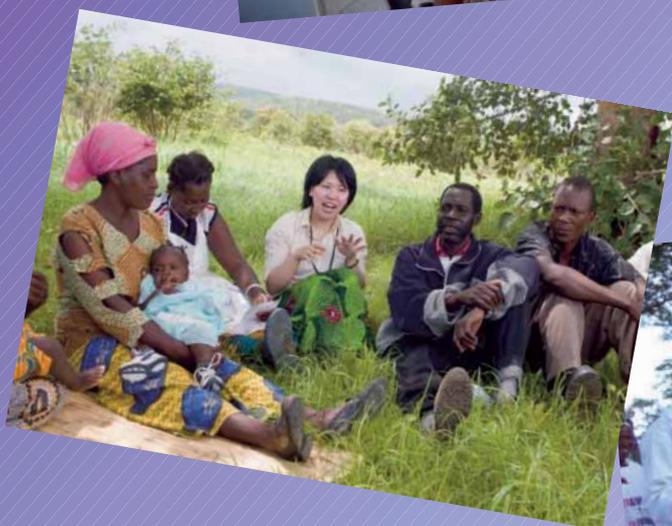


# La Cooperación de la JICA en el Sector Salud

- El presente y el futuro-



Septiembre 2010



Japan International Cooperation Agency

## Prefacio

Solo restan 5 años para el año 2015, periodo en el cual, la comunidad internacional se propone a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los países en vías de desarrollo han logrado un cierto nivel de mejoramiento en la salud de su población, pero aún tienen desafíos que superar en cuanto a la salud materno infantil y enfermedades infecciosas. La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) considera que la protección de la vida y la salud de la población es una de las metas más importantes del desarrollo. Nosotros seguiremos con el compromiso de asistir a la salud global y participaremos de las iniciativas globales para el logro de los ODM.

El presente documento, describe la política de cooperación de la JICA en el área de salud con miras al año 2015, y expone las razones de la cooperación en este área (propósito e importancia), la temática a ser seleccionada (prioridad), y las maneras de la cooperación (enfoque). Se espera que este documento contribuya a la promoción de la comprensión mutua entre las diversas personas vinculadas al desarrollo de la salud en los países en vías de desarrollo, además de fortalecer el esfuerzo internacional con miras al logro de los ODM en el año 2015.

14 de septiembre de 2010

Kiyoshi Kodera

Vice Presidente

Agencia de Cooperación Internacional del Japón(JICA)

## 1. El propósito y la importancia para la JICA, de la cooperación en el sector de salud

La cooperación en el área de salud, está vinculada directamente con la salud y la vida de la población de los países en vías de desarrollo. Son actividades básicas e importantes que tienen relación con las 4 misiones de la JICA (1. Atención de los problemas globales; 2. Crecimiento equitativo y reducción de la pobreza; 3. Mejoramiento de la gobernabilidad; y 4. Logro de la seguridad humana).

En los últimos años, la asistencia financiera al sector salud de los países en vías de desarrollo está multiplicándose, debido al otorgamiento a gran escala de recursos por parte del fondo mundial de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (Fondo Internacional), la ampliación de la asistencia al sector salud por parte de las entidades bilaterales encabezadas por los Estados Unidos, la participación de recursos del sector privado como la Fundación Bill & Melinda Gates, entre otros<sup>1</sup>. Estos esfuerzos internacionales, están contribuyendo con el mejoramiento de la salud de la población de los países en vías de desarrollo (La mortalidad infantil (niños menores de 5 años) en el año 1990 fue de 12,6 millones, y según las estimaciones, se ha reducido a 8,8 millones<sup>2</sup> en el año 2008). Sin embargo, existen sub sectores de salud cuya mejora aún sigue rezagada, existiendo países con poca esperanza de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Millennium Development Goals: MDGs<sup>3</sup>); y otros en que, a pesar de mejorar sus indicadores como país, persisten las brechas en lo que se refiere a la situación de salud de la población, las cuales no pueden ser ignoradas. Por otra parte, existen cuestionamientos sobre la efectividad de las medidas enfocadas para cada una de las enfermedades y si las mismas han contribuido o no al sistema de salud de esos países.

Analizando a través de una comparación con el Japón, la expectativa de vida al nacer de los japoneses es de 83 años, pero en Zambia, al sur de África, es apenas de 48 años<sup>4</sup>. En el Japón, 3 de cada 1000 niños pierden la vida antes de cumplir su primer año, pero en Afganistán, mueren 165 niños<sup>5</sup>. La tasa de mortalidad materna en Japón es de 6 por cada 100.000 nacidos vivos, pero el promedio en África asciende a 900 por cada 100.000 nacidos vivos<sup>6</sup>. Por otra parte, en el caso de Japón, los gastos de salud representaban el 17.9% de los gastos públicos en el año 2007, pero en Bangladesh,

---

<sup>1</sup> De 10.700 millones en el año 2000, aumentó a 21.700 millones en el año 2007. Development assistance for health (DAH) from 1990 to 2007 by channel of assistance retrieved from <http://www.thelancet.com> Vol 373 June 20, 2009

<sup>2</sup> Informe de los ODM 2010; Naciones Unidas United Nations; 2010

<sup>3</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron aprobados en el Encuentro de Millennium Summit en el año 2000. Se destacan 8 objetivos para el desarrollo del mundo, de los cuales 3 son metas para el área de salud.

<sup>4</sup> World Health Statistics WHO; 2010

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Idem

apenas llegaban a la mitad de los de Japón, con 8,0%.

Aplicando un sistema de seguro para la población, el Japón ha mejorado el acceso al servicio de salud, mediante la implementación de la salud materno infantil con la introducción de la libreta materno infantil, prevención de las enfermedades infecciosas a través de la coordinación de los esfuerzos locales y el establecimiento de leyes a nivel central, todo lo cual ha contribuido a que los japoneses alcancen una mayor expectativa de vida al nacer. Es altamente significativo para la JICA, atender los problemas de salud de los países en vías de desarrollo, aprovechando el sistema de provisión de servicios de salud del Japón y las experiencias que han sostenido estos sistemas.

Concretamente, la JICA realizará la cooperación en el área de salud por las siguientes razones.

### **(1) Asegurar la salud y la vida de las personas**

En muchos de los países en vías de desarrollo, las personas viven en un entorno sanitario degradado, con proliferación de enfermedades contagiosas, sin poder acceder a los servicios de salud de manera suficiente, encontrándose en una situación en la que difícilmente se pueda asegurar y mantener la salud. La salud es un problema que está directamente vinculado con la vida y la muerte de las personas, y es una condición necesaria para que una persona viva como un ser humano. La JICA implementará la cooperación en el área de salud, en busca de una sociedad, en donde la población de los países en vías de desarrollo pueda disfrutar de una vida saludable.

### **(2) Formar a los recursos humanos para el desarrollo económico y social**

El aseguramiento de la paz y el desarrollo socio-económico de los países en vías de desarrollo, es una responsabilidad de las mismas personas que viven en esos países. Sin embargo, la ausencia de la salud en las personas puede resultar en la pérdida de las oportunidades de educación y trabajo, lo cual, dificulta el desarrollo pleno de las capacidades individuales para el desarrollo de una nación. La muerte de la madre y de los niños en la etapa del embarazo y en el parto, así como el aumento de la tasa de morbilidad, no solo afectan la vida de los familiares, sino también inciden en el aumento de los gastos sociales, en la disminución del ingreso tributario, y en consecuencia, al desarrollo socio-económico de los países en vías de desarrollo.

La JICA implementará la cooperación en el área de salud con el objetivo de asegurar los recursos humanos de los países, de manera a facilitar la promoción del desarrollo económico y social mediante sus propios esfuerzos.

### **(3) Afrontar las enfermedades infecciosas que traspasan las fronteras.**

Dentro de la temática de salud, afrontar en especial las enfermedades infecciosas, ya

que no afectan solamente a un determinado país o región. En la actualidad, debido a los avances tecnológicos en el transporte y la comunicación, las actividades económicas a una escala global, el enorme volumen de productos, y el movimiento de las personas, permiten que los agentes patógenos que causan las enfermedades infecciosas, o vectores que transmiten agentes patógenos, se movilicen superando la frontera de un determinado país o región. Por otro lado, el impacto del cambio climático global podría causar la expansión de las áreas endémicas para algunas enfermedades. Como en los casos de Influenza Aviar de Alta Patogenicidad (H5N1) y la Influenza Atípica (H1N1), las enfermedades emergentes en una región del mundo, pueden convertirse en amenaza mundial en un abrir y cerrar de ojos. Por ello, las medidas contra las enfermedades infecciosas, son problemas que requieren la cooperación de todos los países del mundo.

Por todo lo mencionado, la cooperación en el área de salud, no solo es importante para mejorar la situación de la población de los países en vías de desarrollo, sino también para proteger la salud de las personas que viven en Japón. La JICA, como uno de los miembros de la comunidad internacional, seguirá asistiendo las iniciativas globales para afrontar las enfermedades infecciosas.

## **2. Prioridades de la cooperación de JICA en el sector salud**

Basado en la filosofía de “Seguridad Humana”, la JICA buscará implementar un sistema de servicio de salud que garantice la cobertura del servicio a las personas más necesitadas. Actualmente, la comunidad internacional está encarando los desafíos a fin de lograr las metas propuestas en los ODM para el año 2015. La JICA está apoyando las iniciativas de los países en vías de desarrollo para alcanzar las metas de los ODM, y focaliza su cooperación en dos áreas (sub sectores) del sector salud: la salud materno infantil y las medidas contra las enfermedades infecciosas, cuyo mejoramiento está estancado, especialmente en los países de bajo ingreso. Los aspectos generales en estas 2 áreas son como sigue en el punto (1).

Por otra parte, para mejorar la salud materno infantil y adoptar las medidas contra las enfermedades infecciosas de los países en vías de desarrollo, será necesario una plataforma (sistema) que asegure la sostenibilidad de las actividades en cada país. Para ello, los aspectos de cooperación a ser priorizados por la JICA se mencionan en el punto (2).

Además, para solucionar los problemas complejos de salud, muchas veces se requiere orientar la asistencia desde diferentes aspectos y diferentes estratos, acorde a la situación local de los servicios de salud. La JICA, promoverá la creación de sistemas y formación de recursos humanos a través de la combinación de esfuerzos entre expertos y voluntarios japoneses, con las personas que trabajan a nivel de las comunidades. A la

vez, se buscará la manera de generar sinergias a través de la combinación de componentes de inversión física y conocimientos técnicos, tales como la construcción de servicios de salud, suministro de equipos médicos y medicamentos, incluyendo los caminos de acceso, sistema de provisión de agua, entre otros. En los proyectos de desarrollo que contemplen una inversión física de gran escala, se puede considerar la posibilidad de promover algunos emprendimientos en temas relacionados a la salud, por ejemplo, la promoción de actividades tendientes a la prevención de VIH/SIDA, aún cuando el principal componente corresponda a un proyecto de desarrollo ajeno al sector salud.

## **(1) Áreas prioritarias para la cooperación en salud (sub-sector prioritario)**

### **(a) Salud materno infantil**

En el mundo, aproximadamente 360 mil mujeres pierden la vida a causa de las complicaciones durante el embarazo o parto, y cerca de 9 millones de niños mueren antes de cumplir los 5 años<sup>7</sup>. De los casos de muertes materno infantiles, el 99% de los mismos ocurren en los países en vías de desarrollo<sup>8</sup>, y se puede deducir que la salud de las mujeres, incluyendo a las embarazadas, y los niños, es un problema serio para los países en vías de desarrollo, y por ello, en los ODM se destacan como metas “Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años de edad” y “Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna, en tres cuartas partes”.

En concordancia con el ODM, la JICA, orienta su asistencia al fortalecimiento del sistema de salud a fin de mejorar el acceso a una asistencia integral y continua en el área materno infantil. Una asistencia continua, se define como el cuidado desde la etapa previa al embarazo (incluyendo pubertad, planificación familiar), periodo de embarazo, periodo de parto, el puerperio y periodo de recién nacido, periodo lactante e infantil, y una asistencia en la que la familia, comunidad, los servicios de primer, segundo y tercer nivel tengan una continuidad y complementación.

Concretamente, La JICA prioriza los proyectos relacionados a la salud materno infantil, que contemplen actividades de control de las embarazadas, asistencia al parto, vacunación de los niños, mejoramiento de la nutrición, formación de los proveedores de salud, construcción de las instalaciones relacionadas, promoción de las actividades conjuntas entre el estado, los servicios de salud y la comunidad, el uso de la libreta de salud materno infantil, entre otros.

---

<sup>7</sup> Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2008, WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank; 2010

<sup>8</sup> Idem

## **【Presentación de Caso】**

### **Proyecto de fortalecimiento de servicio de protección de maternidad en Bangladesh**



En Bangladesh, la mortalidad materna es bastante elevada debido a la baja tasa de control prenatal, bajo porcentaje de partos asistidos por recursos humanos calificados, entre otros. Este Proyecto tiene por objetivos específicos, mejorar la capacidad administrativa de las instituciones de salud del nivel central y regional, mejorar las instalaciones de los servicios de salud, crear un sistema de apoyo comunitario para mujeres y niños mediante la organización de

las comunidades (establecer un sistema que promueva la concienciación de la población a través de trabajos comunitarios, y que ellos mismos apoyen a las embarazadas y recién nacidos de la comunidad), con el fin de mejorar la situación de salud de las embarazadas. Como resultado de esta asistencia, en los departamentos sujetos al proyecto, la tasa de consulta en emergencia ginecológica y las consultas por complicaciones en el embarazo han aumentado hasta 55.6% en el año 2009, en comparación a 17,8% en el año 2006.

Las actividades apoyadas por el proyecto fueron altamente valoradas como modelo “Narsingdi”, nombre que deriva de la zona en donde se ejecuta el proyecto, y las actividades de organización comunitaria fueron incorporadas en la política del Ministerio de Salud y Beneficencia de Bangladesh para la reactivación de los servicios de salud comunitaria (clínica comunitaria).

## **(b) Lucha contra las enfermedades infecciosas**

Las enfermedades infecciosas son una amenaza directa para la salud de la población de los países en vías de desarrollo, entre ellas, las enfermedades como VIH/SIDA, tuberculosis y malaria, denominadas como “las 3 grandes enfermedades infecciosas”, causan la muerte de más de 4 millones de personas al año<sup>9</sup>, y en algunos países de Sub Sahara, África, ésta enfermedad se ha convertido en un factor limitante para el desarrollo social y económico de ese país.

A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional en controlar estas 3 grandes enfermedades, la epidemia sigue amenazando la vida y la salud de la población de los países en vías de desarrollo, especialmente para la zona sur de África.

Para estas 3 grandes enfermedades infecciosas, la JICA apoyará la ampliación del servicio de análisis y mejoramiento del control de calidad de los análisis, la adecuada recolección y análisis de las informaciones, mejoramiento de la capacidad de atención para el tratamiento. Además, en cooperación y coordinación con las entidades de cooperación internacional y bilateral, encabezada por el Fondo Mundial, la JICA,

---

<sup>9</sup> Cifra de finales de año 2008. (Calculada a partir del World Health Statistics 2010) La cantidad de muertos por tipo de enfermedad son; 2 millones de personas con SIDA, 1,3 millones con tuberculosis, 863 mil con malaria.

seguirá apoyando la elaboración de políticas nacionales, guías, entre otros, y al mismo tiempo, apoyará la ampliación de las actividades a nivel ejecutivo, en nivel de servicios de salud y en las comunidades.

#### **【Presentación de caso】**

##### **Programa de apoyo al control de VIH/SIDA y tuberculosis, Zambia**



En Zambia, la tasa de infección del VIH en adultos es elevada, con un 14,3% (año 2007), y por esta razón, el control de nuevas infecciones y la reducción de la cantidad de muertes por SIDA es una de las metas más importantes del país. Al mismo tiempo, la tuberculosis es uno de los grandes problemas de salud, cuya infección se ha extendido con la epidemia de HIV. A partir del año 2006, la JICA viene implementando un “Programa de Control de VIH/SIDA y

Tuberculosis” en Zambia, a fin de apoyar la política nacional de prevención de las enfermedades infecciosas. El Programa está siendo ejecutado conjuntamente con el Gobierno de Zambia en varias áreas y en diferentes niveles de intervención relacionados a VIH/SIDA, involucrando a las instituciones del nivel central hasta los niveles comunitarios, en la elaboración de una política nacional de prevención, mejoramiento de las técnicas de análisis clínicos y de diagnóstico, campañas de prevención, mejoramiento del ingreso de las personas afectadas, entre otros.

En el marco de este Programa, fue diseñado un modelo de “Servicio de Tratamiento Anti Retroviral Ambulatorio”. Esta iniciativa facilita el tratamiento de los pacientes de VIH/SIDA, especialmente en las zonas rurales, permitiendo controlar la tasa de deserción de tratamiento, a pesar de los recursos humanos y financieros limitados. A partir del año 2010, está prevista la ampliación de la cobertura del Sistema de Tratamiento Ambulatorio en todo el territorio nacional, mediante la coordinación de esfuerzos con otras entidades de asistencia.

Además de las 3 grandes enfermedades infecciosas, existen enfermedades infecciosas denominadas Enfermedades Tropicales Desatendidas (NTD) representadas por las infecciones parasitarias como la enfermedad de Chagas, entre otros. Estas necesitan de una atención mundial debido a que consiste en una amenaza especialmente para los pobladores de escasos recursos. En cuanto a estas enfermedades emergentes y reemergentes como las NTD, influenza atípica, entre otros, la JICA, apoyará el fortalecimiento y la ampliación de las medidas existentes, como la extensión de las campañas de prevención orientadas a la población, la promoción de las medidas de control de vectores, el aseguramiento de la calidad de los análisis y el mejoramiento del entorno, entre otros, acorde a la necesidad de los países en vías de desarrollo.

### **【Presentación de caso】**

#### **Control de enfermedad de Chagas en América Central**

La enfermedad de Chagas es una infección parasitaria endémica de Latinoamérica, transmitida por el “Chinche” (pentastómidos chupasangre), siendo una de las NTD, cuya cantidad de personas afectadas se estima en 9,7 millones en toda Latinoamérica, causando enfermedades crónicas del corazón, entre otras. Esta enfermedad se conoce también como “Enfermedad de los pobres” debido a que, este insecto habita en las casas construidas con paredes de adobe y techos de paja.



Basado en los resultados de cooperación sobre la investigación de vectores de enfermedades tropicales y su método de control, ejecutado en Guatemala, la JICA, en coordinación con la Organización Panamericana de la Salud (PAHO), está desarrollando una cooperación por un periodo de 10 años a partir del año 2000 en los países de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá. Esta asistencia se basa principalmente en actividades relacionadas al control del insecto vector, tales como “Estudio del hábitat del pentastómido”, “Control del chinche a través de pulverización de insecticida”, “Establecimiento del sistema de monitoreo de control de chinche a través de la participación comunitaria”. Gracias a esta iniciativa, Guatemala es el primer país en donde se ha logrado la interrupción de esta enfermedad transmitida por chinches *Rhodnius prolixus* en Centroamérica.

## **(2) Temática transversal de cooperación para cada sub área de salud / Desafíos para el fortalecimiento del sistema de salud**

### **(a) Mejoramiento de la capacidad de administración pública en salud**

Para la utilización efectiva de los recursos humanos y financieros, se requiere el fortalecimiento de la capacidad de administración pública. Generalmente, en los países en vías de desarrollo, se identifica una limitada capacidad de los encargados de la administración pública de salud en elaborar planes o programas de salud, asegurar el presupuesto, implementar u orientar, supervisar o evaluar los proyectos de manera independiente. A pesar de la implementación acelerada del proceso de descentralización de los servicios de salud, y con ella, la transferencia de recursos y de la administración de la salud desde el gobierno central hacia los gobiernos locales; se señala como un problema, la fragmentación de los servicios de salud en niveles comunitarios, debido a la falta de capacidad de la administración pública local. A partir de estos hechos, la JICA, iniciará la cooperación para fortalecer la capacidad de los encargados de administración pública en salud en diferentes niveles del gobierno central y local (incluyendo instituciones públicas departamentales, distritales y comunitarias) de los países en vías de desarrollo. En cuanto al gobierno central, se requiere fortalecer un