



La promoción de la salud y el enfoque de espacios saludables en las Américas

María Teresa Cerqueira, PhD, es Jefa de la Unidad de Entornos Saludables, Área de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental, Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS).

Claudia Conti y

Alejandro de la Torre son consultores de promoción de la salud de la OPS.

Josefa Ippolito-Shepherd, PhD, es Asesora regional en promoción de la salud y educación para la salud, Iniciativa regional de escuelas promotoras de la salud, OPS/OMS.

Introducción

En el nuevo milenio, la promoción de la salud es considerada como el fundamento de la salud pública. En el logro de los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas (1999), la promoción de la salud es la estrategia clave del mejoramiento de los factores determinantes de la salud y la equidad. La promoción de la salud no es un concepto nuevo, pero como campo de acción surgió a partir del Informe Lalonde (1974) y del estudio de Thomas McKeown (1976). Tanto el informe como McKeown señalaron que diversos factores influyen en la salud de la población más allá de los contemplados por los servicios de salud pública tradicionales y por los servicios médicos. A partir de estos trabajos se reconoció la importancia de los factores sociales y ambientales y de los estilos de vida, y se observó un cambio importante en la teoría de la salud pública que culminó en la Primera Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud y en la adopción, en 1986, de la Carta de Ottawa.

En la década de 1990 se establecieron las bases de la promoción de la salud para

las regiones de las Américas. Las ciencias sociales, económicas y ambientales permitieron ampliar la comprensión de los factores sociales determinantes de la salud y la equidad; y la promoción de la salud se ha convertido en una estrategia clave de reducción de la pobreza y la desigualdad en función del contexto social. Los conocimientos epidemiológicos y otros indicadores psicológicos, antropológicos, etnográficos, de educación y de comunicación de tipo cuantitativo y cualitativo han fortalecido este concepto. Promover la salud y el desarrollo exige la participación de todos los sectores de la sociedad civil; el reconocimiento de las condiciones de la salud, y la definición de prioridades para la toma de decisiones de actuación en pro del bienestar social y comunitario: estas son las condiciones fundamentales del logro de los ODM.

En las últimas dos décadas se han conseguido avances significativos en la promoción de la salud. Aparte de la discusión sobre su definición conceptual, los límites de las actuaciones de salud y la efectividad de las estrategias sanitarias, se reconoce que las políticas públicas son

importantes para mejorar los factores determinantes de la salud. La promoción de la salud en los lugares donde la gente estudia, trabaja y convive es la esencia del desarrollo local y del mejoramiento de la calidad de la vida. La reorientación de los servicios de salud se ha traducido en un mayor número de acciones preventivas y de promoción a nivel local en casi todos los países de las regiones de las Américas, y muy especialmente en el ámbito escolar¹.

La definición de salud ocupa un lugar central en toda discusión sobre la promoción de la salud. A pesar de los progresos realizados, el sector de la salud aún no se ha incorporado totalmente en el marco conceptual y las estrategias de promoción de la salud. Esto se debe quizá a que la mayor parte de las actuaciones se llevan a cabo cuando se registra una situación de carencia de salud y tras un diagnóstico de enfermedad y/o riesgo. La dificultad de reconocer que la promoción de la salud es el fundamento de la salud pública también se observa al realizar trabajos intersectoriales en los que la salud es objeto de una definición positiva: su propósito es el mejoramiento de los aspectos de bienestar y calidad de la vida. A nivel intersectorial, la promoción de la salud es de gran importancia para mejorar los factores determinantes de la salud y la equidad, y generalmente se realiza en ámbitos exteriores al sector de la salud.

En la Carta de Ottawa (1986) se define la salud como un recurso necesario para la vida cotidiana, y no como el objetivo de la vida; en la salud –entendida en sentido positivo– se ponen de relieve los atributos y recursos sociales y personales así como las capacidades físicas del individuo. La Carta define seguidamente la promoción de la salud como el proceso de habilitación de las personas con el objeto de mejorar su salud y aumentar el control que pueden ejercer sobre ella. Esta

definición amplia hace difícil circunscribir un campo de acción particular y diseñar estrategias de actuación. La promoción de la salud, o «nueva salud pública», es un concepto relativamente reciente que engloba metodologías de diversas disciplinas con el propósito de mejorar la calidad de la vida y asegurar el desarrollo social sostenible. En la Carta de Ottawa, la promoción de la salud comprende cinco esferas estratégicas:

- establecimiento de políticas públicas dirigidas al mejoramiento de los factores determinantes de la salud y la equidad;
- habilitación de individuos, grupos y comunidades para permitir un mayor control sobre las condiciones de la salud y la calidad de la vida;
- desarrollo de habilidades y competencias, incluida la capacidad de acción y decisión de individuos y comunidades para mejorar la salud y la calidad de la vida, y el reforzamiento de las redes sociales y el capital humano y social;
- creación de espacios saludables; mejoramiento de los aspectos físicos y psicosociales de los lugares de estudio, trabajo y convivencia, y mayor protección de estos ambientes;
- reorientación con un criterio de equidad de los servicios de salud; refuerzo de las acciones preventivas y

de promoción, y multiplicación de las acciones de colaboración entre los sectores interesados con el propósito de mejorar los factores sociales que determinan la salud.

En la década de 1990, el impulso dado a la promoción de la salud fue notable. A partir de la Quinta Conferencia Mundial de Promoción de la Salud (México, 2000), en las regiones de las Américas se intensificó el desarrollo de los planes nacionales de promoción de la salud y se consolidaron los procesos subregionales, culminando en tres Resoluciones: la Resolución DC43/14 de la OPS (2001), la Resolución de los países de América Central (Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana [RESSCAD, 2002]) y la Resolución de los países andinos (Reuniones de Ministros de Salud del Área Andina [REEMSA, 2002]).

El análisis preliminar de los informes por países muestra que un tercio de los países estaban dando a la promoción de la salud un lugar prioritario en los programas de gobierno. Si bien los debates son aún incipientes, se observa un mayor compromiso de las partes interesadas. A pesar de las dificultades que enfrentan los Estados Miembros, los avances en la promoción de la salud son importantes.



OPS

¹ Véanse los informes por países sobre los avances de la promoción de la salud presentados en el Foro de Promoción de la Salud en las Américas (Santiago, Chile, 20-24 de octubre de 2002) en relación con la Declaración de México.

Promoción de la salud en los programas de gobierno

Los informes por países indican que en por lo menos 13 países la promoción de la salud ocupa un lugar importante en los programas de gobierno. Siete países han puesto la promoción de la salud en dichos programas, han diseñado una política nacional de apoyo de la promoción de la salud y protección de la vida en todos los niveles, y han movilizado recursos y voluntades para lograr este objetivo.

Un tercio de los países cuenta con estructuras para la colaboración intersectorial en el desarrollo de las políticas y planes de acción de promoción de la salud, pero la mayoría carece aún de objetivos sanitarios. Un tercio de los países informaron contar con estructuras para la participación de la población y de diversos sectores en el diseño de políticas y planes de promoción de la salud; seis países indicaron que estaban formando un consejo o comité de promoción de la salud; doce países aún no cuentan con instancias de coordinación intersectorial ni de participación ciudadana en el debate y formulación de políticas públicas o planes de acción. Es pues necesario apoyar el seguimiento y evaluación de las iniciativas de promoción.



OPS

Defensa de las políticas de salud pública

En todo proceso es necesario que haya grupos capaces de defender una causa y de influir en la opinión pública y en la formulación del programa de gobierno. Los países han multiplicado las oportunidades para que diversos grupos puedan plantear sus inquietudes y negociar propuestas de promoción de la salud con las instancias de gobierno. Varios países indicaron que estaban fortaleciendo la capacidad de negociación de los grupos representativos de la comunidad para que se establecieran políticas de salud pública.

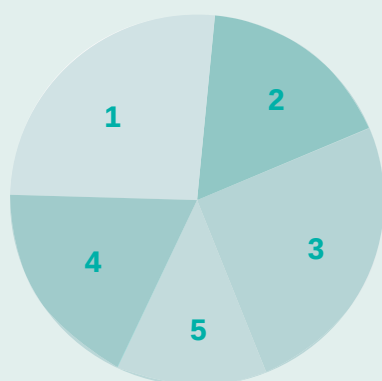
Todos los países mencionaron que la disseminación de información sobre la importancia de la salud por los medios de comunicación se ha intensificado, y que la opinión pública ha sido informada sobre las prioridades de salud y las acciones de promoción de estilos de vida saludable y ambientes sanos. Como resultado de las acciones de defensa, la promoción de la salud ha sido incorporada en los programas de gobierno, como en el caso de Chile, con los planes nacionales de promoción de la salud «Vida Chile» y «Gente Saludable 2010».

Reorientación de los sistemas y servicios de salud: reforma y promoción

A partir de la presentación a la Quinta Conferencia Mundial de Promoción de la Salud del documento sobre la reorientación de los servicios de salud, se ha observado una mayor preocupación por los modelos de salud basados en las necesidades y particularidades socio-culturales de la población, y una mayor colaboración entre el sector de la salud y otros sectores que comparten una voluntad de promover estilos de vida y ambientes saludables mediante los cuales se consigue la salud y el bienestar. Todos los países indicaron que pretenden

FIGURA 1

Políticas de salud pública: formulación y ejemplos

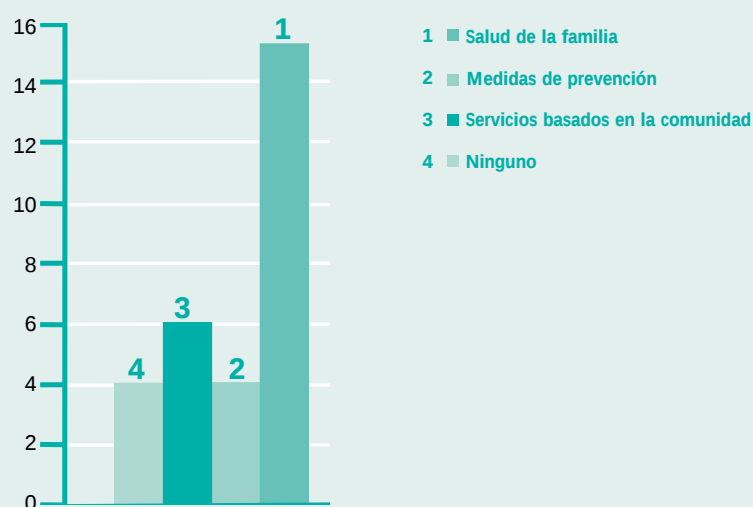


- 1 ■ Decisiones centralizadas
- 2 ■ Debate público
- 3 ■ Grupos de interés
- 4 ■ Consultas comunitarias
- 5 ■ Uso de pruebas

- **Argentina:** El debate sobre los factores sociales determinantes de la salud contribuye a la formulación de políticas de reducción de la pobreza y protección de la vida.
- **Bolivia:** Las ordenanzas municipales establecen los lugares en que es prohibido fumar, y las defensorías del consumidor contribuyen a mejorar la calidad de los servicios de salud.
- **Brasil:** La ley relativa al antitabaquismo prohíbe la publicidad, aumenta el precio y preconiza un consumo reducido de tabaco.
- **Canadá:** La política del Gobierno se basa en pruebas para motivar el uso del cinturón de seguridad en el automóvil, alertar sobre los riesgos para la salud del consumo de tabaco mediante mensajes impresos en las cajetillas de cigarrillos y lanzar campañas destinadas a llevar una vida sana mediante el ejercicio físico y una alimentación sana.
- **Cuba:** La crisis económica ha estimulado la creación de mercados populares que han acercado los consumidores a los productores y han aumentado la disponibilidad de fruta y verdura.

FIGURA 2

Reorientación de los servicios de salud en 16 países



Nota: En ordenadas, número de países que informaron de progresos en la reorientación de sus servicios de salud.

Ejemplos cualitativos de servicios en los países

- **Brasil y Cuba:** Programas de salud de la familia.
- **Brasil, Belice, Canadá (Quebec):** Servicios de salud mental basados en la comunidad.
- Modelo de promoción de la salud destinado a la prevención de las enfermedades crónicas (Proyecto Carmen).
- Mandato de la reforma del sector de la salud de incluir la promoción de la salud y desarrollar un modelo de atención basado en la comunidad y enfocado a promover la salud mental, una buena nutrición y la actividad física.
- Redes de hospitales promotores de la salud, incluidos los «hospitales amigos de los niños».

incorporar los conceptos y estrategias de la promoción de la salud en sus protocolos de atención sanitaria con el objeto de promover hábitos de vida saludables. En el Brasil, el Programa de salud de la familia, que depende del Ministerio de Salud Pública, sistematizó las prácticas de promoción de la salud elaboradas por equipos locales como base para formular las normas oficiales de atención y los módulos de capacitación de equipos sanitarios. La mayoría de los países también indicó la necesidad de incorporar las guías de atención y prevención de enfermedades infantiles prevalentes y enfermedades crónicas en sus protocolos de atención básica. Todos los países manifestaron que es necesario dar prioridad a la reorientación de los servicios de salud mental hacia un modelo sanitario asentado en la comunidad, y a la promoción de la salud en todos los ámbitos, especialmente entre los grupos de población vulnerables (niños, adultos mayores y víctimas de violencia y desastres).

Habilitación de la sociedad civil y participación comunitaria

Entre las enseñanzas recogidas en los países para fortalecer la promoción de la salud están las iniciativas de planificación regional y local participativa en municipios, comunidades y ciudades. En la mayoría de los países se observa que esta estrategia está contribuyendo a fomentar los espacios de participación democrática mediante oportunidades para el debate público y la participación en la toma de decisiones. La promoción de la salud se traduce en prácticas de buen gobierno y en una mayor transparencia en la distribución equitativa y manejo de los recursos. En algunos países existen «estructuras de participación de la población» para la toma de decisiones. En el Brasil, las propuestas de ley y de programas son objeto de consultas, elaboración y negociación tripartita





OPS

mediante la participación de la sociedad civil. En Bolivia, en virtud de la Ley de Participación Popular y de la Ley de Diálogo, se han ampliado las oportunidades de participación. En el Perú, las mesas de cogestión son ya reconocidas como un espacio de participación y negociación con diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de las propuestas ciudadanas.

La promoción de la salud ha contribuido a la formación de capacidades tanto dentro del sector como en otros sectores. Al aumentar sus competencias, las instancias administrativas y el

propio personal de la salud asumen nuevas funciones y responsabilidades y manifiestan mayor creatividad, iniciativa y compromiso político. Se observa también una mejor comprensión de las acciones prácticas en materia de educación en salud enfocadas al desarrollo de habilidades.

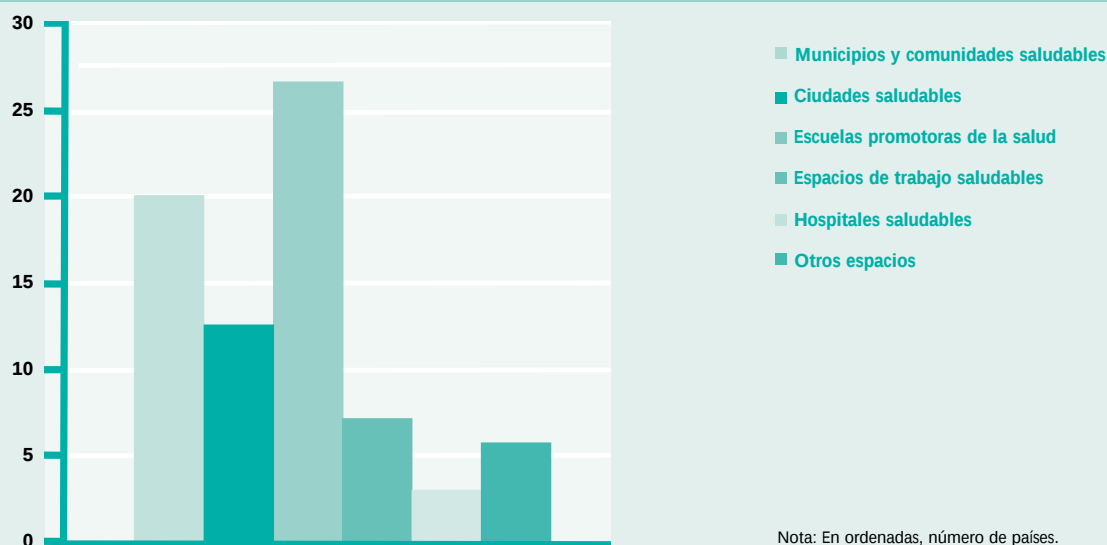
En los últimos años, se ha considerado que la promoción de la salud es una estrategia muy eficaz para modificar estilos de vida que representan elevados riesgos para la salud. Los factores de riesgo suelen estar presentes en los ambientes donde se registran los casos de

enfermedad. Por otra parte, es preciso tener en cuenta los efectos sobre la salud de la población de la globalización, la pobreza y la desigualdad, y proponer estrategias de promoción de la salud que respondan a estas situaciones, especialmente en el ámbito de las políticas públicas. La mayoría de los países ha indicado que es necesario analizar con una nueva óptica la educación en salud y la comunicación social, dando énfasis a las experiencias llevadas a cabo en las regiones de las Américas. La colaboración con otros actores interesados para promover la salud con equidad es un reto para los ministerios de la salud. A este fin, el sector de la salud y otros sectores deben transformar sus tradicionales prácticas de compartimentación y configuración vertical del trabajo, establecer alianzas y desarrollar planes de acción, incluidos los programas de educación en salud pública, y darlos a conocer a través de los medios de comunicación individual y de masa.

Se ha advertido un gran progreso en el trabajo intersectorial y en el refuerzo de redes y alianzas, que son necesarios para la promoción de la salud. En las actuaciones multisectoriales, la formación de alianzas es esencial para la ejecución de las estrategias de promoción de la salud. La «Red mexicana de municipios por la

FIGURA 3

Espacios saludables



salud» es un buen ejemplo de la función estratégica de las redes. Junto con la Secretaría de Salud de México, la red –que ya tiene 10 años de existencia–, agrupa a presidentes de municipios y otros miembros de los sectores gubernamental y privado. Cada año, la red lleva a cabo cuatro reuniones temáticas para analizar la situación de la salud en diversas regiones del país y diseñar actuaciones en respuesta a las necesidades de la población. La red también celebra una reunión anual para hacer una relación de los logros y dificultades que se encontraron en la promoción de la salud en el ámbito local, y para formular los programas de trabajo para el año siguiente.

Efectividad de la promoción de la salud

En el Canadá, la promoción de la salud ha puesto de manifiesto cómo, mediante el desarrollo de infraestructuras apropiadas, dicha promoción se ha traducido en políticas eficaces. Las lecciones aprendidas en el Canadá y en otros países han permitido identificar los componentes esenciales de la promoción de la salud y comprender mejor los factores que contribuyen a su efectividad. El uso de la información generada por los sistemas de vigilancia y la evaluación de las

experiencias de promoción han conducido a la toma de decisiones apropiadas. Las políticas y programas se basan en pruebas de efectividad, tendencias de los perfiles epidemiológicos y necesidades sanitarias de la población. Siguiendo la experiencia canadiense, varios países se han propuesto revisar las bases de información y los indicadores de sus sistemas de vigilancia e incluir nuevos indicadores de los procesos y factores de riesgo de las conductas sociales y de los factores ambientales. Por ejemplo, en colaboración con el Centro de Promoción de la Salud del Canadá, el plan «Vida Chile» utilizó la encuesta canadiense sobre calidad de la vida adaptándola para medir la calidad de la vida de la población chilena. Esta experiencia ha aportado importantes elementos de juicio a la discusión de la reforma de salud y nuevos objetivos sanitarios para el país.

Ambientes y espacios saludables

Las experiencias de «ambientes y espacios saludables» se vienen desarrollando desde la década de 1990 en casi todos los países, y en los últimos años su número ha aumentado mucho. Con el apoyo de la OPS, todos los países de las regiones de las Américas están implementando esta

estrategia innovadora. El marco estratégico de promoción de la salud pide que la promoción de la salud sea parte integrante de los programas de gobierno y de los planes nacionales de salud. A nivel municipal, la iniciativa de promoción ha tenido éxito al promover la salud mediante un trabajo multisectorial en el que debe participar la comunidad. Con los ambientes y espacios saludables se ha logrado fortalecer las capacidades técnicas y políticas, y se ha favorecido la promoción de la salud a lo largo de la vida, por ejemplo mediante las escuelas promotoras de la salud.

Se han creado oportunidades para la colaboración de diversos actores y sectores claves en la promoción de estilos de vida saludable y la creación de condiciones que faciliten la adopción de comportamientos sanos y una vida activa. Las redes de escuelas y municipios saludables han implementado políticas para designar espacios de trabajo tanto públicos como privados en los que es prohibido fumar. En algunos países, las experiencias de «mercados saludables» han contribuido a mejorar la calidad de la alimentación. Las experiencias de «municipios saludables» han contribuido a la seguridad alimentaria y nutricional y a mejorar los ingresos familiares. En el Caribe, los «hoteles saludables» son un ejemplo de alianza estratégica entre el sector público de la salud y el sector privado del turismo.

Conclusión

En el nuevo milenio, la promoción de la salud enfrenta varios retos; el más importante de ellos es impulsar el compromiso político. La promoción de la salud se ha de considerar no solo como una prioridad regional y nacional, sino como el propósito mismo del sector de la salud. Los ministerios han de movilizar a otros sectores y a la sociedad en su conjunto para promover la salud con equidad. Esta orientación hace necesario formular políticas públicas y planes nacionales de salud con la participación



OPS

activa de la sociedad civil. Será necesaria también una labor de evaluación de la efectividad de las estrategias de promoción de la salud y la difusión de conocimientos, y un mayor esfuerzo para compartir las experiencias en los países de las Américas.

bibliografía

Glouberman, S. y Millar, J. 2003. Evolution of the determinants of health, health policy, and health information systems in Canada. *American Journal of Public Health*, Vol. 93, No. 3.

Kickbusch, I. 2003. The contribution of the WHO to a new public health and health promotion. *American Journal of Public Health*, Vol. 93, No. 3.

McKeown, T. 1976. *The role of medicine: dream, mirage or nemesis?* Londres, Nuffield Provincial Hospital Trust.

OMS. 2000. WHO's mandate: a damaging reinterpretation is taking place. *The Lancet*, Vol. 360, No. 9338.

OPS/OMS. 2000. *Declaración de México*. Quinta Conferencia Mundial de Promoción de la Salud, México, junio de 2000.

OPS/OMS. 2001. *Promoción de la salud*. Documento CD43/14 adoptado por el 43º Consejo Directivo, 53ª Sesión del Comité Regional, Washington, DC, septiembre de 2001.

OPS/OMS. 2002. *Compromiso de Chile para la promoción de la salud*. Foro Regional de Promoción de la Salud, Santiago, Chile, 20-24 de octubre de 2002.

summary | résumé | resumen

Promoting health and healthy environments in the Americas

Promoting health is the key strategy for enhancing the determinants of health and equity. A look at the countries of Latin America and the Caribbean shows that promoting health is an important component of national policy programmes and health plans. Priority is given to redirecting mental health services towards a community-based model and to promoting health in all environments, especially for the benefit of vulnerable population groups (children, the elderly, and victims of violence and disasters). In most countries, this strategy is clearly strengthening opportunities for democratic participation. Countries have identified the need for a new focus on education in health and social communication, drawing upon regional experience. A multisectoral approach and the forging of alliances are essential for the successful implementation of health promoting strategies. Several countries have called for a review of the information bases and indicators used by health monitoring systems. All the countries are implementing an innovative strategy of creating healthy areas and environments, incorporating health-promotion programmes and actions supported by the Pan-American Health Organization in the region. Planning the promotion of local health has been identified as a successful strategy for promoting health through a multisectoral approach that involves the community. Health-promoting schools provide an institutional setting where the many facets of a healthy lifestyle and environment can be effectively instilled during the formative stages of childhood and adolescence, with special attention to the critical issues of tobacco, alcohol and drugs, prevention of violence and accidents, sexual and reproductive health, and mental and emotional well-being.

Santé et environnements sains dans les Amériques

Pour améliorer les facteurs garantissant la santé et l'équité, il faut agir dans le domaine de la santé. L'analyse du cas des pays d'Amérique latine et des Caraïbes montre que le domaine de la santé joue un rôle considérable dans les programmes politiques et dans les projets liés à la santé publique. Il convient en priorité de réorienter les services de santé mentale vers un modèle fondé sur les communautés et sur la santé dans tous les secteurs, notamment au bénéfice des populations vulnérables (enfants, personnes âgées et victimes de violence et de catastrophes). Dans la majeure partie des pays, cette stratégie joue un rôle dans le renforcement de la démocratie. Les pays ont admis qu'il était nécessaire d'accorder une plus grande attention à l'éducation en matière de santé et de communication sociale, en mettant l'accent sur les activités tirant les leçons des expériences effectuées dans la région. Pour que les stratégies du domaine de la santé portent leurs fruits, il faut entreprendre des activités plurisectorielles et établir des alliances. Plusieurs pays ont constaté qu'il était nécessaire de revoir les informations de référence et les indicateurs utilisés dans le cadre des systèmes de contrôle de la santé. Tous les pays mettent en œuvre la stratégie novatrice appuyée par l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), axée sur des espaces et des environnements sains et intégrant des projets et des activités liés à la santé. Les plans municipaux relatifs à la santé ont été considérés comme un moyen efficace de promouvoir la santé, grâce à des activités plurisectorielles impliquant les communautés. Les écoles-santé permettent de promouvoir efficacement les différents moyens de promouvoir l'importance de modes de vie et d'environnements sains pendant les étapes cruciales de la vie que sont l'enfance et l'adolescence, notamment en soulevant les questions importantes de la consommation de tabac, d'alcool et de drogues, de la prévention de la violence et des accidents, de la santé sexuelle et reproductive, de la santé mentale et de l'équilibre affectif.

La promoción de la salud y el enfoque de espacios saludables en las Américas

La promoción de la salud es la estrategia clave del mejoramiento de los factores determinantes de la salud y de la equidad. El análisis de los países de América Latina y el Caribe indica que la promoción de la salud ocupa un lugar importante en los programas políticos y en los planes de salud nacionales. Una prioridad consiste en reorientar los servicios de salud mental hacia un modelo basado en la comunidad y en la

promoción de la salud en todos los ámbitos, especialmente en beneficio de grupos de población vulnerables (niños, adultos mayores, y víctimas de violencia y desastres). En la mayoría de los países se observa que esta estrategia está contribuyendo a fortalecer los espacios de participación democrática. Los países han manifestado la necesidad de dar un nuevo enfoque a la educación en materia de salud y de comunicación social, poniendo énfasis en las actuaciones que recogen las experiencias adquiridas en la región. Las acciones multisectoriales y la formación de alianzas son esenciales para el éxito en la implementación de las estrategias de promoción de la salud. Varios países mencionaron que es preciso revisar las bases de información y los indicadores que se usan en los sistemas de vigilancia de la salud. Todos los países están implementando una estrategia innovadora de espacios y ambientes saludables en los que se integran los programas y las actuaciones de promoción de la salud, que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) viene apoyando en la región. Los planes de promoción de la salud municipal han sido identificados como una de las experiencias exitosas para promover la salud mediante un trabajo multisectorial con la participación de la comunidad. Las escuelas promotoras de la salud son las instituciones en que es posible plantear eficazmente los diferentes aspectos de la promoción de estilos de vida y ambientes saludables durante las etapas cruciales de la niñez y la adolescencia, especialmente en aspectos críticos como el consumo de tabaco, alcohol y estupefacientes, la prevención de la violencia y accidentes, la salud sexual y reproductiva, y la salud mental y emocional.