

I. MARCO DE REFERENCIA

La Evaluación Participativa de los Municipios y Comunidades Saludables

¿Qué es la Promoción de la Salud?

La Primera Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud celebrada en Ottawa, Canadá, en 1986 produjo lo que se conoce como la Carta de Ottawa (OPS/OMS, 1986). La Carta, que sigue siendo el marco de referencia para la promoción de la salud, propone definiciones de "salud" y "promoción de la salud", identifica los requisitos previos para la salud y propone acciones estratégicas para la promoción de la salud.

La promoción de la salud consiste en "proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma" (OPS/OMS, 2002). Es una estrategia de mediación entre las personas y sus ambientes que combina la responsabilidad social por la salud con la elección personal. La promoción de la salud reconoce que los múltiples factores determinantes de la salud (entornos físicos, educación, vivienda, redes de apoyo social, empleo, etc.) no actúan en forma independiente, sino por el contrario, de manera muy compleja.

La promoción de la salud ha sido utilizada a nivel mundial como un mecanismo eficaz para influir positivamente en la salud de poblaciones enteras y reducir las inequidades entre subgrupos de la población. La promoción de la salud se reconoce cada vez más como un elemento determinante en los procesos de desarrollo de las comunidades.

¿Qué es la Estrategia de MCS?

El movimiento de MCS es un ejemplo de la aplicación de los principios de la promoción de la salud a nivel local. La estrategia se ha afianzado en especial en las Américas, en parte debido a condiciones favorables, como son los procesos de democratización y descentralización. Casi todos los países de la Región están involucrados, en algún nivel, en la estrategia de MCS.

La OPS considera que un municipio o comunidad empieza el proceso de ser saludable cuando sus líderes políticos, organizaciones locales y ciudadanos se comprometen y dan inicio al proceso de mejorar continua y progresivamente las condiciones de salud y calidad de vida de sus habitantes, fortaleciendo un pacto social entre las autoridades locales, las organizaciones comunitarias y las instituciones del sector público y privado. El municipio usa la planificación participativa local como instrumento básico e incluye la participación social en el manejo, evaluación y proceso de toma de decisiones (OPS/OMS, 2002).

Para la OPS/OMS (2002), la estrategia de MCS es realmente un **proceso** y refleja el compromiso adquirido por el gobierno local de situar la salud como una de sus prioridades políticas mediante:

- El establecimiento de políticas públicas saludables.
- La creación de entornos que apoyen y favorezcan la salud.
- El fortalecimiento de la acción comunitaria para la salud.
- El desarrollo de habilidades personales.
- La reorientación de los servicios de salud hacia la promoción.

Según Tsouros (1996) se da impulso a la estrategia de MCS:

- **Asegurando el compromiso político** que proporciona legitimación, dirección y recursos -tanto humanos como financieros- para actividades específicas, coordinadas e intersectoriales.
- Dando **visibilidad a la salud** para promover la conciencia sobre los temas de salud y los factores que influyen en ellos.
- **Propiciando cambios institucionales**, fomentando la colaboración intersectorial, la modernización de establecimientos y procesos de salud pública y la promoción de la activa participación de la comunidad.
- **Adoptando medidas innovadoras** para mejorar la salud y el entorno.

Son componentes importantes de la estrategia de MCS:

- El compromiso público de los políticos locales de trabajar para asegurar estas mejoras continuas y situar la salud en un lugar destacado de la agenda política.
- La existencia de un Comité Intersectorial a nivel local o municipal que brinda oportunidades para la participación activa de la comunidad en la planificación, la ejecución y la evaluación de la estrategia de MCS.



EJERCICIO 1. ¿Cómo está su iniciativa de MCS?

Establecer una cronología de la iniciativa es un procedimiento que se ha utilizado en muchos MCS con gran éxito. Esta cronología permite una reconstrucción colectiva de la historia de la iniciativa, facilitando a los participantes recuperar el pasado y reflexionar sobre el presente, teniendo en cuenta los eventos actuales claves y visualizando las perspectivas de futuro.

Si están comenzando su iniciativa de MCS, hagan este ejercicio acerca de los hechos históricos clave del municipio. Tracen la línea cronológica y decidan cuánto desean remontarse en el tiempo.

Utilizando varias hojas de papel, visualicen una cronología del desarrollo de la iniciativa de MCS . Marquen las fechas y hechos significativos, así como los actores clave que intervinieron. Usen marcadores y tarjetas de distintos colores para diferentes hechos. Se pueden insertar imágenes y dibujos. Si es posible, mantengan la cronología en un lugar visible para seguir el desarrollo de la iniciativa, añadiendo datos nuevos y transformando la cronología en una herramienta poderosa en el proceso de evaluación y planificación.

Con base en la cronología desarrollada debatan las siguientes preguntas:

1. ¿En qué fase situarían su experiencia actual en el marco de la iniciativa de MCS? ¿En qué momento se encuentran?

2. Basándose en el proceso que han seguido para llegar a este momento, identifiquen las debilidades y fortalezas de su propio proceso.

¿Por qué evaluar las estrategias de MCS?

La evaluación de estrategias en promoción de la salud ha sido resaltada por la comunidad internacional como una necesidad central para fortalecer la capacidad de instituciones y comunidades de promover medidas que sean coherentes con las necesidades y expectativas de la población.

Durante la última década, varios grupos de trabajo internacionales⁴ han abordado el proceso de evaluación en la promoción de la salud en un intento de establecer una base de evidencias sobre su eficacia. Debido a las complejidades de evaluar intervenciones sociales y de desarrollo, como las estrategias de MCS, hay poca información sobre su evaluación y efectividad.

La mayoría de las evaluaciones realizadas se basaron en experiencias de países con un alto desarrollo económico, por lo que resulta difícil aplicarlos a los contextos sociales, políticos y ambientales de las Américas.

La estrategia de MCS aporta beneficios reales. Es esencial demostrar estos beneficios a los tomadores de decisiones para motivarlos a destinar recursos a la estrategia de MCS. Además, es útil saber lo que está funcionando bien para que esas actividades y procesos puedan continuar, reforzarse y compartirse con otros que decidan poner en práctica la estrategia. Igualmente importante es saber cuanto antes lo que no está funcionando bien y hacer los cambios necesarios.

La evaluación de las iniciativas de MCS contribuirá a:

- **Influir** en los tomadores de decisiones y los formuladores de políticas demostrando la repercusión que las iniciativas de MCS pueden tener.
- **Apoyar la abogacía** de la promoción de la salud.
- Establecer **pruebas de efectividad** de la promoción de la salud e iniciativas complementarias (Programa Mundial sobre Eficacia de la Promoción de la Salud de la Unión Internacional de Promoción y Educación para la Salud⁵).
- Ofrecer a los actores claves la oportunidad de **conocer la comunidad** y sus recursos, y de reflexionar sobre el progreso de la iniciativa de MCS.
- Aportar información que apoye el **mejor diseño** de la iniciativa de MCS y facilite una gestión eficaz, receptiva y documentada.
- **Establecer responsabilidades** frente a la ciudadanía, determinando si la iniciativa hace lo que se propuso, y reorientando los esfuerzos si es necesario.

⁴ Estos grupos han sido establecidos por organizaciones como los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC), la Unión Internacional de Promoción y Educación para la Salud (IUPES) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) junto con la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

⁵ Para más información sobre la Unión Internacional de Promoción y Educación para la Salud y sobre el Programa Mundial sobre Eficacia de la Promoción de la Salud consulte la página electrónica: http://www.iuhpe.org/index_Spanish.shtml

- **Celebrar éxitos** de las iniciativas de MCS, ampliar el conocimiento general y compartir experiencias que han funcionado, aquellas que no, y por qué.
- **Sostener** las iniciativas de MCS a lo largo del tiempo.
- Crear **oportunidades** para el diálogo intersectorial y multidisciplinario, fortaleciendo la participación de los municipios.
- Establecer **redes, alianzas y contactos** entre varios procesos comunitarios.

¿Qué significa evaluar?

Evaluar implica **recopilar, analizar, interpretar y reportar información utilizando los resultados para la toma de decisiones**. Una evaluación puede responder a una amplia gama de preguntas y servir a diversas audiencias (ver Tabla 1):

- Evaluar el impacto, los resultados, los procesos, etc.
- Determinar la relevancia, eficacia y efectividad, de un programa, política o proyecto.
- Incorporar lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones.

En las últimas décadas, especialmente en el campo de la promoción de la salud, se amplía el alcance y el propósito de la evaluación: de evaluación y monitoreo de proyectos e intervenciones se pasa a realizar evaluaciones más complejas, temáticas e interdisciplinarias.

Debido a la complejidad de los entornos donde se desarrollan las iniciativas de desarrollo comunitario y de promoción de la salud, también se reconoce la necesidad de evaluaciones flexibles y participativas.

Este nuevo enfoque requiere múltiples medidas e indicadores incluyendo la buena gobernabilidad, el involucramiento de varios sectores (incluso el privado), la participación comunitaria, el impacto social, la equidad, la sostenibilidad, etc.

En lugar de juzgar el suceso o fracaso de una intervención, la evaluación pasa a incorporar la necesidad de comprender los contextos donde estas intervenciones se aplican y en establecer un proceso de aprendizaje continuo.

Tabla 1. Ejemplos de los diferentes tipos de evaluación en promoción de la salud⁶

Tipo de evaluación	Qué tipo información genera	Usuarios de la información	Utilidad de la evaluación
Participativa	<ul style="list-style-type: none"> • Avances en lo que nos propusimos hacer y lo que hemos logrado. <p>¿Qué y cómo lo estamos haciendo?</p> <p>¿Qué fortalezas y limitantes hemos tenido?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutores y beneficiarios del programa. • Personas involucradas directamente en la implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permite reorientar el programa en curso y recabar lecciones para aprender de la experiencia. • Ayuda a crear sentido de pertenencia y a fortalecer la participación en la evaluación y en las decisiones
De efectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación entre los resultados-efectos (impacto de política, programa y proyecto en la promoción de la salud) en relación con los objetivos propuestos. • Validez de la asociación. • Condiciones del contexto social, político y cultural asociadas con el éxito o fracaso del programa-intervención evaluado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tomadores de decisión a diferentes niveles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aporta información para decidir si continuar, extender o suspender un programa-intervención. • Permite reconocer las condiciones necesarias para aumentar las probabilidades que un programa-intervención sea exitoso. • Contribuye a la prueba y generación de nuevas hipótesis para fortalecer la teoría en Promoción de la Salud.
De costo-efectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia de la alternativa evaluada para alcanzar un objetivo particular: <ul style="list-style-type: none"> – Si es valioso el programa o intervención. – Si los beneficios netos de la intervención son mayores que cero. – Si los beneficios netos de un programa son mayores a cero, después de haber restado todos los costos relevantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tomadores de decisión, planificadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilita la elección de un programa-intervención comparando entre varias opciones de invertir el recurso en base al criterio de eficiencia técnica. Permite definir si una alternativa evaluada es viable, sostenible y cumple los objetivos esperados al mínimo costo.

⁶ Tengan en cuenta que los diferentes tipos de evaluación son complementarios y cada uno tiene sus méritos, genera informaciones distintas y se hacen con diversas intencionalidades. El objetivo de la Tabla 1 es demostrar algunos ejemplos de evaluaciones en la promoción de la salud, pero no presentar un listado completo, ni agotar la discusión sobre la evaluación.

¿Qué es una Evaluación Participativa?

En una evaluación participativa los actores clave están involucrados en todas las etapas del proceso, desde el diseño, implementación, ejecución, interpretación y toma de decisiones sobre la evaluación y sus resultados.

Una evaluación participativa implica más que la utilización de técnicas participativas en entornos convencionales de monitoreo y evaluación. La evaluación participativa está basada en:

- La **participación** de los actores clave en todas las etapas del proceso
- La **negociación** y el **consenso** sobre qué evaluar y cómo se interpretarán y utilizarán los resultados.
- El **aprendizaje continuo** que resulta del desarrollo de capacidades y de la incorporación de lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones.
- La **flexibilidad** para adaptarse a un contexto que cambia continuamente.

En esta Guía presentamos una metodología de evaluación participativa que promueve la participación activa y organizada de la comunidad en la investigación y acción hacia el mejoramiento de su salud y calidad de vida.

Esta metodología propone un proceso continuo de recopilación, reflexión y aprendizaje, incorporando cambios y ajustes a la estrategia a lo largo del proceso.

¿Por qué la Evaluación Participativa es apropiada para los MCS?

La evaluación participativa es considerada la más apropiada para el contexto de MCS porque refleja los principios de la estrategia y de la promoción de la salud; reconoce la complejidad de MCS como una experiencia integral de desarrollo comunitario y facilita el desarrollo de capacidades, el aprendizaje y el empoderamiento. De esta manera, la evaluación participativa estimula la autonomía y la autodeterminación comunitaria en la medida en que permite a la comunidad adquirir más capacidades para resolver sus propios problemas.

Una evaluación participativa puede no proveer la información que requieren ciertos actores (por ejemplo, tomadores de decisión interesados en datos de costo-efectividad). Sin embargo, la evaluación participativa puede generar insumos útiles para complementar otros tipos de evaluación que se realicen.



La Evaluación Participativa tiene las siguientes ventajas:

- **Valora** las contribuciones de las personas involucradas.
- **Fortalece** el proceso de empoderamiento y desarrolla habilidades en los miembros de la comunidad.
- **Propicia oportunidades para el diálogo intersectorial** y se relaciona con otras iniciativas comunitarias.
- **Crea responsabilidad frente a la ciudadanía** y ofrece oportunidades para la reorientación y mejora de los esfuerzos.
- Proporciona motivación para la **continua participación** de la comunidad.



EJERCICIO 2. ¿Qué entienden por Evaluación Participativa?

En grupo, debatan y contesten las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo definen la Evaluación Participativa?

2. Identifiquen los factores que **están presentes** en su comunidad y en la iniciativa de MCS que podrían facilitar o dificultar la realización de una evaluación participativa. ¿Cómo se puede utilizarlos o manejarlos?

3. ¿Cómo se diferencia la Evaluación Participativa de otras evaluaciones en las cuales han participado?

¿Cómo se relaciona la planificación, gestión y evaluación participativa de los MCS?

Los procesos de planificación, gestión y evaluación están relacionados entre sí. Como parte de cualquier proceso de planificación y gestión, la evaluación de las iniciativas de MCS ocurre de manera continua y no debe limitarse simplemente a registrar, describir o cuantificar los logros y los productos de la iniciativa de MCS.

La evaluación examina los diversos pasos del propio proceso de MCS: sus éxitos, dificultades, puntos fuertes y puntos débiles, a través de un proceso permanente de comunicación y monitoreo. De esta forma **genera insumos cruciales para la gestión y la planificación** de las acciones con la finalidad de fortalecer la iniciativa e integrar sus diversas fases.

La evaluación participativa puede empezar en cualquier etapa de las actividades de los Comités. Es recomendable pensar en la evaluación desde el principio, preferentemente durante la fase inicial de organización y planificación de las actividades de los Comités. Es posible que se perciba la necesidad de recopilar información aún antes de poner en práctica las actividades de MCS.

Para más información sobre el proceso de planificación de la estrategia de MCS consulten el Anexo C el documento Planificación Local Participativa - Metodologías para la Promoción de la Salud en América Latina y el Caribe (OPS/OMS, Washington, D.C. 1999).



La experiencia de Nuevo León, México: Iniciando el Proceso de Evaluación Participativa

Para iniciar el proceso de evaluación participativa en Nuevo León se propuso aplicar la Guía de Evaluación Participativa en ocho Comités Municipales*. En una reunión se propuso a estos Comités participar en la aplicación de un instrumento para evaluar el trabajo que están realizando en su comunidad, utilizando un proceso participativo cuyo objetivo no era calificar al Comité con algún número, sino evaluar cada paso que ha dado y cada etapa de su proceso. Esto les permitiría aprender las lecciones de su trabajo como grupo, identificar los logros y construir un modelo de intervención exitoso que pueda ser replicado.

Los Comités accedieron a participar y se realizó un Curso Taller de 12 horas para el personal de salud de las ocho jurisdicciones sanitarias de promoción de la salud y los equipos zonales integrados por médicos, enfermeras y promotores de salud responsables de los Comités Municipales. Como resultado del taller, los participantes reconocieron la importancia de sumar más participantes, instancias, instituciones y ciudadanos en el proceso; reflexionaron sobre su participación en el Comité y cómo ésta había permitido desarrollar nuevas capacidades. Como producto del taller, se logró:

1. El acercamiento del personal de salud a la metodología de evaluación participativa.
2. La sensibilización del grupo sobre la importancia de evaluar los procesos de los Comités.
3. La elaboración de cronogramas de trabajo para aplicar la Guía de Evaluación Participativa.
4. El compromiso de presentar resultados de esta experiencia.

Cada municipio definió cómo trabajaría con la Guía de Evaluación. El Comité de Santa Catarina, por ejemplo, decidió aplicar la Guía de forma puntual, involucrando en sesiones semanales a las 20 personas representantes de diferentes sectores del municipio. El Comité de Los Ramones decidió formar un Subcomité de Evaluación integrado por un representante de cada sector de la población y de los sectores de educación, salud y del ayuntamiento. El Comité de Ciudad Benito Juárez inició su proceso en colaboración con el personal de la Jurisdicción Sanitaria y el equipo zonal.

Los municipios involucrados manifestaron que el aporte principal de la aplicación de la evaluación participativa fue que les permitió crecer y aprender de las experiencias. El uso de la metodología de evaluación participativa generó mayor participación reflexiva del Comité y la oportunidad de conocer capacidades que no tenían y desarrollar otras.

* Comité Municipal es la denominación dada a los Comités Intersectoriales en México. Estos Comités funcionan con el apoyo de la Jurisdicción Sanitaria del Ministerio de Salud de México.