



**Organización
Panamericana
de la Salud**



*Oficina Regional de la
Organización Mundial de la Salud*

Marco referencial y estratégico de la cooperación técnica en Salud y Desarrollo Local



**Unidad de Entornos Saludables
Área de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental
OPS/OMS
2005**

Desarrollo Local

En 2004 la OPS convocó dos reuniones de consulta con el objetivo de preparar una estrategia de salud para el desarrollo local entendiéndolo como los procesos de producción social y relaciones entre los diversos actores para mejorar los determinantes de la salud y calidad de vida, especialmente para reducir las inequidades sociales en salud. En este sentido los participantes de las consultas identificaron la formulación de las políticas públicas como elemento crítico para mejorar las interacciones productivas en las comunidades y los municipios de la región.

La conclusión de dichas consultas plantea que la equidad y la inclusión social son los principios orientadores del proceso de desarrollo local configurado como un medio y un conjunto de herramientas para fortalecer la gestión local, la participación democrática de la ciudadanía en las decisiones que inciden y definen las condiciones de salud y calidad de vida en el contexto de una esfera pública reflexiva, dinámica y que responde a las necesidades y aspiraciones de la población. Sin duda las políticas públicas son un motor para el desarrollo con equidad, mientras que la participación y el empoderamiento ciudadano son la inspiración y la creatividad para el desarrollo social sostenible.

El desarrollo local es una oportunidad incomparable para fortalecer la solidaridad social y establecer los vínculos de coordinación entre los diversos sectores público, privado y social frente a los objetivos planteados en la Declaración del Milenio (ODMs) y otros objetivos comunes para el desarrollo de las comunidades.

Sin embargo, no hay consenso entre los especialistas sobre el tema del desarrollo local, ya que hay innumerables contradicciones conceptuales, ideológicas y metodológicas. A pesar de eso, se puede captar tres importantes indicaciones sobre el tema en las que hay algún grado de concordancia entre los autores: (1) no se debe pensar el desarrollo local sólo dentro de una lógica estrictamente económica; (2) las iniciativas locales tienen que reconocer la existencia de intereses distintos y conflictos latentes o potenciales como presuposición para una articulación innovadora de actores sociales; (3) el gobierno en sí mismo es insuficiente para implementar iniciativas de desarrollo local, pero sin el gobierno es mucho más difícil llevarlas a cabo.

Desarrollo Local y Salud

La salud es un componente importante para el desarrollo local, una población sana es una población cuyo desempeño es más productivo tanto en lo social como en lo económico, así como en mayor participación ciudadana en la vida política de la comunidad, municipio y/o ciudad. En el marco de la equidad y la ciudadanía la OPS/OMS ha desarrollado una propuesta de fortalecimiento de la atención primaria en salud cuyo objetivo claramente se observa frente a la llamada agenda pendiente, o deuda social. Es así como la deuda social en salud se vincula con los ODMs, especialmente la reducción de la pobreza, hambre, mortalidad materna infantil y el saneamiento ambiental.

La cooperación de la OPS puede impulsar el desarrollo local en “lugares, espacios o entornos” concretos y reales, donde “la vida humana sea puesta en el centro de los intereses de un desarrollo sostenible”. Los determinantes sociales de la salud, la equidad, inclusión, capital social, empoderamiento y pactos sociales en la diversidad (gobernanza local) fueron identificados como ejes para promover el desarrollo local. Estos ejes permiten que se abran canales de comunicación y conexión entre experiencias de distintos sectores y agencias.

Desarrollo Local y Salud, una Práctica Social en Salud Pública

En los últimos años han sido publicados documentos y artículos sobre los temas y retos en el ámbito de la salud frente al ideario del desarrollo local sostenible. La literatura actual pone de manifiesto algunas de las acciones locales más importantes para potenciar el desarrollo sostenible y favorecer la salud. A partir de allí se plantea la construcción de un marco conceptual que debe propiciar la estructuración de la acción en desarrollo local y salud de la OPS/OMS. Durante las reuniones de consulta se analizaron las diversas experiencias que puedan aportar elementos para la elaboración de una propuesta estratégica de desarrollo local por la salud en la región.

Al analizar el conjunto de experiencias sobre desarrollo local y salud presentadas, se podría decir que ellas se basan en prácticas sociales favorecedoras y protectoras de la salud pública, ya que “para su eficacia no exigen una intención o una finalidad definidas con relación a la salud”...desde “...que hay valores que privilegian la vida y llevan al establecimiento de condiciones, situaciones y comportamientos que favorecen la salud, la salud pública se fortalece y mejora”.

De esa forma, las acciones que se llevaron a cabo en procesos de desarrollo local se pueden identificar con prácticas sociales en salud pública, y más específicamente con “el desarrollo y fortalecimiento de una cultura de la vida y la salud” y con “el desarrollo de la ciudadanía y de la capacidad de participación”, los cuales son también los principios de la promoción de la salud.

Muchos de estos principios y valores que privilegian la vida y favorecen la salud estuvieron presentes en muchas de las experiencias analizadas, y se pueden agrupar en un conjunto de acciones sociopolíticas caracterizadas por su intención de promover la salud y la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades: (1) actuación sobre determinantes sociales de las inequidades en el área de la salud; (2) asignación de recursos con equidad entre distintos grupos poblacionales; (3) inclusión social de amplias parcelas marginadas de la sociedad; (4) rescate de las identidades y potencialidades de comunidades para recuperar y fomentar su capital social; (5) estrategia de redistribución de poder para permitir el empoderamiento y la autonomía de grupos poblacionales y sujetos sociales; (6) construcción de nuevas arquitecturas de articulaciones sociales que propicien negociación de distintos intereses a través de procesos que establezcan una práctica local de “gobernanza en la diversidad”.

Estas dos prácticas en el área de la salud pública “la promoción de la salud y la calidad de vida” y “el empoderamiento y la participación ciudadana” con este conjunto de seis acciones sociopolíticas, conforman la estructura conceptual y operativa para impulsar la cooperación técnica en la promoción de la salud y el desarrollo local propuesta por la OPS/OMS.

En dicha propuesta se complementan cuatro acciones estratégicas para potenciar los procesos de desarrollo local. (1) ampliación de la capacidad de articulación de la OPS internamente y con otras organizaciones para impulsar el desarrollo local sostenible; (2) estimular la convergencia de agendas afines para implementar localmente las estrategias de promoción de la salud, la Declaración del Milenio sobre el Desarrollo y la agenda 21 para el medio ambiente; (3) construcción de observatorios locales como un ejercicio para fortalecer los pactos sociales por la salud en áreas urbanas y comunidades rurales y (4) implementar la estrategia de municipios y comunidades saludables, articulando los aspectos de productividad, desarrollo económico y social con la atención primaria y la promoción de la salud para impulsar el mejoramiento de la calidad de vida.

A partir de la discusión sobre cooperación técnica con expresión local como una estrategia de la OPS para trabajar con la estrategia de desarrollo local, se observó que no es posible tener programas y métodos predefinidos y que la independencia temática es necesaria, una vez que en cada país, con su contexto específico, los gobiernos y la sociedad manifiestan prioridades e intereses distintos. Es decir que “Actuar en proyectos, Pensar en procesos” nos llevaría a explorar el enfoque de hacer preguntas a las personas y actores sociales, en contraste con la perspectiva de traer un programa preestablecido.

Se advierte que el enfoque dado al tratamiento y abordaje de cada grupo de problemas puede contribuir al apoderamiento o al des-apoderamiento de la población” y “esto constituye una distinción importante entre dos maneras de poner en práctica la promoción de la salud”. De ahí que se presentan los posibles focos para la cooperación técnica, resultados esperados, actividades y tareas, actores y aliados internos y otras alianzas.

Los entornos saludables: una estrategia de promoción de la salud para contribuir al desarrollo local

En muchas de las experiencias presentadas hubo resultados significativos en lo que concierne a la participación social, lo que originó una serie de recomendaciones para revitalizar los principios esenciales de la Atención Primaria utilizando las bases conceptuales y la nueva terminología del enfoque basado en la promoción de la salud.

Y por lo tanto, como la dimensión sustantiva del desarrollo local se refiere a la capacidad efectiva de participación de la ciudadanía, las características más importantes de este movimiento de revitalización señalan precisamente la articulación de aspectos sociales más amplios con la producción social en salud que pueden indicar **CUATRO EJES** para la promoción de la salud y el desarrollo local:

1. **Ampliar la definición y el concepto de salud** para incorporar los aspectos económicos y sociales que determinan la producción social de la salud y de las condiciones de enfermedad que se basan en **la determinación social del proceso salud enfermedad**.

Determinantes sociales de la salud: Circunstancias sociales y económicas desfavorables que afectan la salud a lo largo de la vida. Personas que están más abajo en la escala social, usualmente poseen dos veces más riesgo de contraer enfermedades graves y de fallecer prematuramente. Causas materiales y psicológicas contribuyen con estas diferencias y sus efectos se extienden a casi todas las causas de enfermedades y muertes. Las desventajas pueden manifestarse de forma absoluta o relativa y la tendencia es concentrarse entre las mismas personas, y sus efectos en la salud se acumulan durante toda la vida. Si las políticas no logran enfrentar estos eventos no sólo ignoran los más potentes determinantes de la salud, sino que dejan de cumplir uno de los retos más importantes de las sociedades modernas, la justicia social (WHO, 2003).

2. Avanzar más allá del énfasis inicialmente puesto sobre los estilos de vida saludables como estrategia para lograr salud, y **examinar aspectos sociales y políticos más globales** que permitan diseñar estrategias de mayor dimensión social y política que tengan en **la equidad y en la inclusión social dos marcos fundamentales para la toma de decisión.**

Equidad y Inclusión Social: se entiende como “promover la inclusión social significa tomar como recurso teórico-conceptual la categoría equidad. La equidad en las implementaciones de políticas significa no tratar de forma igual a los desiguales, una vez que la idea de igualdad no se sustenta en sí misma, sino que está impregnada de valores morales e históricamente contextualizados. Así, la equidad promoverá acciones a los grupos diferenciados en sus demandas y necesidades de diferentes maneras, organizando programas que privilegien algunos grupos poblacionales identificados como más desfavorecidos”. Al recorrer este camino nos encontramos con una serie de desafíos, entre ellos: realizar acuerdos, en el conjunto de la sociedad, entre los trabajadores y entre los usuarios de servicios, en general, estableciendo que algunas acciones deben privilegiar algunos grupos sociales; manejar instrumental teórico y metodológico para identificar cuáles son los grupos poblacionales a alcanzar; y formular tecnologías adecuadas a sus necesidades.

3. Incorporar el concepto de **empoderamiento y capital social**, cuyo fundamento es la participación social como una estrategia clave para realizar un esfuerzo organizado a fin de lograr **la identificación de potencialidades y la construcción de capacidades**

Empoderamiento y capital social han sido presentados como estrategias para fortalecer factores sociales protectores. La falta de poder (o la falta de control social sobre trayectorias de vida) ha sido demostrada como un factor de determinación social de la salud en contextos de pobreza, discriminación, riesgos ocupacionales e iniquidades de renta. Capital social se refiere a vínculos, solidaridad y confianza entre individuos y entre grupos o, en otras palabras, como se producen (o no producen) la confianza interpersonal, la solidaridad y la construcción de vínculos entre los miembros de distintos grupos sociales en diferentes contextos para fomentar compromisos entre organizaciones de la sociedad civil, estímulo al trabajo voluntario, potenciación productiva de comunidades desfavorecidas, responsabilidad social de empresas privadas, etc.. La implementación de procesos de empoderamiento social y desarrollo de capital social bien como establecer metodologías de evaluación son hacia el momento un campo abierto para el debate y para la producción intelectual.

4. Fomentar **la participación de actores sociales** en la identificación y análisis de los problemas y necesidades, así como **proponer estrategias pactadas para enfrentar esos problemas en una arena de intereses distintos y de gran diversidad de valores**

El concepto de empoderamiento desde la Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud fue un aspecto fundamental, central y crítico para el desarrollo humano y el mejoramiento de los determinantes de la salud con equidad. A medida en que se implementa la estrategia de promoción de la salud se hace mas evidente la importancia de la participación de los involucrados en las decisiones que afectan sus vidas. Es así como la participación de la sociedad civil en las estrategias de promoción de la salud es la más ampliamente documentada en la literatura especialmente para enfrentarse a los problemas de nuestras sociedades complejas en que ningún actor aisladamente, sea público o privado, tiene en la actualidad ni el conocimiento, ni la información, ni los recursos suficientes para encontrar respuestas satisfactorias y sostenibles delante de los distintos intereses y valores. Son variados los espacios de articulación de estos actores sociales (forum, paneles, consejos, talleres, grupos temáticos, jurados ciudadanos, etc. o, mismo, espacios informales de articulación) con distintos modos de formalización de su interacción (alianzas de diversos tipos, consorcios, acuerdos, convenios, contratos, etc.). El punto común que se destaca, independientemente de que estrategia se adopta, es la necesidad de se poner en practica habilidades de negociación y de mediación de conflictos.

Estos cuatro ejes de acción para desarrollar la salud nos llevan a explorar el enfoque de hacer preguntas a las personas y los actores sociales, en contraste con la perspectiva de traer un programa preestablecido. Esta es la base fundamental de los entornos saludables, desde el municipio, la ciudad y la comunidad, hasta la escuela, el lugar de trabajo y la vivienda; ya que el comportamiento, sea este individual o colectivo es en gran medida producto del entorno y el ambiente físico y psico-social donde se da. Así también porque el enfoque dado al tratamiento y abordaje de cada grupo de problemas puede contribuir al empoderamiento o al des-empoderamiento de la población y esto constituye una distinción importante entre dos maneras de poner en práctica la promoción de la salud.

Propuesta de Salud y Desarrollo Local de la OPS

La propuesta estratégica de cooperación técnica para impulsar el desarrollo local para mejorar los determinantes de salud y calidad de vida, aumentar la productividad y reducir las disparidades entre las comunidades plantea que a través de las políticas publicas saludables, la atención primaria y la reorientación de los servicios de salud hacia la promoción de la salud, el empoderamiento y la participación de la comunidad y la sociedad civil, y el desarrollo de habilidades para vivir, como pilares de la estrategia de entornos saludables y sostenibles es la línea estratégica mas importante en la cooperación técnica de la OPS para impulsar el desarrollo local.

Por medio del Alcalde, otras autoridades locales, las ONGs y organizaciones representativas de la sociedad, convocar a las fuerzas vivas del municipios para llevar a cabo un análisis de las necesidades, priorizar y construir el consenso sobre los objetivos del desarrollo local a corto, mediano y largo plazos.

1. Constituir un comité o consejo intersectorial para monitorear y evaluar la implementación de un plan local de desarrollo, donde la salud será posicionada en la agenda pública para mejorar los determinantes de la salud con equidad.
2. Preparar e implementar un plan local de desarrollo con eje de salud, no solo como gasto en servicios médicos, sino además como estrategia para mejorar la práctica de la salud pública, buscar alternativas tanto en los aspectos preventivos como los de promoción de a largo plazo. Los alcaldes, otras autoridades locales, ONGs y organizaciones del sector privado y de la sociedad civil firman un compromiso público para mejorar la salud y la calidad de vida en el municipio, ciudad y comunidades.
3. El plan de desarrollo local garantiza y fortalece las instancias de participación social, de representantes legítimos de la comunidad, lo cuales son involucrados durante la planeación, implementación y evaluación. Para ello la OPS ha desarrollado una guía de planificación local participativa, una guía de evaluación participativa y esta en proceso de desarrollar una guía de evaluación económica. El plan incluye una estrategia de comunicación con la población, así como los recursos necesarios para implementarlo.
4. Construir consenso y formar alianzas para movilizar recursos de los sectores comprometidos para crear ambientes saludables, especialmente con el sector educativo para lograr escuelas promotoras de la salud, con el sector vivienda y planeación urbana para implementar viviendas saludables y con el sector productivo para crear espacios de trabajo saludable.
5. Establecer políticas públicas saludables para mejorar los determinantes de la salud, especialmente, incluyendo la seguridad alimentaria, el agua y saneamiento básico, los espacios libres de humo, la prevención de la violencia y lesiones por tránsito, y los estilos de vida saludables.

En suma la propuesta de la OPS para el desarrollo local se basa en la iniciativa de entornos saludables, especialmente los municipios y comunidades saludables, las ciudades saludables, cuyo potencial de fortalecer los procesos de gestión local y la descentralización son fundamentales para mejorar los determinantes de la salud y la calidad de vida; así también se basa en la iniciativa de escuelas promotoras de la salud, cuyo potencial de contribuir al desarrollo humano y social es fundamental para un desarrollo local democrático y sostenible. Y también se apoya en los lugares de trabajo saludable y la vivienda saludables cuya área de influencia contribuye al bienestar, la productividad y la calidad de vida. Las estrategias de entornos saludables son la expresión y contribución de la promoción de la salud al desarrollo local, y fortalecen la comunicación y el intercambio de conocimientos y experiencias a través de las redes las cuales juegan un papel fundamental de extensión de las innovaciones en promoción de la salud a la población rural y urbana marginada. La propuesta de OPS para la salud y el desarrollo local plantea el fortalecimiento de la capacidad en el nivel local y con la participación de los actores de cada localidad.