

Luis Fernando Rodríguez Ibaqué

La viabilidad de la estrategia de municipios saludables



Colección Textos de Rehabilitación y Desarrollo Humano



UR

La viabilidad de la estrategia de municipios saludables

La viabilidad de la estrategia de municipios saludables

Luis Fernando Rodríguez Ibagué



COLECCIÓN TEXTOS DE REHABILITACIÓN Y DESARROLLO HUMANO

© 2007 Editorial Universidad del Rosario
© 2007 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
© 2007 Facultad de Rehabilitación y Desarrollo Humano
© 2007 Luis Fernando Rodríguez Ibagué

ISBN: 978-958-8298-72-6

Primera edición: Bogotá D.C., agosto de 2007
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: María José Díaz Granados
Diseño de cubierta:
Diagramación: Ángel David Reyes Durán
Impresión: Servigraphic Ltda.
Fotografías: Orlando Velanidia Pinzón, Oficina de prensa, Alcaldía de Zipaquirá
Editorial Universidad del Rosario
Calle 13 N° 5-83 Tels.: 336 6582/83-243 2380
Correo electrónico: cedir@claustrourosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida
sin el permiso previo por escrito de la
Editorial Universidad del Rosario

RODRÍGUEZ IBAGUÉ, Luis Fernando

La viabilidad de la estrategia de municipios saludables / Luis Fernando Rodríguez Ibagué.
—Facultad de Rehabilitación y Desarrollo Humano. Bogotá: Editorial Rosarista, 2007.
210 p.—(Colección Textos de Rehabilitación y Desarrollo Humano).

ISBN: 978-958-8298-72-6

Salud pública / Promoción de la salud / Política de salud / Planificación de salud
/ Política social / I. Serie / II. Título.

350.841 SCCD20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

AGRADECIMIENTOS	12
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN.....	15
Planteamiento del problema.....	17
Justificación	22
Objetivos	23
Objetivo general.....	23
Objetivos específicos	24
Capítulo I. PROMOCIÓN DE LA SALUD Y MUNICIPIOS	
SALUDABLES	25
1. Presentación	25
2. Antecedentes	26
3. Políticas internacionales en salud.....	28
3.1 Informe Lalonde	29
3.2 Declaración de Alma Ata	29
3.3 Conferencias mundiales de promoción de la salud	31
Carta de Ottawa.....	31
Conferencia de Adelaida	33
Conferencia de Sundsvall	33
Declaración de Yakarta.....	34
Conferencia de México	34

Declaración de Bangkok	35
3.4 Reuniones y conferencias regionales de promoción de la salud.....	36
Reunión de Riga.....	36
Carta del Caribe para la Promoción de la Salud	36
3.5 Conferencias nacionales	37
Conferencia y declaración de Santa Fe de Bogotá	37
Declaración de Medellín	38
3.6 Objetivos para el nuevo milenio	39
4. Experiencias de MS en algunos países.....	40
5. Conclusiones.....	41

Capítulo II. REFORMA EN EL SECTOR SALUD COMO

CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL	54
1. Presentación.....	54
2. ¿Qué es la salud?	56
3. Factores determinantes de la salud.....	57
4. Antecedentes internacionales de la reforma en salud	58
5. Antecedentes nacionales de la reforma en salud	60
6. Actores nacionales de la reforma	62
7. La salud como un bien o servicio público	64
8. La salud como derecho	65
9. Reforma y municipios saludables.....	66
10. Conclusiones.....	68

Capítulo III. ESTRATEGIA DE MUNICIPIOS SALUDABLES:

¿UNA POLÍTICA PÚBLICA?.....	70
1. Presentación.....	71
2. Antecedentes de municipios saludables	71
3. ¿Qué son los municipios saludables?.....	73
4. Características de los municipios saludables	74
5. Factores estratégicos de los municipios saludables.....	75
5.1 Descentralización	76
5.2 Participación	78
5.3 Intersectorialidad	82

5.4	Sostenibilidad	84
6.	Elementos que refuerzan la estrategia.....	85
6.1	Compromiso político	85
6.2	Diagnóstico de la situación en salud	86
6.3	Proyectos y programas que refuerzan la estrategia	86
6.4	Seguimiento, monitoreo y evaluación.....	87
6.5	Redes nacionales e internacionales	88
6.6	Debilidades y fortalezas de la estrategia o política local.....	89
6.7	Financiación y sostenibilidad de la estrategia	89
7.	La estrategia de municipios saludables como política pública	89
8.	Viabilidad política en la estrategia de municipios saludables	93
8.1	Modelo explicativo de la viabilidad política en la implementación de la EMS	94
9.	Conclusiones.....	95
Capítulo IV. METODOLOGÍA		97
1.	Tipo de estudio.....	98
2.	Población	99
3.	Procedimientos	99
3.1	Validación de los instrumentos.....	100
3.2	Aplicación de los instrumentos.....	101
3.3	Análisis de la información	102
Capítulo V. ESTUDIO DE CASO ZIPAQUIRÁ MUNICIPIO SALUDABLE		103
1.	Presentación.....	104
2.	Problema.....	104
3.	Objetivos alcanzados	105
4.	Método	105
5.	Contexto del municipio de Zipaquirá.....	106
6.	Fases de la política pública: El caso Zipaquirá.....	107
7.	Planes de desarrollo	112
7.1	Planes de desarrollo de Zipaquirá (1995-2003).....	113
8.	Conclusiones.....	116

Capítulo VI. RESULTADOS	117
1. Evolución de la Estrategia de Municipios Saludables.....	120
2. Factores y elementos de la Estrategia de Municipios Saludables	123
2.1 Datos de identificación de la institución.....	123
2.2 Compromiso político	123
2.3 Intersectorialidad.....	124
2.4 Elaboración de un diagnóstico de situación.....	124
2.5 Proyectos y programas que refuerzan la estrategia	125
2.6 Seguimiento, monitoreo y evaluación.....	126
2.7 Redes nacionales e internacionales	126
2.8 Debilidades y fortalezas de la estrategia.....	127
2.9 Financiación y sostenibilidad para la estrategia de municipios saludables	128
3. Percepción de los ciudadanos.....	129
3.1 Caracterización de los encuestados.....	129
3.1.1 Género	129
3.1.2 Seguridad social en salud.....	130
3.1.3 Lugar de residencia	130
3.1.4 Distribución por edad	131
3.2 Participación.....	131
3.3 Asociatividad.....	133
3.4 Asociatividad y participación.....	134
3.5 Conocimiento de la estrategia	135
3.6 Participación y conocimiento de la estrategia	138
3.7 Mecanismo de comunicación	139
3.8 Ejecución de programas	140
Capítulo VII. DISCUSIÓN-ANÁLISIS	143
1. Triangulación de la información	144
1. Compromiso político	144
2. Participación.....	146
3. Intersectorialidad.....	147
4. Descentralización	148
5. Financiación y sostenibilidad de la estrategia	149

6.	Políticas públicas saludables	149
7.	Diagnóstico de la situación en salud	150
8.	Proyectos y programas que refuerzan la estrategia	151
9.	Seguimiento, monitoreo y evaluación	152
10.	Redes y comunicación de la estrategia	152
11.	Debilidades y fortalezas de la estrategia.....	153
12.	Capacitación.....	153
Capítulo VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		155
1.	Conclusiones.....	155
2.	Recomendaciones	159
2.1.	Condiciones internas.....	159
2.2.	Condiciones externas.....	160
BIBLIOGRAFÍA.....		161
ANEXOS.....		170
Anexo 1. Factores estratégicos		170
Anexo 3. Percepción de los ciudadanos.....		195
Anexo 4. Identificación del municipio.....		199
Anexo 5. Decreto protocolario 02 de 1999		201
Anexo 6. Políticas públicas, proyectos y programas municipales.....		203
Anexo 7. Avances relacionados con la estrategia de municipios saludables en la administración del doctor Carlos G. Rojas.....		204
Anexo 8. Análisis descriptivo de planes de desarrollo de Zipaquirá 1995-2004.....		206

Agradecimientos

En primera instancia, quiero agradecer las orientaciones y los aportes de la profesora Diana Marcela Morales, médica, magíster en Análisis de Problemas Económicos Políticos e Internacionales y Ph. D en Antropología Médica de Aix Marseille, Francia, en la construcción del trabajo de grado de la Maestría en Administración Pública.

Un especial reconocimiento al doctor Ricardo Alvarado, profesor de la Facultad de Medicina de la Universidad del Rosario, quien motivó en mí el interés por el tema de la estrategia de municipios saludables.

A la Universidad del Rosario, por darme la oportunidad de realizar mis estudios de maestría y apoyar el desarrollo profesoral.

A los profesores y compañeros de la Maestría en Administración Pública, de la ESAP.

A todos los estudiantes asistentes de investigación del proyecto de políticas públicas y municipios saludables por sus valiosos aportes y colaboración en la recolección de la información en el municipio de Zipaquirá.

A la Administración Municipal de Zipaquirá por su valiosa colaboración, y por haberme permitido la realización de la investigación. Al señor Orlando Velandia Pinzón de la Oficina de Prensa de la Alcaldía de Zipaquirá.

Muy especialmente a Martha Isabel Rodríguez Farías, a Gabriela Huertas Patiño y Carlos Guillermo Rojas Wiesner, por sus aportes en la construcción del capítulo “Estudio de caso: Zipaquirá Municipio Saludable”.

A mi esposa, por su apoyo incondicional para el desarrollo de este proceso de investigación.

A mis padres por ser el soporte permanente en mi proyecto de vida.

Prólogo

Es un esfuerzo de trascendental importancia y reto singular hacer una revisión exhaustiva sobre la “viabilidad de la estrategia de municipios saludables”, cuando esta obra evalúa lo que Colombia lanzó en 1992 encabezando este movimiento en Latinoamérica. En ese momento estaba en pleno nacimiento la descentralización administrativa, y estrenábamos la elección popular de alcaldes y gobernadores como paso decidido de la modernización del Estado. Fue un sueño pensar en el empoderamiento, la autonomía y la libertad de que el alcalde local, su equipo y la comunidad conocieran a fondo su realidad, priorizaran sus necesidades y se lanzaran a intervenir en conjunto y a rendirse así mismo cuentas sobre el legítimo y soberano ensayo o error, sus logros o sus fracasos, poderlos ampliar o corregir, y avanzar en el progreso de una sociedad más justa, tolerante y transparente, porque todos sus miembros y estamentos en el casco urbano y en las veredas estaban incentivados por participar y todos se comprometían. La participación, no como un fin sino como un medio, y la salud como un proceso resultante de la satisfacción de los componentes del bienestar.

El profesor Luis Fernando Rodríguez, desde su formación de rehabilitador, y con su Facultad ha comprendido plenamente que Colombia es un país en desarrollo asimétrico y en reconstrucción permanente, y que precisamente por eso necesita una política asimilable y práctica, y el concurso de una visión que incluye el espíritu renovador, que tiene la paciencia del tiempo y que no claudica ante las dificultades, no se rinde y encuentra soluciones concertadas sin importar las limitaciones.

Esta obra demuestra cómo se articula la promoción de la salud con la vitalidad que ha de tener la empresa de servicios más amplia de una nación: el muni-

cipio. Revisa el Estado del arte en municipios saludables de manera cronológica, desde sus comienzos en Canadá en 1974, a través de las diferentes culturas mundiales y sus experiencias. Se detiene en definir el problema y en dilucidar por qué a través de los tiempos se ha requerido de reformas en el contexto político y social. Define qué es el municipio saludable y los factores estratégicos que le dan su solidez: descentralización, participación, intersectorialidad y sostenibilidad.

Se define una metodología para abordar un municipio representativo de la dinámica política y del estado de salud de Colombia como lo es Zipaquirá, Cundinamarca, al norte de Bogotá, con sus más de 93.000 habitantes y su tradición histórica –que incorpora lo urbano y lo rural–, que cuenta con un Hospital Regional o ESE del tercer nivel de atención. El profesor Rodríguez logra demostrar lo difícil que es en nuestro medio la continuidad. Esta estrategia tuvo en Zipaquirá el cuidado y compromiso de un solo periodo administrativo.

En el libro se hace una evaluación del caso de Zipaquirá, con un estudio de corte transversal cualitativo y cuantitativo, con la aplicación de tres instrumentos de medición. El autor hace una muy buena revisión bibliográfica, y da definiciones operacionales oportunas y precisas brindando resultados y recomendaciones, dentro de las cuales quisiera destacar que la estrategia de municipios saludables ha de ser una política de Estado, y que la dificultad para su instauración, ejecución y sostenimiento en el tiempo es estructural mientras no se legitime, reglamente y apoye decididamente con la descentralización administrativa, y la Ley 100 no permita que se tengan a disposición denominadores de la realidad epidemiológica de los servicios de oferta, y la morbilidad atendida tanto del régimen subsidiado como del contributivo.

Esta obra es de utilidad para aquellos que quieran aventurarse en implementar la EMS teniendo aquí a la vista la lista de elementos y recomendaciones que se deben tener en cuenta para hacerla viable en cualquiera de los 1098 municipios de Colombia. Esta estrategia vale la pena, y para que se vuelva una realidad en un país debe tener un encuadre legislativo que determine lo que es posible, y es un trampolín de acción que debe edificar y demostrar sus frutos tangibles, y ser tan clara que convenga a los ciudadanos y ejecutores capaces de entender el paradigma: “El campesino no le come cuento a la carreta, le come al ejemplo”.

Ricardo Alvarado MD MSP

Introducción

La Estrategia de Municipios Saludables (EMS) fue implementada en los últimos años en América Latina para mejorar las condiciones de vida de las personas, y Colombia la adoptó en el año de 1992, con el reconocimiento al municipio de Versalles (Valle del Cauca) por parte de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) por sus desarrollos alcanzados en diferentes líneas de acción de la promoción de la salud,¹ como una opción de desarrollo municipal basada en el compromiso político, el trabajo intersectorial, la descentralización, la búsqueda de sostenibilidad, la conformación de redes, el empoderamiento de los ciudadanos y la alta participación comunitaria. Este trabajo analiza la estrategia e indaga por las dinámicas sociales y políticas de los procesos de cambio en las comunidades, las cuales involucran a la administración municipal, a la sociedad civil y a todos los ciudadanos en general, en acciones de desarrollo que mejoran la salud, la educación, el medioambiente y el sector productivo.

La EMS impulsa formas democráticas y participativas de toda la sociedad como mecanismo para la construcción de políticas públicas locales que generen ambientes y entornos saludables, lo que requiere de un alto compromiso político, recursos económicos suficientes y alta autonomía municipal y comunitaria.

El objetivo para la administración municipal comienza por incorporar la estrategia en la agenda básica (Plan de Desarrollo) como factor estratégico para que ésta pueda ser utilizada como dinamizadora de ambientes y estilos de vida

¹ El municipio de Versalles para ese entonces ya había adelantado acciones en promoción de la salud como: la adopción de políticas públicas saludables; la intersectorialidad; la creación de ambientes favorables para la salud; el fortalecimiento de la acción comunitaria; el desarrollo de habilidades personales y estilos de vida, y la reorientación de los servicios de salud.

saludables, desde un trabajo intersectorial y participativo, para impulsar una planeación estratégica que implique la identificación, la formulación, la implementación y la evaluación a nivel local y regional de las políticas públicas saludables con una estructura que garantice la continuidad y sostenibilidad de los programas y proyectos a largo plazo.

Por tal motivo, es importante conocer en el contexto nacional e internacional las políticas y experiencias que han permitido la implementación de la estrategia, los procesos de reforma del sector salud, los elementos estratégicos necesarios para municipios saludables y, finalmente, en el caso de Zipaquirá, hacer el estudio de cómo se conceptualizó la estrategia como política pública y su viabilidad en el tiempo, analizando los planes de desarrollo de las administraciones locales de los periodos comprendidos entre el año de 1995 hasta el 2003.

El trabajo realizado es una primera fase del estudio de viabilidad de la estrategia de municipios saludables en Colombia, y se toma como estudio de caso el municipio de Zipaquirá (Cundinamarca), ya que este municipio adoptó la estrategia formalmente en 1999, y en los planes de desarrollo se encuentra contemplada desde 1995. El estudio de este municipio frente a la estrategia permite analizar que solamente en un periodo de gobierno se impulsó, se formuló y se implementaron políticas públicas que buscaban mejorar el nivel de vida de sus pobladores.

El concepto de viabilidad hace referencia al conjunto de requisitos institucionales y de la administración de gobierno (compromiso político, sostenibilidad, descentralización, participación, redes, proyectos y programas) que actúan como condición necesaria para la identificación, formulación, toma de decisiones, implementación, evaluación y seguimiento de una determinada política pública. Entendemos que la viabilidad es una condición, definida por el entorno políticoinstitucional, que delimita la interacción de los actores en la producción de determinados resultados a mediano y largo plazo. La viabilidad, por tanto, funciona como una condición necesaria para el funcionamiento de la estrategia de municipios saludables a lo largo del tiempo en un espacio geográfico determinado, que para nuestro caso es “local”.

La investigación “La viabilidad de la estrategia de municipios saludables”, permite establecer los factores estratégicos para hacer posible la implementación

de ésta, el análisis desde lo local de la estrategia como política pública, y la viabilidad en el contexto actual del municipio, lo cual hace que ésta tenga pertinencia para la administración pública y sea de relevancia social.

Para cumplir con el objetivo de la investigación se construyó un instrumento de recolección de información para los ciudadanos, examinando el grado de participación en programas y proyectos de la administración, el tipo de participación, el grado de asociatividad, el nivel de conocimiento de la estrategia y los mecanismos de información. Así mismo, se adaptaron al contexto propio los instrumentos diseñados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el propuesto por Fabio Cabarcas y Carlos Agudelo de la Universidad Nacional de Colombia, y el realizado por Giselda Sanabria Ramos de la República de Cuba. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores claves que participaron en la formulación e implementación de la estrategia.

El trabajo (estudio) se divide en tres partes fundamentales. La primera corresponde al marco conceptual, en esta parte se describen tres capítulos donde se revisaron temas que inciden en la estrategia, éstos son: 1) Promoción de la salud y municipios saludables; 2) Reforma en el sector salud como contexto político económico; 3) Estrategia de Municipios Saludables ¿Una política pública? La segunda parte corresponde al estudio de caso Zipaquirá Municipio Saludable, a la metodología donde se definió el tipo y método de investigación, y a la construcción de instrumentos de recolección de información para los actores institucionales y los ciudadanos. La tercera parte corresponde al análisis de resultados, discusión, conclusiones y recomendaciones.

Planteamiento del problema

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general identificar la viabilidad de la estrategia de municipios saludables y los factores que la conforman, para analizarla como política pública en el municipio de Zipaquirá. La estrategia de municipios saludables surgió como iniciativa en la oficina regional de la OMS para Europa en 1985, donde se propuso un plan de promoción de la salud que se conocería como Proyecto de Ciudades Sanas; luego, en 1987, en Lisboa, Portugal, se reunieron representantes de 21 ciudades de Europa para establecer

los criterios del proyecto, cuyo objetivo era conseguir un firme compromiso político en toda Europa a favor de la salud pública.

La intención de esta iniciativa era idear mecanismos y formas adecuadas para aplicar los principios y las estrategias de la “Salud para todos en el año 2000”, a través de la acción y gestión local de las ciudades, y para lograr que esos principios y estrategias ocuparan el debido lugar en los planes, programas y proyectos de las administraciones públicas locales, con el propósito de acelerar el desarrollo sostenible y, por consiguiente, mejorar la calidad de vida.

La base de los municipios saludables está dada en las políticas de promoción de la salud, la participación comunitaria, el trabajo intersectorial, la cooperación internacional, la atención primaria en salud, la descentralización, la sostenibilidad, y la responsabilidad en el autocuidado de la salud. El movimiento, estrategia o proyecto, como se le denomina en algunos países, busca mejorar el desarrollo sostenible, disminuir las inequidades sociales, aumentar el acceso a los servicios públicos domiciliarios, desarrollar políticas públicas saludables, crear ambientes favorables, promover la participación social, disminuir la pobreza y privilegiar la promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

El municipio saludable no implica solamente tener buenas condiciones de salud —medidas en indicadores como cobertura en vacunación, baja morbilidad y mortalidad, estado nutricional de la población, acreditación de centros hospitalarios—, sino alcanzar un buen nivel de desarrollo que se vislumbre en el nivel de vida de la población, la alta participación ciudadana, altos niveles de educación, bajos índices de pobreza y desempleo, alta cobertura en servicios, entre otros. Entonces, para alcanzar el ideal de municipio saludable se necesita de la interrelación de los diferentes sectores (salud, educación, vivienda, medioambiente, transporte, planeación, etc.) y, además, de una coordinación y un diálogo continuo entre el sector público, el privado y la sociedad civil.

La estrategia de municipios saludables fue tomada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), para implementarse en América Latina, adaptándola a los diferentes contextos y situaciones, y ha recibido diversos nombres como ciudades sanas, comunidades saludables, cantones saludables, comunas saludables, entre otros.

El movimiento de municipios saludables en América Latina surge para hacer frente a la exclusión social por diversas causas, entre ellas: diferencias geográficas, étnicas, de género y edad; o por niveles de educación, de ingresos y de empleo; o por grandes variaciones en el acceso a los alimentos, al agua potable y a otros servicios básicos. Estas exclusiones son las responsables de las diferencias en materia de salud que conllevan inequidad social; no obstante, mediante el desarrollo del movimiento de municipios saludables se están modificando con experiencias exitosas como las de Versalles en el departamento del Valle del Cauca, Manizales en Caldas, Nocaima en Cundinamarca, entre otros, los cuales demuestran que después de implementarse la estrategia han disminuido las inequidades y ha mejorado notablemente la calidad de vida de los habitantes gracias, entre otras cosas, a su adopción por los gobernantes locales como bandera de política pública.

En América Latina los municipios saludables surgen en la década de los noventa como una propuesta de la región a partir de los procesos de descentralización y modernización del Estado, y además como parte del proceso de globalización desde políticas mundiales hasta regionales y locales para introducir la promoción de la salud en el escenario político (congreso, asambleas, concejos), buscando la sostenibilidad, la cohesión social y mejorando la calidad de vida.

Los municipios saludables en América Latina tienen como antecedentes los movimientos de ciudades saludables de Canadá y Europa; estos movimientos surgieron en la década de los setenta pero se concretaron en los ochenta, específicamente con la Carta de Ottawa de 1986, respondiendo a la política de promoción de la salud que buscaba la “Salud para todos en el año 2000” (SPT), como respuesta a la política propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS), sobre la base de un ideario político que parte de la realidad de la situación de los países, las sociedades y las comunidades del planeta.

La OPS/OMS aprobó, en 1990, a la promoción de la salud (PS) como una de las grandes orientaciones estratégicas para impulsar y mejorar la salud de los habitantes de la región de las Américas durante el cuatrienio 1991-1994; a partir de entonces se identificaron diversas iniciativas para la operativización de la estrategia en diversos escenarios. Inspirándose en el movimiento europeo y canadiense de ciudades saludables, se propuso el movimiento de municipios saludables, teniendo en cuenta tres situaciones de contexto: la primera, que en

algunos países de América Latina se iniciaban reformas del Estado basadas en procesos de descentralización; la segunda, que los gobiernos municipales ejercen gobernabilidad urbana y rural; y la tercera, que con los trabajos en salud en los niveles municipales, se fortalecerían la construcción de ciudadanía y los procesos democráticos.

El movimiento de municipios saludables en Colombia no se ha integrado a la agenda política nacional y regional como acción de política pública, y está aislado de otros sectores como educación, medioambiente, cultura y deporte, es decir, se ha apartado de su relación intersectorial. Por otro lado, al no ser política nacional, se deja a potestad de los mandatarios locales y regionales. Además, desde el aspecto normativo no existe una sustentación jurídica clara que lo respalde como política pública, ni tiene una intencionalidad, solamente en la resolución 4288² de 1996 se nombra como estrategia en el Plan de Atención Básica (PAB),³ que puede ser aplicado por los alcaldes, es decir, su implementación depende de la voluntad de los mandatarios locales.

Por otra parte, en el caso colombiano no es claro si los municipios saludables son una estrategia de promoción de la salud, o si realmente son una política pública que compromete a los diferentes sectores institucionales y políticos. Es importante clarificar que desde la promoción de la salud (PS), y más específicamente a partir de la Conferencia Internacional de Promoción de la Salud en Ottawa, Canadá, en 1986, el movimiento de municipios saludables surgió como una estrategia de ésta. Así mismo, en el ámbito institucional no existen estudios que determinen la viabilidad de la estrategia, sólo existen algunas propuestas de indicadores de evaluación por parte de la OPS.

De este modo, en Colombia la estrategia de municipios saludables (MS) como política pública no ha tenido un respaldo por parte de los organismos encargados (es el caso del antiguo Ministerio de Salud, hoy Ministerio de la Protección Social, y las Secretarías Departamentales de Salud). Se han realizado es-

² Esta resolución define el plan de atención básica (PAB) del sistema de seguridad social en salud. Por tal motivo la estrategia se sustenta jurídicamente en esta resolución y, al ser del resorte del Ministerio de la Protección Social, se puede convertir en estrategia y ser adoptada por los municipios.

³ Los municipios definen anualmente el plan local de salud de acuerdo con el departamental, dentro del cual existe el PAB, que cubre las acciones sobre saneamiento ambiental y acciones de promoción y prevención con altas externalidades, dirigido a las comunidades.

fuerzos por parte de algunas poblaciones (especialmente sus mandatarios y las comunidades organizadas) que han tenido la iniciativa de iniciar el proceso de MS, apoyadas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y, en algunos casos, por el gobierno nacional representado por el Ministerio de Salud y las Secretarías Departamentales de Salud. Es el caso del municipio de Zipaquirá que fue respaldado por el Viceministerio de Salud, la OPS –con su director el doctor Hernán Málaga–, y por la Gobernación de Cundinamarca, que consistió en ayuda económica y capacitación.

Actualmente, algunos departamentos y municipios han tomado el movimiento de municipios saludables como parte de sus programas de gobierno, es el caso de los departamentos de Cundinamarca, Huila, Antioquia, Caldas, Cauca, entre otros. A su vez algunos municipios, apoyados por centros universitarios, han dado el paso a la estrategia de MS; el ejemplo más evidente de esta situación son los municipios del departamento de Antioquia que están siendo acompañados y asesorados por la Universidad de Antioquia, y que han formado una red en el departamento.

En el país existen pocos estudios acerca de los parámetros (indicadores) de la viabilidad de la EMS, es de anotar que mientras a nivel nacional hasta ahora se ha tratado de implementar la estrategia, no por iniciativa del gobierno central sino por voluntad de los alcaldes y de algunas organizaciones que apoyan el proceso como la OPS y centros universitarios, en España para para el año 2004 se propuso evaluar la “política pública de municipios saludables”. En Colombia no se conoce con claridad si el Ministerio de la Protección Social realiza un seguimiento de los municipios declarados como saludables, y si tiene un mecanismo de evaluación de los mismos. Otro aspecto por destacar es que la mayoría de los mandatarios y de los directivos encargados de manejar las políticas de salud en las regiones y los municipios desconocen el tema de la estrategia de MS.

Pese a que la estrategia es de gran importancia para mejorar el desarrollo de las comunidades, y de que existe evidencia de experiencias exitosas en algunos países de la región (México, Cuba, Chile, Argentina, Brasil, entre otros), y en municipios del país como Versalles en el Valle del Cauca, Nocaima y la Vega en Cundinamarca, entre otros; su aplicación a otros municipios del país es escasa, no se tienen estudios de viabilidad de la aplicación de la estrategia, y los reportes

de seguimiento y evaluación son pocos, básicamente de estudios de caso. Por lo anterior, se pretende identificar la viabilidad de la estrategia en el municipio de Zipaquirá (Cundinamarca), analizando los soportes conceptuales de la misma, los factores estratégicos, la reforma del sector salud, las políticas internacionales y nacionales de promoción de la salud, y la evaluación como elemento fundamental de las políticas públicas.

Los resultados de la investigación se convertirán en un punto de partida para la formulación de la estrategia y para determinar su viabilidad en el contexto actual de nuestros municipios; además, se convierte en la primera mirada que tiene la estrategia desde la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y, específicamente, desde la administración pública como tema de reflexión y discusión desde la óptica de las políticas públicas.

Bajo las anteriores consideraciones, se hace necesario pensar si la estrategia de municipio saludable es viable en Zipaquirá, y si es posible pensar en “municipios saludables” en nuestro país dadas las condiciones actuales.

Justificación

La investigación “La viabilidad de la estrategia de municipios saludables” permite establecer elementos de reflexión en el análisis de las políticas públicas saludables, orientadas por organismos como la OPS y apoyadas por el Ministerio de Salud (hoy Ministerio de la Protección Social), la Gobernación de Cundinamarca y el municipio de Zipaquirá, y que en el balance actual sólo obedecieron a políticas de gobierno de corto plazo y al liderazgo de algunos actores institucionales.

Es una investigación con implicaciones prácticas, pues con los resultados obtenidos se pueden tener elementos de juicio para establecer si es posible, o no, que persista la estrategia de municipios saludables en el tiempo, en este caso en el municipio de Zipaquirá, teniendo en cuenta sus características y contexto. Además, se pueden dar soluciones a posibles interrogantes planteados por los actores políticos y de la administración pública local en cualquier fase de la política pública de la estrategia de municipios saludables (EMS). Tiene valor teórico ya que al identificar y conocer algunos elementos conceptuales permite generar dis-

cusión y debate académico en lo referente a la estrategia como política y como agente potencializador del desarrollo local en nuestros municipios.

Finalmente, la investigación tiene gran utilidad metodológica ya que se diseñó un instrumento de percepción de los ciudadanos frente a la estrategia, se adaptaron otros dos para aplicarlos a los actores institucionales⁴ teniendo en cuenta el contexto del municipio y la realidad del país, y se realizaron entrevistas a actores que participaron en el diseño de la estrategia. En los instrumentos se tuvieron en cuenta aspectos como la participación, la sostenibilidad, el compromiso político, la intersectorialidad, la asociatividad, los proyectos y programas que refuerzan la estrategia, la construcción de redes, entre otros.

El instrumento de recolección a los ciudadanos es único, ya que en la revisión documental realizada no existe uno similar al diseñado para la investigación, y los existentes sólo han estudiado la percepción de los actores institucionales o se han dedicado a analizar los factores que inciden en la estrategia desde lo institucional, olvidándose de la importancia que tiene el ciudadano-usuario como receptor de las políticas y los programas, y como evaluador de las mismas. A los dos instrumentos restantes se les hicieron adaptaciones al contexto del municipio de Zipaquirá y a nuestra realidad nacional.

Por último, el estudio ofrece una aproximación a la viabilidad de la EMS como política pública proponiendo una serie de indicadores en sus instrumentos, realizando un acercamiento a una posterior construcción de escalas y metodologías de evaluación, y sirviendo como soporte para futuras investigaciones en el campo de la administración pública.

Objetivos

Objetivo general

Establecer la viabilidad de la estrategia de municipios saludables como política pública en el municipio de Zipaquirá, desde el año de 1995 hasta la actualidad.

⁴ Funcionarios de la alta dirección de la administración local (alcalde, gerente de desarrollo social, coordinadora del PAB y directivos locales), y tres ex servidores públicos del periodo 1998-2000.

Objetivos específicos

- Estudiar las políticas internacionales y nacionales de la promoción de la salud para conocer su incidencia en la estrategia de municipios saludables.
- Determinar qué factores estratégicos y qué elementos son los mínimos necesarios para la implementación de la estrategia de municipios saludables.
- Analizar la experiencia de la estrategia de municipio saludable en el municipio de Zipaquirá, utilizando los planes de desarrollo.
- Diseñar y adaptar instrumentos de evaluación para los actores institucionales y los ciudadanos que permitan valorar la estrategia.
- Analizar los datos obtenidos para determinar la viabilidad de la estrategia de municipios saludables en Zipaquirá.

La viabilidad de la estrategia de municipios saludables es un producto conjunto entre el trabajo de investigación realizado por el autor en la Maestría en Administración Pública, de la Escuela Superior de Administración Pública, y las reflexiones realizadas en el Grupo de Investigación en Rehabilitación e Integración Social de la Persona con Discapacidad, dentro del proyecto de Políticas Públicas y Municipios Saludables, de la Facultad de Rehabilitación y Desarrollo Humano de la Universidad del Rosario.

Este texto expone, desde una mirada conceptual y crítica, la viabilidad de la estrategia de municipios saludables como política pública en nuestro contexto; analiza la importancia de las políticas internacionales de promoción de la salud, la reforma en dicho sector y, finalmente, muestra un estudio de caso en el municipio de Zipaquirá. La obra desarrolla los factores y elementos que hacen posible la estrategia de municipios saludables y presenta los instrumentos de recolección de la información que pueden ser aplicados en cualquier municipio del país. Ofrece elementos teóricos e investigativos para que desde lo local se implemente la estrategia, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas.



Universidad del Rosario
Facultad de Rehabilitación y
Desarrollo Humano

