud.

M<sup>a</sup> Luisa Carcedo Roces  
*Ministra de Sanidad, Consumo y Bienestar Social*

# Marco Estratégico

La evolución de la Atención Primaria de Salud (APS) en España ha sido objeto de múltiples análisis documentales, principalmente a lo largo de los últimos 20 años. Hasta el momento actual, no se han introducido en el sistema los cambios necesarios para abordar en profundidad los problemas del modelo presentes desde sus orígenes, ni aquellos otros evidenciados en su desarrollo hasta su implantación global o los relacionados con las restricciones adicionales de todo tipo derivadas de la crisis económica iniciada en el año 2008.

El resultado global es que las políticas de austeridad mantenidas en los últimos años han llevado a la Atención Primaria a una crisis manifiesta que se traduce en variabilidad territorial, de recursos humanos y de cartera efectiva en el territorio nacional, que están afectando profundamente la calidad de los servicios que recibe la población.

Podríamos resumir la perspectiva actual en la frase «los problemas están identificados y analizados, ahora hay que pasar a la acción». Pero no una acción menor cualquiera, hablamos de un conjunto de iniciativas y actuaciones políticas, financieras, de planificación y organización capaces de llevar a la realidad cotidiana de la ciudadanía y los profesionales los cambios que necesita el conjunto del sistema sanitario nacido a partir de la Ley General de Sanidad aprobada en 1986 y, dentro de él, la atención primaria y comunitaria.

El artículo 43 de la Constitución española establece el derecho a la protección de la salud, y los desarrollos normativos posteriores han fortalecido y consolidado estos principios en el Sistema Nacional de Salud (SNS). El **modelo de APS** en España se basa en los pilares clave reflejados en la Declaración de Alma-Ata y refrendados en Astaná: es integral, integrada, continua, accesible, multidisciplinaria, participativa y de alta calidad y representa una herramienta poderosa para la equidad en el país.

El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social tiene dentro de sus competencias el favorecer la **calidad y la cohesión dentro de todo el SNS**, así como garantizar una cartera común de servicios básicos dentro del mismo, incluida la APS, y proporcionar la formación especializada para profesionales de la salud. Una herramienta relevante para este objetivo es el desarrollo de Estrategias de Salud, en colaboración con las autoridades sanitarias regionales, las sociedades científicas y la ciudadanía. La Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el SNS y la Estrategia para el abordaje de la Cronicidad en el SNS refuerzan el papel fundamental de la APS para la salud de la población.

Se hace necesaria una actualización y ampliación de la **cartera de servicios**, para dar cobertura a las necesidades y problemas de la población, bajo un enfoque multidisciplinar, organizando los recursos disponibles y potenciando la coordinación entre niveles asistenciales, para incorporar en el marco de un plan o protocolo asistencial, procedimientos o técnicas.

La arquitectura del Sistema Nacional de Salud diseñada en la Ley del 86 señala a la APS como el eje sobre el que pivota la red integrada de servicios de salud en el territorio y le confiere las características de máxima proximidad y accesibilidad para la ciudadanía.

Para que la APS alcance el **liderazgo** que le corresponde, tiene que proporcionar servicios eficientes, de alta calidad y seguridad, en tiempo y condiciones adecuadas, en el lugar apropiado y por profesionales competentes, motivados adaptados a la demanda o problema de salud. También debe actuar, junto con agentes de la comunidad en el ámbito de la **promoción de la salud, la prevención, la atención y la recuperación**, incorporando la perspectiva salutogénica.

Debe también incrementar la capacidad de resolución asistencial y avanzar en la atención **estratificada**, en función de la carga de enfermedad, las condiciones de vida, las desigualdades en salud y las necesidades sociosanitarias de las personas, para satisfacer, así, las necesidades de la población.

La APS centra su acción en las **personas, familias y comunidades** y en ofertar la mayor parte de la atención cerca del domicilio del y la paciente, reservando a los hospitales para los procedimientos altamente especializados. Para ello, es preciso que el modelo de APS en el SNS se desarrolle y alcance el liderazgo que le corresponde, con la debida coordinación entre niveles asistenciales.

Desde hace unos años se debate sobre la necesidad de una adecuación del modelo de la APS, para dar una cobertura adecuada a las necesidades y problemas de salud. Para ello resulta necesario dotar de mayor responsabilidad a las unidades de provisión de servicios, contribuyendo además a mejorar la eficiencia del sistema sanitario público global.

Se trata de pasar a un paradigma en el que las personas, las familias y la comunidad sean las verdaderas protagonistas y en el que las y los profesionales de la salud y de otras áreas y agentes de la comunidad participen de manera coordinada y planificada en el abordaje de los problemas de salud, las necesidades, vivencias, valores y expectativas de las personas, de acuerdo con su contexto biopsicosocial, con una mirada que vaya más allá de la enfermedad y teniendo como eje transversal la promoción de la salud y la prevención. Un sistema sanitario volcado en la transparencia y en la rendición de cuentas de sus actuaciones ante la sociedad.

La APS tiene una función primordial en la realización y coordinación de actividades, así como de recursos, destinados a la promoción, prevención

y atención de las personas con enfermedades **crónicas** o con necesidades de cuidados paliativos, dado el carácter **longitudinal** de la asistencia que ofrece, su proximidad al entorno más inmediato de la ciudadanía y su configuración en equipos multidisciplinares. La continuidad asistencial es un aspecto esencial en el seguimiento de las y los pacientes, especialmente en las transiciones de pacientes en situación de cronicidad por el sistema sanitario y social.

Sin embargo, el **presupuesto** destinado a la APS se mantiene estancado en valores inferiores al 15% en relación al gasto sanitario total, con un crecimiento anual siempre inferior al de los hospitales en los años de mayor bonanza económica. La desigualdad se agrava en los años centrales de la crisis iniciada en 2008 en los que el retroceso financiero se ha agrandado.

En el caso de la APS, los buenos resultados se obtendrán si se apuesta globalmente por una **financiación adecuada y equilibrada** con sus funciones, y por una oferta de servicios personales, de elevada calidad intrínseca, autorregulados por normas profesionales, ajustados a las características de la población atendida y con participación de la ciudadanía (evolucionar hacia un modelo de colaboración en la gobernanza local en salud).

Para mejorar la resolución, la organización sanitaria debe ser más flexible y las y los profesionales de APS deben tener más participación en las decisiones organizativas, para así maximizar los resultados. En estas condiciones se propone la descentralización, en un marco general previamente definido, de la toma de decisiones organizativas en el propio equipo de APS. En general, las y los profesionales que trabajan en APS deberían tener mayor implicación en la gestión de recursos y autonomía en la toma de decisiones, siempre que la mayor capacidad de decisión se corresponda con un compromiso en la eficiente asignación de recursos y una respuesta más adecuada a las necesidades.

Se debe avanzar en flexibilidad en el horario y en las agendas profesionales de los Centros de Salud (CS) y en la **autogestión de la actividad**, incluyendo la evaluación de resultados. Actualmente se generan listas de espera para la atención, circunstancia que contradice los principios de accesibilidad y longitudinalidad propios de la APS, y además se ha dado un cierto abandono de la atención domiciliaria.

Los equipos directivos de gestión directa en cada territorio se tienen que involucrar en el desarrollo de las recomendaciones para toda la Organización, pero también deben trabajar en la formulación concreta de esas directrices. Para conseguir mayor implicación del equipo directivo se debería abordar un cambio en la elección de personas coordinadoras, con un proyecto ajustado a las necesidades de la zona básica de salud y más competencias sobre las y los profesionales del equipo.

Se han de definir con precisión las competencias y capacidades de decisión de los equipos directivos consiguiendo que esta figura posea también

un potente perfil de liderazgo y que priorice suficientemente la participación de las distintas personas que componen el centro en las tareas directivas.

En cuanto a las reformas para aumentar la **capacidad resolutive de la APS**, hemos de proponer mejoras en el desarrollo de los profesionales de APS. Se observa que desde la APS se deriva con más frecuencia a ciertas especialidades hospitalarias, procesos que podrían ser resueltos en el CS con la tecnología sanitaria adecuada, mayor acceso a pruebas diagnósticas en similares condiciones a quienes trabajan en Atención Hospitalaria y medidas organizativas, de tiempo y de formación necesaria, tanto en procesos clínicos como de gestión.

En lo referente al tiempo medio de atención, es necesario desarrollar acciones encaminadas a gestionar la demanda y a la proactividad en la atención a pacientes con un moderado-elevado nivel de complejidad para prevenir complicaciones evitables con un seguimiento adecuado. Adicionalmente, debe producirse una modernización en la atención, aplicando sistemas e-health y fomentando las consultas no presenciales y el seguimiento telefónico.

Además, cabe la mejora, en la reasignación de tareas que fomenten la capacidad de las profesiones sanitarias y no sanitarias del centro, estableciendo unos criterios claros y adecuados que delimiten aquellos procesos abordables por los distintos profesionales de APS en función del problema y buscando optimizar la atención con la mayor eficiencia, dando mayor peso en cada proceso a la disciplina que en cada problema de salud pueda resultar ser más resolutive.

La **coordinación** entre ámbitos es otro apartado de calidad, fundamental para una atención sanitaria adecuada debiéndose definir las interacciones de gobernanza y coordinación operativa con otros sectores sociales, los activos comunitarios de salud, las administraciones locales y el nivel hospitalario.

En nuestra sociedad los problemas sanitarios, sobre todo los de naturaleza crónica y los que generan discapacidad, suelen ir acompañados de importantes necesidades del ámbito social. Sin embargo, las competencias y responsabilidades sanitarias y las de asistencia social dependen de distintas administraciones, observándose déficits importantes en la imprescindible coordinación de las estructuras responsables de ambos tipos de prestaciones.

Desde el punto de vista de la calidad técnica algunos estudios apuntan claramente hacia una mejor práctica clínica en el modelo de APS y un mejor manejo de los problemas de salud de la ciudadanía, acompañándose todo ello de un uso más racional de los medicamentos. La farmacia comunitaria puede desarrollar su papel de agentes de salud, en coordinación con los y las médicos/as, enfermeros/as y farmacéuticos/as de los EAP, para favorecer un mejor uso de los medicamentos.

Un cambio sustancial tendrá que basarse en el estudio con las y los profesionales de cómo **trabajar en equipo**, cómo diseñar algunas propues-

tas nuevas de organización y con qué herramientas de apoyo (sistemas de información) y cómo comprometerse con la administración en los servicios a prestar, las tecnologías y los indicadores de evaluación de la actividad en términos de impacto en resultados en salud.

La aplicación de manuales de Buenas Prácticas, así como la aplicación de acciones y recomendaciones de las Guías de Práctica Clínica, basadas en la evidencia, favorecen una atención sanitaria de calidad.

Entre los problemas prioritarios del Sistema Nacional de Salud se encuentra la **iatrogenia** -daños a la salud atribuibles a la práctica médica y sanitaria- y sus causas latentes más influyentes, entre la cuales destaca la sobreutilización de los servicios asistenciales con el sobrediagnóstico y sobretatamiento consecuente. Una influencia que, además, tiene repercusiones significativas sobre las listas de espera.

Además un porcentaje elevado de actuaciones sanitarias no están indicadas, no son necesarias o no disponen de suficiente evidencia científica. Lo que comporta un riesgo innecesario de potenciales efectos adversos y una sobrecarga asistencial superflua.

Se hace necesario instaurar en todos los ámbitos del sistema sanitario estrategias de «No hacer» y complementarlas con acciones formativas y de información dirigidas esencialmente a profesionales asistenciales.

En la **macrogestión**, para que la APS se desarrolle en toda su potencialidad debemos incrementar su peso relativo sobre el hospital, pero su reto para que eso ocurra tiene que ver con demostrar mayor capacidad resolutive y disminuir la variabilidad actual.

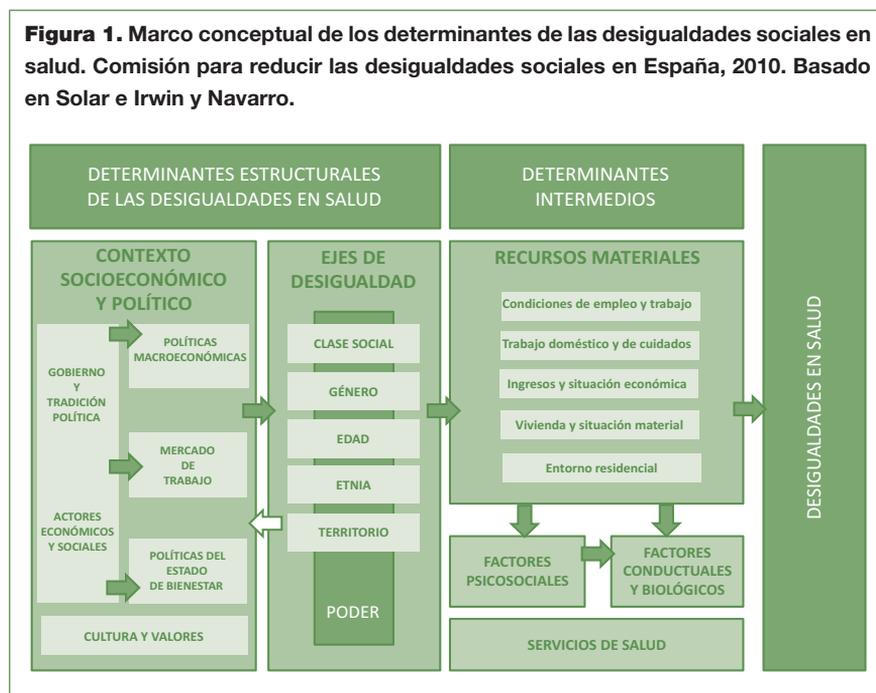
En la denominada **mesogestión**, algunos cambios parecen suscitar suficiente grado de acuerdo, por ejemplo:

- Mejoras en la accesibilidad, sin diferencias marcadas entre mañana y tarde.
- Cambios en el modelo retributivo, donde juegue un papel principal el abordaje de los determinantes sociales de la salud. Se puede tener en cuenta en la clasificación de los equipos no solo el grado de dispersión, sino también los determinantes sociales de la zona básica, los recursos del equipo y los resultados.
- Participar activamente en la gestión clínica de los procesos; en la práctica clínica, la garantía de calidad, uso racional y seguro de fármacos o la incapacidad temporal.
- La atención comunitaria, como elemento clave del trabajo del EAP para abordar las causas de las causas, «aguas arriba», con actividades de promoción de la salud y prevención con enfoque de determinantes, para reducir la brecha de desigualdades, incidiendo en la identificación y capacitación de los grupos vulnerables, y mejorando el gradiente de distribución de los indicadores de salud

La salud y el bienestar de las personas están influidos de manera muy importante por las condiciones sociales, culturales y ambientales en donde las personas viven y trabajan. Estos factores son los **determinantes sociales de la salud** y se distribuyen de manera desigual en la población, generando desigualdades sociales en salud a lo largo de la escala social

Los determinantes sociales de la salud explican la mayor parte de las inequidades en salud, esto es, las diferencias injustas y evitables observadas en y entre las poblaciones y los países en lo que respecta a la salud y al acceso a la atención.

La Comisión Nacional para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España definió un marco conceptual (Fig.1) en el que se ve la relación que tienen estos determinantes con las desigualdades en salud, incluyendo determinantes estructurales, como el contexto socio político y los ejes de desigualdad, e intermedios, que incluyen los recursos materiales, factores psicosociales, factores conductuales y también a los Servicios de Salud<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> [https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/Propuesta\\_Políticas\\_Reducir\\_Desigualdades.pdf](https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/Propuesta_Políticas_Reducir_Desigualdades.pdf)

La APS tiene un papel fundamental desde el punto de vista de la **equidad en salud**. Debe colaborar en la disminución de las desigualdades de salud existentes donde se aprecia una determinada influencia relacionada con la variabilidad clínica, la atención diferencial a las poblaciones, pero, sobre todo, por factores sociales, económicos, de género, diversidad funcional, diversidad cultural y ambientales relacionados con la zona geográfica de residencia.

Como señala la Ley 33/2011 general de salud pública, es preciso revisar y fortalecer la **alianza entre Salud Pública, APS, otros servicios sociosanitarios y otros sectores** de la comunidad (educación, servicios sociales básicos, transporte, urbanismo, deportes, medioambiente...), para desarrollar estrategias intersectoriales y promover y potenciar el buen funcionamiento de los Consejos de Salud de Área y de Zona y otros espacios de participación.

Mejorar la capacidad de decisión a las personas, las familias y las comunidades, generando usuarios activos o «activados» y tratando de conseguir una alianza duradera con la población basada en la **toma de decisiones compartida** que le permita organizarse y desplegar todas sus capacidades para vivir más tiempo con un mayor grado de bienestar y mejor calidad de vida. Es necesario la reorientación, reorganización y flexibilización de los recursos y las actividades de promoción de la salud y prevención, contando con la posibilidad de la introducción de sistemas innovadores que fomenten los entornos y estilos de vida saludables y faciliten el seguimiento de pacientes con dolencias crónicas, y les permita alcanzar su máximo nivel funcional, así como cuidarlas en el momento final de su vida.

En este sentido, hemos de proponer cambios culturales, organizativos y asistenciales, favoreciendo, la existencia de estructuras para la colaboración en **gobernanza local** que produzcan una mayor autonomía y buen gobierno a los CS y favorezcan las alianzas en el ámbito comunitario con las personas, pacientes y sus cuidadores, así como con los grupos de interés esenciales en el cuidado de las personas.

En el ámbito profesional cabe destacar la importancia de disponer de **sistemas de información clínico-asistenciales** con toda la información necesaria para la atención comunitaria y que permitan la evaluación de los resultados de las intervenciones realizadas en la calidad de vida de las personas. Estas son el mejor instrumento de apoyo para la toma de decisiones y para la vinculación de mejoras de financiación, a la vez que se promueven relaciones con la comunidad de calidad, estables y evaluadas. La atención a los y las pacientes con enfermedades crónicas requiere también la incorporación de una perspectiva comunitaria más allá de las prestaciones sociales.

Cabe destacar el avance en la **informatización** de las consultas, la interoperabilidad de la Historia de Salud Electrónica y la Receta Electrónica Interoperable, que son ya una realidad, que indudablemente mejorará la

relación entre niveles asistenciales y profesionales sanitarios y que, junto con otras medidas de desburocratización, reducen trabajo de escaso o nulo valor añadido.

El desarrollo de Tecnologías de la Información y Comunicación en clínica y gestión del CS también permiten mejoras en los sistemas de información y evaluación, donde se incorporan, además, nuevas posibilidades en el trabajo clínico-asistencial y de cooperación entre diferentes dispositivos del sistema, lo cual debe aportar valor añadido en nuestro trabajo.

Por otra parte, después de más de 30 años de desarrollo, resulta imprescindible incorporarse al espacio **académico**, a la Universidad, tanto en las etapas de pregrado como en el postgrado, con contenidos específicos de salud comunitaria y dando a la APS categoría de disciplina académica adscrita a la Universidad.

La APS se incluirá en departamentos o unidades docentes existentes, en todas aquellas Universidades en las que se forme profesionales de APS, podría ejercer un importante factor de estímulo, señalando líneas de investigación prioritarias, promoviendo la formación en metodología científica, favoreciendo la obtención de fondos y, en general, animando el debate social y profesional en torno a la APS.

La **formación especializada** de las y los profesionales de APS ha mejorado mucho con la creación de la especialidad de Medicina de Familia y Comunitaria y de las unidades docentes en 1978, con la normalización en 2002 por la Comisión Nacional de la Especialidad de Pediatría de las rotaciones por APS y con la aprobación de las especialidades de Enfermería de Familia y Comunitaria y Enfermería Pediátrica en 2005.

Los centros de salud, tanto en la consulta como en la comunidad, son los espacios principales para la formación, pues es donde se puede conocer el medio profesional y donde se cuenta con el apoyo de quienes tutorizan. El contacto frecuente e intenso con los y las pacientes, sus problemas y sus contextos les permitirá adaptar su formación posgraduada a las necesidades de la población y detectar nuevas necesidades formativas.

En la actualidad, existe gran experiencia de **centros docentes** acreditados con profesionales **tutoras/es** con motivación y experiencia en formación de residentes y estudiantes. La existencia de procedimientos de acreditación garantiza que los procesos formativos sean respaldados por profesionales con cualificación.

Sin embargo, para el adecuado desarrollo de esta función docente, los CS docentes deben tener una organización específica y un funcionamiento adaptado a la función que desarrollan. La docencia ha de estar incorporada en la organización general del CS sin que pueda ser relegada o absorbida por las necesidades asistenciales. Es necesario incluir de alguna forma el reconocimiento de la figura del tutora/or.

La **formación continuada** presenta numerosos retos, como son: superar las dificultades organizativas para su realización, el que una parte sustantiva de ella se realice fuera del espacio y horario laboral, garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la misma, así como tener en cuenta las necesidades y prioridades formativas propuestas por las y los profesionales, que su impacto real sobre la calidad del trabajo clínico sea bien reconocido, o que la misma esté organizada y/o financiada al margen de la industria farmacéutica (congresos, reuniones, sesiones, charlas, etc.), para evitar la asociación inevitable a sus promociones comerciales, etc.

La formación continuada debe tener un doble papel: mantener el perfil competencial del y la profesional y modelar la cultura organizacional. Ambos componentes tienen una importancia trascendente en la capacidad resolutoria tanto de profesionales como de equipos.

Para que además sea efectiva ha de estar orientada a producir cambios en las y los profesionales y ha de sustentarse en una metodología docente que asegure su implicación activa y la transferencia de los conocimientos, tecnologías adecuadas y habilidades adquiridas, a su práctica diaria. Debemos proponernos realizar planes de formación ligados a estrategias y programas de salud, adaptados a nuestras necesidades profesionales y de los equipos, y dentro de una estrategia de mejora de la calidad en los servicios.

Si bien la **investigación** forma parte de las funciones de los equipos de APS, la realidad es que aún está poco desarrollada y asumida. En la actualidad, se puede afirmar que si bien se aprecia un incremento en la producción investigadora en APS ésta sigue siendo relativamente baja, con poco factor de impacto y con gran variabilidad territorial. Son escasas las estrategias de investigación definidas y las líneas de investigación estables.

En las profesiones sanitarias las actividades investigadoras aportan mejoras en la formación, estimulan el espíritu crítico y, por lo general, aumentan la satisfacción y motivación profesional.

Por otro lado, circunstancias como la emergencia de grupos de investigadores y la mejora del acceso a fuentes de financiación, sugieren que los obstáculos a la investigación en APS se tienen que ir solventando poco a poco. En este marco de posibilidades, nuestro modelo de CS persigue un espacio propio en investigación, que está dispuesto a compartir con otros, en la idea de crear sinergias ínter centros.

## Conclusiones

La APS es un pilar indispensable en la garantía de la equidad en salud, dado su papel vertebrador del SNS y su enfoque biopsicosocial, salutogénico y

comunitario. En el actual contexto sociodemográfico, epidemiológico y de evolución tecnológica, más de 30 años después de iniciada la reforma sanitaria en España, urge dar un nuevo impulso a la APS, para que renueve su liderazgo como eje del sistema sanitario y como agente de la ciudadanía ante el mismo.

El sistema necesita una correcta gestión de recursos humanos para conseguir sus objetivos y contar con los instrumentos adecuados para un correcto desarrollo profesional.

Hay que desarrollar e implementar nuevos contenidos y adaptar los ya existentes en la cartera de servicios de la APS.

El objetivo tiene que ser alcanzado, a través de estas estrategias, una APS de calidad, orientada a la ciudadanía, que tenga una alta capacidad de resolución y que potencie la continuidad asistencial, contando con profesionales motivadas/os y capacitadas/os, insertas/os en una organización descentralizada, participativa y eficiente.

La apuesta por la calidad debe ser integral, incluyendo no solo 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 la/el usuaria/o perciba que, en efecto, es el centro del Sistema.

Es necesaria una reorientación hacia la promoción de la salud y la salud comunitaria, para abordar los problemas de salud de la población y potenciar los activos para la salud desde un enfoque integral de determinantes sociales de la salud.

Para todo ello, se hace imprescindible avanzar en la mejora de los mecanismos de coordinación entre niveles de asistencia, entre APS, salud pública, entidades locales y con otros sectores, así como facilitar la participación de la ciudadanía.

Finalmente decir, constituyamos ese famoso y «no nato» banco de ideas donde poner en común ideas o determinadas herramientas que se están desarrollando o que se podrían desarrollar en la práctica cotidiana: sencillas, de fácil aplicación y que mejorarían y motivarían el quehacer diario. Necesitamos potenciar la Innovación en APS y visibilizar la Inteligencia Sanitaria en APS.

# Estrategias, Objetivos y Acciones

## Estrategia A

### Reforzar el compromiso del Consejo Interterritorial del SNS con el liderazgo de la Atención Primaria de Salud

#### Objetivo A.1

Constituir una estructura operativa estable en el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**, para la coordinación y seguimiento del Marco Estratégico para la APS

- Acción A.1.1  
Coordinar las actividades relacionadas con el ámbito de la APS, que lleven a cabo los distintos centros directivos de la Secretaría General de Sanidad y Consumo y de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, y canalizar las propuestas que lleguen de los diferentes grupos de interés. **Corto plazo**<sup>2</sup>.
- Acción A.1.2  
Profundizar en el análisis de situación y la necesidad de redefinición del modelo de APS, en línea con las estrategias, objetivos y acciones acordadas en el Marco Estratégico para la APS. **Corto plazo**.
- Acción A.1.3  
Establecer, en colaboración con las Comunidades Autónomas, indicadores de seguimiento para monitorizar a lo largo del tiempo el grado de implantación de las acciones comprendidas en el Marco Estratégico para la APS. **Corto plazo**.
- Acción A.1.4

<sup>2</sup> En la definición de plazos asociados a las acciones, se entiende por:

- Corto plazo: acciones que se iniciarán en el año 2019
- Medio plazo: acciones que se iniciarán en el año 2020
- Largo plazo: acciones que se iniciarán en el año 2021

Fomentar la participación de la ciudadanía en el diseño y en la implementación de las acciones contempladas en el Marco Estratégico para la APS. **Corto plazo**

- Acción A.1.5  
Reconocer las estrategias de mejora de la APS que se están desarrollando en el Sistema Nacional de Salud y promover la identificación, intercambio y difusión de esas Buenas Prácticas. **Corto plazo.**
- Acción A.1.6  
Desarrollar los aspectos recogidos en la Ley General de Salud Pública en relación con la coordinación de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades y lesiones en el SNS, partiendo de la elaboración de un documento de consenso sobre mecanismos de coordinación e impulsando las actuaciones intersectoriales de Salud Comunitaria, en el marco de la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el SNS. **Corto plazo.**
- Acción A. 1.7  
Constituir una subcomisión científico-técnica, junto con todas las CCAA, para que de forma periódica revisen propuestas encaminadas a disminuir tareas burocráticas y facilitar la accesibilidad de los pacientes (IT, visado de fármacos...). **Corto plazo**

## Objetivo A.2

Diseñar un Plan de Comunicación para dar relevancia a la APS

- Acción A.2.1  
Informar anualmente de los avances del proceso de renovación de la APS, al CISNS y órganos consultivos y de participación. **Corto plazo.**
- Acción A.2.2  
Diseñar una campaña publicitaria anual específica de APS, para acercar este ámbito de atención a la ciudadanía. **Medio plazo.**
- Acción A.2.3  
Impulsar, con la colaboración de municipios, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), organizaciones de pacientes y ciudadanía, la difusión de mensajes en Redes Sociales dirigidos a grupos específicos de población, para hacerles partícipes en el cuidado de su

salud y orientarles sobre el uso adecuado de recursos de APS. **Corto plazo.**

- Acción A.2.4  
Crear enlaces externos en la Web del MSCBS, para que las personas puedan acceder a información en línea y recursos de APS de las Comunidades Autónomas. **Corto plazo.**
- Acción A.2.5  
Difundir la publicación anual de los datos ajustados más relevantes, de actividad de APS, (preventiva y de promoción de la salud, asistencial, docente e investigadora...) y de las encuestas de satisfacción. **Medio plazo.**

## Objetivo A.3

Impulsar el fortalecimiento de la APS a través del desarrollo de las Estrategias del Sistema Nacional de Salud

- Acción A.3.1  
Acometer los cambios normativos necesarios para definir y reforzar el rol, las atribuciones y responsabilidades de la APS como agente principal del/la paciente ante el Sistema Sanitario
- Acción A.3.2  
Evaluar y actualizar la Estrategia de Cronicidad del SNS. **Corto plazo.**
- Acción A.3.3  
Continuar con la implementación y desarrollo de la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el SNS. **Corto plazo.**
- Acción A.3.4  
Impulsar la Estrategia de Seguridad del paciente, el Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos (PRAN) y las medidas frente a la iatrogenia. **Corto plazo.**
- Acción A.3.5  
Habilitar créditos en el presupuesto de gastos anual del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para financiar determinadas actuaciones de las Comunidades Autónomas en APS, enmarcadas en la implementación de la Estrategia de Cronicidad del SNS, la Estrategia

de Promoción de la Salud y Prevención en el SNS, la Estrategia de Seguridad del Paciente en el SNS y resto de las Estrategias en Salud del SNS. **Medio plazo.**

- Acción A.3.6  
Desarrollar los Programas de Atención Domiciliaria en el SNS, centrados en las necesidades sanitarias y sociales de la persona, garantizando que la APS funcione como eje principal tanto para la atención como para la activación y coordinación de recursos asociados. **Medio plazo.**

## Objetivo A.4

Actualizar la Cartera de Servicios de Atención Primaria del Sistema Nacional de Salud

- Acción A.4.1  
Actualizar la Cartera de Servicios de Atención Primaria del Sistema Nacional de Salud, poniendo especial énfasis en la equidad y los determinantes sociales, las actividades de promoción de la salud y la atención a la cronicidad y dependencia. **Corto plazo.**
- Acción A.4.2  
Establecer criterios de calidad para cada servicio, medibles y evaluables, que aseguren una oferta asistencial común equitativa y homogénea, sin perjuicio de las adaptaciones que puedan requerirse en función de las necesidades de cada área. **Corto plazo.**
- Acción A.4.3  
Continuar con la identificación de las intervenciones sanitarias innecesarias, entendiendo por innecesarias aquellas que no han demostrado eficacia, tienen efectividad escasa o dudosa, no son coste-efectivas o no son prioritarias (recomendaciones de «no hacer») y establecer medidas para su retirada de la práctica clínica, que afectan al conjunto del SNS. **Corto plazo.**
- Acción A.4.4  
Acometer los cambios normativos necesarios para definir un nuevo ámbito de Atención Primaria y Comunitaria de Salud, partiendo de la actual composición de los Equipos de Atención Primaria y las Unidades de Apoyo, vinculando la Cartera de Servicios de APS a competencias, definiendo perfiles profesionales, sanitarios y no sanitarios,

funciones y servicios que deben desarrollar, así como ratios aceptables y circuitos de coordinación. Se potenciará asimismo el trabajo colaborativo con agentes de salud comunitarios, como puedan ser las y los farmacéuticas/os comunitarias/os y otras/os. **Corto plazo.**

Entre los aspectos a contemplar en la revisión, se encontrarían los siguientes:

- Potenciar la capacidad resolutoria de las enfermeras en la gestión de cuidados, en especial los dirigidos a pacientes con enfermedad crónica, mediante protocolos de actuación basados en evidencia, en la Atención domiciliaria de pacientes con enfermedades crónicas complejas y en situación terminal, Actividades de salud comunitaria y de promoción de la salud y las Interrelaciones entre los servicios y profesionales sanitarios y sociales.
- Incluir la valoración enfermera desde la primera visita del paciente para apertura de Historia de Salud.
- Potenciar la figura de la/del psicóloga/o clínica/o en el ámbito del Sistema Sanitario y protocolizar los circuitos de derivación.
- Incrementar la capacidad resolutoria de fisioterapia, asumiendo patología aguda de baja complejidad y crónica estable, mediante circuitos y protocolos de actuación basados en la evidencia
- Potenciar la participación de fisioterapia en actividades preventivas, de educación y promoción de la Salud.
- Fomentar el trabajo compartido de los/as trabajadores/as sociales del ámbito sanitario con el resto de profesionales, en el desarrollo de protocolos orientados a cronicidad, dependencia, vulnerabilidad o maltrato y/o atención a la soledad no deseada. Esto debería identificarse con el modelo organizativo de los servicios.
- Protocolizar la valoración social de la persona mayor, con fragilidad o con deterioro funcional o con patología compleja crónica y/o personas en situación de dependencia y de toda persona en situación de vulnerabilidad, riesgo social o situación de maltrato, destacando la valoración social de mujeres víctimas de violencia de género, mujeres embarazadas, menores y personas mayores.
- Potenciar las funciones de las matronas en la atención a la salud sexual y reproductiva, al embarazo de bajo riesgo en AP, la lactancia materna y su participación en actividades preventivas, de educación para la salud y comunitarias.
- Reforzar y revisar el papel de los y las profesionales de las Unidades Administrativas en APS, mejorar la capacitación de quienes atienden los servicios de call center, siendo corresponsables de la atención a la/al usuaria/o en su ámbito de competencia.

- Potenciar el papel de las y los farmacéuticas/os de AP en su labor de formación y apoyo a profesionales en el uso racional, eficiente y seguro de los medicamentos, así como en la revisión de los tratamientos de pacientes institucionalizadas/os en la comunidad.
- Acción A.4.5  
Garantizar el cumplimiento de la Cartera Básica de todas las actuaciones en salud bucodental en CS y las Unidades de Salud Bucodental, con especial énfasis en las actividades dirigidas a población infantil, embarazadas y personas con diversidad funcional. **Corto plazo.**

## Estrategia B

# Consolidar una política presupuestaria y de Recursos Humanos que garantice la efectividad y la calidad de la APS

## Objetivo. B.1

Mejorar la financiación de la APS

- Acción B.1.1  
Incrementar de manera progresiva los presupuestos asignados a APS en función de necesidades concretas de financiación, tanto en capítulo I como en infraestructuras y equipamiento, a través de un estudio por contabilidad analítica anual, en cada Comunidad Autónoma, con la colaboración del MSCBS, basado en los sistemas de información implantados sobre servicios y actividades propios de la APS y que permita tomar decisiones sobre la oportunidad de. **Medio plazo.**
- Acción B.1.2  
Equiparar las retribuciones complementarias, por conceptos homólogos, de todos y todas las profesionales de la misma categoría, en los ámbitos de APS y atención hospitalaria, en cada comunidad autónoma. **Medio plazo.**
- Acción B.1.3  
Establecer planes autonómicos con financiación específica para la renovación del equipamiento tecnológico propio de la Cartera de servi-

cios de APS, en línea con las políticas de humanización de la asistencia y contemplando el aumento de la capacidad resolutoria de la APS. **Medio plazo.**

## Objetivo B.2

Mejorar la estabilidad en el empleo y las condiciones laborales

- Acción B.2.1  
Aprobación de Oferta Pública de Empleo con convocatoria y resolución, al menos bienal, de los correspondientes procesos selectivos, y promover la derogación de la tasa de reposición, con el fin de alcanzar progresivamente y mantener una tasa de temporalidad en APS inferior al 8%. **Medio plazo.**
- Acción B.2.2  
Convocar concursos de traslados específicos, con anterioridad a la resolución de los procesos selectivos, en los que se contemple mayor puntuación para el tiempo trabajado en APS y la formación específica. **Medio plazo.**
- Acción B.2.3  
Establecer criterios sobre el número de personas adscritas a un Equipo de Atención Primaria, teniendo en cuenta principalmente las características demográficas, epidemiológicas y socioeconómicas de la población. **Medio plazo.**
- Acción B.2.4  
Identificar Zonas Especiales de Salud y plazas de difícil cobertura que, por sus especiales características demográficas y geográficas, y por cuestiones derivadas de la estacionalidad, precisarán una estrategia diferenciada, acordada en el seno de la Comisión de RRHH del SNS, para la contratación de profesionales y para la prestación de servicios, en la que estén implicadas las diferentes administraciones con competencias en el territorio. **Medio plazo.**
- Acción B.2.5  
Dimensionar las plantillas de los Equipo de Atención Primaria, estableciendo la dotación de puestos de todas las especialidades y profesiones, sanitarias y no sanitarias, que permita responder a las necesidades de atención de la población adscrita. **Largo plazo.**

- **Acción B.2.6**  
Lograr que, en el año 2022, todos los cupos cumplan criterios ajustados a: el territorio, las características demográficas, epidemiológicas y socioeconómicas de la población, la oferta asistencial de la cartera de servicios asignada y la actividad propia del equipo (docencia, investigación, oferta de servicios propios de APS, actividades comunitarias). Se estandarizarán esos criterios de población para establecer un número máximo por cupo, asegurando que no se vean afectadas, en ningún caso, las retribuciones por la disminución del referido cupo máximo de población asignada. En ese horizonte temporal de 2022, se establecerá el cupo máximo en 1500 personas asignadas de edad adulta y de 1000 personas en edad pediátrica, con un margen máximo del 10%, todo ello dejando a criterio del titular del cupo la posibilidad de superar el margen máximo a dicho límite, siendo revisable anualmente ese compromiso, y en todo caso, con respeto al marco de las relaciones laborales en cada territorio. **Largo plazo.**
- **Acción B.2.7**  
Garantizar que las unidades básicas de atención, tanto de medicina familiar y comunitaria como de pediatría, estén formadas por un médico/a y al menos un enfermero/a, estableciendo libertad de elección por cada profesional. **Medio plazo.**
- **Acción B.2.8**  
Establecer un plan de sustituciones para cubrir las ausencias de profesionales, consensuado entre las Gerencias de Área Sanitaria y los EAP, contemplando la posibilidad de articular modelos organizativos del equipo con ampliación horaria voluntaria y retribuida. **Corto plazo.**
- **Acción B.2.9**  
Las CCAA, en el ámbito de sus competencias, facilitarán acuerdos que permitan la incorporación de las y los residentes a las bolsas de empleo a la finalización del periodo de formación sanitaria especializada, con el baremo correspondiente, para poder optar a las plazas vacantes que se generen de acuerdo a los criterios de la bolsa de contratación. Además se llevarán a cabo los cambios normativos que procedan para que, tras la oferta de plazas vacantes en APS, a través de las vías establecidas en cada CA, y si estas quedan sin cubrir, se oferte a los residentes que finalizan el periodo de formación sanitaria especializada, contratos de equipo o centro de salud de al menos dos años de duración, dejando abierta la posibilidad a que los propios equipos presenten propuestas organizativas. **Medio plazo.**

## Objetivo B.3

Desarrollo de la especialidad de enfermera familiar y comunitaria y de la especialidad de enfermera pediátrica en APS

- Acción B.3.1  
Creación de las categorías estatutarias de Enfermero/a Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria y de Enfermero/a Especialista en Enfermería Pediátrica en el ámbito de la Atención Primaria de los Servicios de Salud. **Medio plazo.**
- Acción B.3.2  
Definir los puestos de trabajo en APS para las especialidades en Enfermería Familiar y Comunitaria y en Enfermería Pediátrica. **Corto plazo.**
- Acción B.3.3  
Creación de bolsas de trabajo específicas para la contratación de enfermeras especialistas, ponderando las distintas vías de acceso a la especialidad. **Corto plazo.**
- Acción B.3.4  
Resolver el procedimiento de reconocimiento de la especialidad de Enfermería Familiar y Comunitaria por la vía excepcional de acceso. **Corto plazo.**

## Objetivo B.4

Impulsar la autonomía de gestión en los EAP

- Acción B.4.1  
Formalizar pactos o acuerdos de gestión clínica, con objetivos anuales y recursos económicos asignados, que doten a las y los profesionales del EAP de mayor capacidad de decisión sobre la gestión de la actividad, en todas las facetas, incluida la atención continuada, y de mayor corresponsabilidad sobre los resultados obtenidos. **Corto plazo.**
- Acción B.4.2  
Facilitar cuadros de mandos integrales, apoyados en tecnologías de la información, que permitan a los equipos monitorizar el cumplimiento de los objetivos y orientar a las y los profesionales hacia la consecución de una mayor efectividad, mejorando los resultados en salud, y una mayor eficiencia en la gestión de los recursos. **Corto plazo.**

- Acción B.4.3  
Las Gerencia de Área Sanitaria publicarán convocatorias para la cobertura del desarrollo de funciones de Dirección de EAP, en base a criterios de igualdad, méritos y capacidad. **Corto plazo.**
- Acción B.4.4  
El director/a de cada centro/EAP, que actuará de interlocutor/a con la Gerencia de Área Sanitaria, coordinará la creación de un Comité de Dirección, que garantice representación y considere todos los perfiles profesionales, sanitarios y no sanitarios, con roles definidos en este órgano y establezca mecanismos de rendición de cuentas y participación de la ciudadanía y asociaciones de pacientes. **Corto plazo.**
- Acción B.4.5  
Revisar los criterios de normalización de la agenda de calidad que debe contemplar la complejidad de la/del paciente, para la atención urgente, a demanda y programada, en el centro y en el domicilio, las actividades de educación para la salud, las intervenciones en la comunidad, las consultas e interconsultas no presenciales y las actividades de docencia e investigación. **Medio plazo.**
- Acción B.4.6  
Permitir la gestión de la agenda por cada equipo profesional adaptándola en función del desarrollo de actividades de gestión, tutoría o colaboración docente e investigación, garantizando en todo momento la accesibilidad de la población y evitando la demora en la atención. **Medio plazo.**
- Acción B.4.7  
Establecer procedimientos normalizados de gestión de la demanda, según el motivo de consulta, que permitan potenciar el principio de subsidiaridad a cada EAP de manera que se ofrezca a cada persona la atención adecuada en función del tipo de necesidad y que la misma sea prestada por el profesional idóneo. **Medio plazo.**

## Estrategia C

# Mejorar la calidad de la atención y la coordinación con el resto de los ámbitos asistenciales, servicios e instituciones

### Objetivo C.1

Mejorar la capacidad resolutive de todos los profesionales, potenciando el trabajo multidisciplinar y transdisciplinar, con la visión de la persona como centro de atención

- Acción C.1.1  
Facilitar el acceso a pruebas diagnósticas en similares condiciones a las que tienen las y los profesionales de Atención Hospitalaria. **Corto plazo.**
- Acción C.1.2  
Promover acuerdos interprofesionales explícitos acerca de la distribución de roles en el seno de los equipos de APS, de manera que cada actividad sea realizada por el profesional que pueda resolver de forma más eficiente y pueda aportar más valor añadido. **Corto plazo.**
- Acción C.1.3  
Garantizar que las demandas de atención no urgentes se atiendan en menos de 48 horas. **Corto plazo.**
- Acción C.1.4  
Potenciar la coordinación efectiva con los dispositivos de atención social municipales y autonómicos. **Medio plazo.**

### Objetivo C.2

Desarrollar mecanismos para la coordinación entre ámbitos de atención

- Acción C.2.1  
Establecer procesos asistenciales integrados y rutas asistenciales que requieren de los servicios de APS y Atención Hospitalaria y protocolos de continuidad asistencial entre ambos niveles, que deben po-

tenciar la capacidad de control y seguimiento por Atención Primaria. **Medio plazo.**

- Acción C.2.2

Protocolizar la coordinación entre los diferentes profesionales que atienden los domicilios (APS, servicios de urgencia extrahospitalaria, Atención Hospitalaria, cuidados paliativos...), potenciando el papel de las y los profesionales de APS como gestores del proceso asistencial en este ámbito. **Corto plazo.**

- Acción C.2.3

Desarrollar protocolos multidisciplinares, coordinados por las y los farmacéuticas/os de Atención Primaria, para la coordinación clínica en la utilización de los medicamentos que garanticen la continuidad farmacoterapéutica en el ámbito sanitario y sociosanitario, incluyendo la conciliación de la medicación en las transiciones asistenciales. **Corto plazo.**

- Acción C.2.4

Potenciar el papel de las y los farmacéuticas/os de AP en su labor de formación y apoyo a las y los profesionales en el uso racional, eficiente y seguro de los medicamentos, así como en la revisión de los tratamientos de las y los pacientes institucionalizadas/os en la comunidad. **Corto plazo**

- Acción C. 2.5

Establecer protocolos de colaboración entre los EAP y las y los farmacéuticas/os comunitarias/os, con la coordinación de la/del farmacéutica/o de AP, para la conciliación de la medicación, la optimización de la farmacoterapia, el aumento de la seguridad y efectividad de los tratamientos, la mejora de la adherencia y la reducción de la utilización inadecuada de los medicamentos. **Medio plazo.**

- Acción C. 2.6

Establecer protocolos de colaboración entre los EAP y los centros educativos, en actividades de promoción de la salud y las derivadas de las necesidades específicas de cada centro. **Medio plazo.**

- Acción C. 2.7

Establecer criterios de planificación y coordinación para la atención continuada y urgente de proximidad, y procurar la dotación de recursos necesaria para que las urgencias de baja y moderada complejidad puedan ser resueltas en la APS, con criterios de equidad y accesibilidad territorial. **Medio plazo.**

# Estrategia D

## Reforzar la orientación comunitaria, la promoción de la salud y prevención en Atención Primaria de Salud

### Objetivo D.1

Reforzar la coordinación entre APS, Salud Pública y otros sectores para la planificación de la salud comunitaria, la promoción de la salud y la prevención.

- Acción D.1.1  
Generar espacios y estrategias de coordinación sobre salud comunitaria, promoción de la salud y prevención entre APS, Salud Pública y otros sectores (educación, servicios sociales básicos, transporte, urbanismo, deportes, medioambiente...), en los diferentes niveles territoriales: Comunidad Autónoma, municipio y barrio. **Corto plazo.**
- Acción D.1.2  
Planificar y desarrollar acciones de promoción de la salud y prevención en los centros de salud y en la comunidad de manera coordinada favoreciendo la equidad, la evidencia y su adecuación a la realidad local, garantizando la participación multidisciplinar de los profesionales de APS. **Medio plazo.**

### Objetivo D.2

Fomentar el abordaje biopsicosocial desde la consulta de APS, a través de la entrevista clínica integral y la recomendación de activos para la salud y recursos comunitarios.

- Acción D.2.1  
Formar a profesionales sanitarios de APS en abordaje biopsicosocial desde la consulta, a través de la entrevista clínica integral, las técnicas de comunicación y la recomendación de activos para la salud y recursos comunitarios. **Corto plazo.**

- Acción D.2.2  
Desarrollar, con la participación de todos y todas las profesionales de APS, protocolos y herramientas de recomendación de activos para la salud y recursos comunitarios, incluyendo su seguimiento y evaluación. **Medio plazo.**

### Objetivo D.3

Fomentar la educación para la salud individual y grupal orientada a los determinantes de la salud.

- Acción D.3.1  
Formar a profesionales de APS en educación para la salud individual y grupal con enfoque de determinantes de la salud. **Corto plazo.**
- Acción D.3.2  
Promover la participación de profesionales de APS en los programas de educación para la salud, estableciendo incentivos específicos y compensación económica si se realizan actividades fuera de horario laboral. **Medio plazo.**

### Objetivo D.4

Impulsar la salud comunitaria desde AP, mediante la acción comunitaria en salud, la intersectorialidad y la participación, para abordar la salud de la población y sus determinantes sociales.

- Acción D.4.1  
Formar a profesionales de APS en salud comunitaria, intersectorialidad y participación, para abordar la salud de la población y sus determinantes. **Corto plazo.**
- Acción D.4.2  
Promover la participación de profesionales de APS en acciones comunitarias y proyectos de salud comunitaria, estableciendo incentivos específicos y compensación económica si se realizan actividades fuera de horario laboral. **Medio plazo.**

- Acción D.4.3  
Promover y formar parte activa de espacios de participación comunitaria en los centros de salud y en el área sanitaria con enfoque de equidad. **Medio plazo.**

## Objetivo D.5

Extender los programas de autocuidados de personas y cuidadores/as (PAPC) en todas las áreas sanitarias.

- Acción D.5.1  
Crear equipos referentes del PAPC, en colaboración con las organizaciones de pacientes, en todas las áreas sanitarias, que organicen la captación de participantes de cuidadores/as expertos/as y paciente experto/a para actividades de apoyo mutuo en la comunidad. **Medio plazo.**
- Acción D.5.2  
Priorizar la captación de las personas y cuidadoras/es más desfavorecidas/os o con mayores necesidades de apoyos para desarrollar intervenciones de autocuidado. **Medio plazo.**

## Estrategia E

### Potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs)

#### Objetivo E.1

Promover la mejora continua de la Historia de Salud Digital

- Acción E.1.1  
Garantizar el acceso seguro de todos y todas las profesionales sanitarias/os a la Historia de Salud Digital del SNS. **Corto plazo**
- Acción E.1.2  
Garantizar la interoperabilidad de los sistemas y de los registros clínicos para facilitar el acceso seguro a la información por las y los profesionales de todos los ámbitos de atención. **Medio plazo.**

- Acción E.1.3  
Implementar un procedimiento estructurado y sistemático de comunicación entre profesionales en la transferencia de pacientes. **Medio plazo.**
- Acción E.1.4  
Desarrollar el registro en la Historia de Salud Digital de los condicionantes sociales y de contexto familiar de los/las pacientes, para favorecer el abordaje biopsicosocial. **Medio plazo.**
- Acción E.1.5  
Impulsar el uso de tecnologías que permitan el registro de datos clínicos en el domicilio del paciente y su volcado a la Historia de Salud Digital. **Largo plazo.**

## Objetivo E.2

Proporcionar herramientas de ayuda para la toma de decisiones y seguimiento de programas clínicos y de atención sociosanitaria

- Acción E.2.1  
Desarrollar sistemas de automatización que permitan integrar, en la Historia de Salud Digital, las recomendaciones de las Guías de Práctica Clínica del SNS, los protocolos de actuación y las Guías Farmacoterapéuticas de área, así como los protocolos para el desarrollo de las competencias enfermeras de indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos. **Medio plazo.**
- Acción E.2.2  
Implementar sistemas informatizados de ayuda a la prescripción, certificados y validados. **Medio plazo.**
- Acción E.2.3  
Normalizar el Informe Farmacoterapéutico que permita compartir entre los profesionales la información registrada en la Historia de Salud Digital, sobre la medicación que utiliza el paciente, prescrita tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, así como medicación y otros productos que pueda tomar por iniciativa propia. **Medio plazo.**
- Acción E.2.4  
Normalizar los informes de valoración enfermera al ingreso y de valoración enfermera al alta, como instrumentos fundamentales en la continuidad de cuidados. **Medio plazo.**

- Acción E.2.5  
Desarrollar sistemas de alerta, entre otros, para la detección de personas en las que esté incompleto el registro del calendario vacunal, existencia de alergias o infección por bacterias resistentes. **Medio plazo.**
- Acción E.2.6  
Establecer avisos de garantía en la Historia de Salud Digital para apoyar los programas de cribado poblacional de cáncer y detectar población diana que no haya participado en los cribados neonatales poblacionales. **Medio plazo.**

## Objetivo E.3

Utilizar la consulta no presencial, de acuerdo con los recursos disponibles.

- Acción E.3.1  
Impulsar las consultas telemáticas de ágil resolución, con identificación segura de la/del usuaria/o, que permitan la integración de la solicitud de consulta y respuesta en la Historia de Salud Digital. **Medio plazo.**
- Acción E.3.2  
Extender las modalidades de interconsulta no presencial con imagen asociada y acceso a pruebas complementarias adecuadas e indicadas. **Medio plazo.**

## Estrategia F

### Impulsar la Formación y la Investigación en Atención Primaria de Salud

#### Objetivo F.1

Aumentar la presencia de la APS en los estudios de Grado de titulaciones del área de Ciencias de la Salud y Ciencias Sociales

- Acción F.1.1  
Incorporar la APS como área de conocimiento en los planes de estudio de las titulaciones de los diferentes grados profesionales del ámbito de

la APS (Medicina Familiar y Comunitaria como Área de conocimiento en los planes de estudio propios del Grado de Medicina, al igual que enfermería, fisioterapia y otras) implementando las medidas normativas necesarias, que se acuerden por las autoridades sanitarias, educativas y Conferencias de Decanos. **Medio plazo.**

- Acción F.1.2  
Incluir la APS en departamentos o unidades docentes existentes de los centros universitarios de medicina, enfermería, odontología, psicología, fisioterapia y farmacia. **Largo plazo.**
- Acción F.1.3  
Impulsar los cambios normativos necesarios, de manera coordinada entre el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, en materia de acreditación de profesorado universitaria, de manera que los criterios se adapten a los estándares de práctica asistencial en el ámbito de la APS y faciliten la incorporación de sus profesionales en los cuerpos de profesorado universitario. **Medio plazo.**

## Objetivo F.2

Incluir y consolidar la formación en APS en formación sanitaria especializada

- Acción F.2.1  
Incorporar rotaciones obligatorias en APS, de duración variable, en todos los programas oficiales de formación de las especialidades en ciencias de la salud. **Medio plazo.**
- Acción F.2.2  
Proponer a la Comisión Nacional de la especialidad de Pediatría y sus áreas específicas la inclusión en el programa oficial de formación, una rotación obligatoria en APS de 6 meses y la posibilidad de ampliarla hasta 12 meses, de forma opcional. **Corto plazo.**
- Acción F.2.3  
Revisión de los programas formativos de las especialidades vinculadas a APS (medicina de familia y comunitaria, enfermería de familia y comunitaria, pediatría, enfermería de pediatría, matronas...) fortaleciendo especialmente la competencia comunitaria y la competencia en equidad. **Medio plazo.**

- Acción F.2.4  
Creación de la especialidad de Farmacia de Atención Primaria y Hospitalaria. **Corto plazo.**

## Objetivo F.3

Adecuar, a las necesidades de cada comunidad autónoma, la formación de las especialidades con desarrollo en el ámbito de APS (Medicina Familiar y Comunitaria, Pediatría, Enfermería Familiar y Comunitaria, Enfermería Pediátrica y Enfermería Obstétrico-Ginecológica, Farmacia de Atención Primaria y Hospitalaria, Psicología clínica)

- Acción F.3.1  
Elaboración de un estudio de situación actual y necesidades de profesionales en APS, para la planificación a medio-largo plazo. **Corto plazo.**
- Acción F.3.2  
Aumentar de manera significativa el número de plazas acreditadas para formación de profesionales de APS y ofertar el 100% de las plazas acreditadas en las convocatorias anuales de acceso a plazas de formación sanitaria especializada. **Corto plazo.**
- Acción F.3.3  
Actualizar y publicar los criterios de acreditación de unidades docentes multiprofesionales de Atención Familiar y Comunitaria. **Corto plazo.**
- Acción F.3.4  
Incentivar la docencia impartida por las y los tutoras/es acreditadas/os en APS. **Medio plazo.**

## Objetivo F.4

Mejorar los conocimientos y promover el desarrollo de habilidades de los profesionales de APS en las estrategias claves del sistema sanitario

- Acción F.4.1  
Elaborar un plan de formación continuada anual precedido de un informe sobre detección de necesidades de las y los profesionales, basa-

da en las líneas estratégicas de la organización, con enfoque multidisciplinar, destacando la formación en equidad y en salud digital. **Medio plazo.**

- Acción F.4.2  
Realizar acciones formativas específicas sobre las estrategias de «No hacer». **Medio plazo.**
- Acción F.4.3  
Promover la realización de las actividades formativas en horario laboral. **Medio plazo.**

## Objetivo F.5

Potenciar la investigación en APS

- Acción F.5.1  
Conocer la situación actual de la investigación en APS: Elaboración del mapa de recursos de investigación en APS e identificación de necesidades. **Medio plazo.**
- Acción F.5.2  
Establecer incentivos económicos y de carrera profesional con criterio de discriminación positiva para todas/os las y los profesionales que participen en proyectos de investigación del área o proyectos independientes, orientados fundamentalmente al estudio de la efectividad de intervenciones en condiciones de práctica clínica habitual. **Medio plazo.**
- Acción F.5.3  
Los fondos de financiación, en el ámbito público, deberían priorizar la investigación en intervenciones de promoción de salud, prevención de enfermedad, cuidados de enfermería, educación para la salud, intervenciones comunitarias, etc. **Medio plazo.**
- Acción F.5.4  
Incluir en el plan de formación continuada, la adquisición de conocimientos en metodología de investigación. **Medio plazo.**
- Acción F.5.5  
Mejorar los módulos de análisis y explotación de los sistemas de información para facilitar el uso de datos en el desarrollo de la actividad investigadora. **Medio plazo.**





La Organización Mundial de la Salud define la atención primaria de salud como *«la asistencia sanitaria esencial accesible a todos los individuos y familias de la comunidad a través de medios aceptables para ellos, con su plena participación y a un costo asequible para la comunidad y el país»*.

Los Sistemas de Salud tienen que responder mejor y con mayor rapidez a los desafíos de un mundo en transformación, la APS como núcleo del sistema de salud del país puede afrontar esos desafíos.

Proporcionar un nivel de cobertura nacional que satisfaga la demanda y las nuevas necesidades, y hacer que los servicios prestados a la población sean acordes con sus expectativas debe ser un objetivo prioritario de cualquier sistema de salud.

España dio un gran salto conceptual y organizativo desde la asistencia sanitaria primaria a la denominada Atención Primaria de Salud respondiendo a una necesidad evidenciada de cambio y mejora de dicho nivel. Desde su implantación se ha venido demostrando que la Atención Primaria es un servicio bien valorado por los ciudadanos tanto desde el punto de vista de la accesibilidad como de la atención a la población. El nuevo modelo de Atención Primaria debe introducir una nueva filosofía acorde a las nuevas necesidades de la población, la organización del trabajo bajo la fórmula de equipo, con mayor participación de todas las profesiones sanitarias que tienen algo que aportar en la atención primaria y comunitaria.

La sociedad está sufriendo un continuo cambio demográfico, acompañado a su vez de cambios en la evolución del modelo de asistencia sanitaria, hemos vivido etapas de potenciación del nivel hospitalario, seguido de la última crisis económica iniciada en el 2008, que han dañado la Atención Primaria de Salud. El perfil del paciente evoluciona en relación a la demografía con mayor escenario de cronicidad, pluripatología, fragilidad y aumento de la esperanza de vida, haciendo más necesaria la labor de la Atención Primaria de Salud.

Simultáneamente está evolucionando el conocimiento científico y las aplicaciones tecnológicas que conlleva, diagnóstica terapéutica y de la información y la comunicación.

La necesidad de relanzar la Atención Primaria y Comunitaria para volver a otorgarle la importancia que tiene para la población, avanzando en la **cohesión territorial**, y en un modelo en el que participen todos los profesionales que tienen implicación en la misma, ha hecho considerar urgente para el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, la iniciativa de consensuar entre los responsables sanitarios de las Comunidades Autónomas, las y los profesionales sanitarios, pacientes y usuarios, un **Marco Estratégico** que sirva de base a la modernización de este servicio esencial y que tenga su continuidad a lo largo del tiempo.

