

URBANISMO y SALUD – ¿qué papel desempeñan las administraciones locales?

La ordenación del territorio mantiene una importante interacción con la salud de las poblaciones. El estado de salud de una población no solo depende de la calidad del sistema sanitario que se le ofrece, sino en primer lugar de sus condiciones de vida. El artículo primero de la ley 2016-41 de modernización de nuestro sistema sanitario define la promoción de la salud como... **"la coordinación de todas las políticas públicas para favorecer... la creación de entornos físicos, sociales y económicos favorables a la salud"**.



Por tanto, la salud no solo es cosa de especialistas del sector sanitario. Los profesionales del campo del urbanismo también tienen mucho que ver, ya que las modificaciones que se aportan a la ordenación del territorio, la oferta de un transporte eficaz, de una vivienda variada... tienen directa o indirectamente influencia en la salud de la población.

De hecho, todas **las decisiones políticas que se toman en el ámbito del urbanismo repercuten en la población**. Las cuestiones de salud pública deberían considerarse como un verdadero criterio en los proyectos de ordenación y de urbanismo, al igual que se hace con el desarrollo sostenible.

Evolución histórica de la relación entre urbanismo y salud

Históricamente, entre el urbanismo y la salud han existido estrechos y complejos vínculos. El urbanismo del pasado, que fue un eficaz remedio contra las epidemias de cólera y demás enfermedades asociadas a la falta de saneamiento en el siglo XIX, y más tarde contra la tuberculosis, contribuyó

paradójicamente a la aparición de muchas de las enfermedades de hoy en día¹.

De este modo, al desembocar la separación de las funciones promulgadas por la Carta de Atenas (1933) en la **zonificación del espacio (zoning)**, el desarrollo preponderante del automóvil dio lugar a numerosos problemas sanitarios y medioambientales: **aumento de la contaminación atmosférica y acústica**, reducción de la actividad física, pérdida del vínculo social, expansión urbana y disminución de los espacios agro-naturales, etc. A partir de los años 1950, se observa la compartimentación progresiva de las instituciones sanitarias, urbanísticas y medioambientales.

Y en la Red de Ciudades Sanas

El concepto de un urbanismo que favorezca la salud lo introdujo el programa europeo de Ciudades Sanas a partir de los trabajos que Barton² realizó para esta red en 2000. En él se asienta el planteamiento de las Ciudades Sanas. Según Barton *"Las reestructuraciones derivadas de un urbanismo favorable a la salud tienden a promover la salud y el bienestar de las poblaciones, al tiempo que se respeta el desarrollo sostenible. En este urbanismo subyacen los valores de igualdad, de cooperación intersectorial y de participación, que son los valores clave de la política de la OMS 'la santé pour tous'"*.

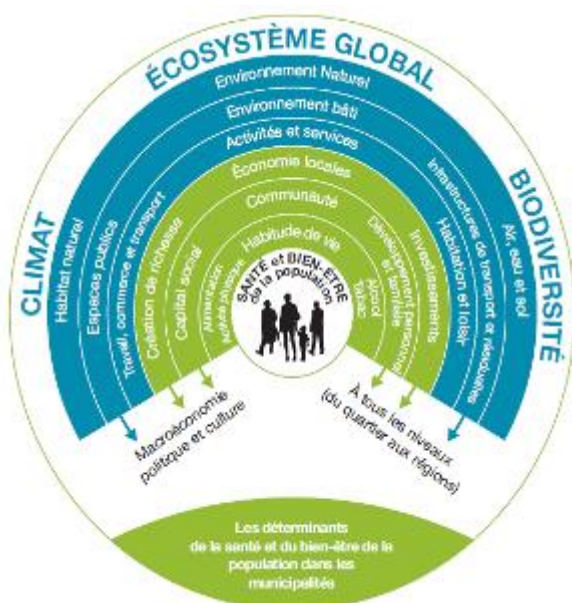
¹ Una parte del texto de este folleto se ha reproducido con la autorización de Roué-Le Gall A *et al*, *Agir pour un urbanisme favorable à la santé*, 2014 EHESP, Rennes

² Barton H. *et al*. Urbanisme et santé — un guide de l'OMS pour un urbanisme centré sur les habitants. 2000 OMS-Copenhague. Traducción francesa en 2004 por S2D

EL INFORME DE CIUDADES SANAS SOBRE...

Un modelo para abordar un urbanismo favorable a la salud

El marco de análisis que proponen Barton y Grant consiste en una representación gráfica de los factores determinantes de la salud desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Este marco, cuya elaboración se inspira en la teoría de los ecosistemas urbanos, ofrece un panorama de todos los factores determinantes de la salud que resultan pertinentes teniendo en cuenta la ordenación del territorio, y constituye un marco común para determinar aquellas actuaciones que cada agente puede acometer. Al disponer de este marco común, todos los agentes de la ordenación del territorio pueden posicionarse y participar juntos en la promoción de un urbanismo favorable para la salud.



Los factores determinantes de la salud en los que repercute la ordenación de los territorios (*adaptado de Barton & Grant por Tremblay*)

Y en Francia

La concienciación acerca de la influencia de las políticas urbanas y de ordenación en la salud y la calidad de vida no ha dejado de aumentar en estos últimos años. Recientemente, el campo de la salud pública en Francia se ha centrado de nuevo en el concepto del urbanismo favorable a la salud para describir sus mecanismos a escala local. La evolución de los procedimientos reglamentarios de evaluación medioambiental, un planteamiento a partir de los factores determinantes de la salud y también un creciente interés por el **proceso de evaluación del impacto en la salud (EIS)** contribuyeron a este acercamiento.

A partir de 2010, la Red Ciudad Sana organiza un coloquio y una publicación sobre el impacto que ejercen en la salud los desplazamientos y las movilidades activas. Las formas de la vivienda y la salud también se han abordado en una publicación. Y a continuación se ha realizado un trabajo sobre la evaluación económica y epidemiológica de la práctica de la marcha a pie y de la bicicleta (**Herramienta HEAT**).

A partir de 2011, un grupo de trabajo nacional intersectorial impulsado por la DGS y el EHESP llevó a cabo una profunda reflexión sobre los retos de la salud en el campo del urbanismo. Esta reflexión dio lugar a la redacción de la guía "*Agir pour un urbanisme favorable à la santé : concepts et outils*" que propone un referencial de análisis de los proyectos de urbanismo y ordenación elaborado desde el punto de vista de la salud (véase el recuadro que figura a continuación). Esta obra es un documento de referencia que permite emprender un proceso de evolución de las prácticas hacia una mayor interdisciplinaridad.

Marco de referencia de un urbanismo favorable a la salud (de Roué-Le Gall 2014)

Actuar en pro de un urbanismo favorable a la salud equivale a promover opciones de ordenación y de urbanismo que permitan:

1. **Reducir los contaminantes, el ruido y demás agentes deletéreos** (*emisiones y exposiciones*)
2. **Promover comportamientos favorables** a la salud de los individuos (*actividad física y alimentación*)
3. Contribuir a cambiar el entorno social para **favorecer la cohesión social y el bienestar** de los habitantes (*espacios públicos*)
4. **Corregir las desigualdades sanitarias** entre los diferentes grupos socioeconómicos y personas vulnerables a escala territorial (*evitar la acumulación de exposiciones a factores de riesgo, incentivar la exposición a factores de protección*)
5. **Señalar y gestionar**, en la medida de lo posible, los **antagonismos** y las **sinergias entre las diferentes políticas públicas** (*medioambiente, zonas verdes, desplazamientos, vivienda, etc.*)
6. Implantar **estrategias que favorezcan la intersectorialidad** y la **implicación de todas las partes interesadas**, incluida la ciudadanía.
7. Pensar en **un proyecto adaptable** que tenga en cuenta la evolución de los modos de vida y de los comportamientos.

ACTUACIONES DE LAS CIUDADES SANAS

La salud en un proyecto de barrio ecológico

El proyecto de barrio ecológico de Saint-Sauveur de Lille pretende actuar a escala local en el entorno físico, así como en los problemas sanitarios tanto físicos como psicológicos, asociados al entorno urbano. Este tipo de proyecto de ordenación permite promover un entorno de vida sano mediante la vigilancia de los riesgos para la salud (contaminación, ruido, alérgenos, materiales de construcción sanos, lugares de paseo y espacios públicos, necesidades de una población respecto al envejecimiento...). Por esta razón el proyecto del ayuntamiento de Lille en esta nueva ordenación tiene en cuenta los retos sanitarios, lo cual permite complementar la política medioambiental a favor de los habitantes de la ciudad y de las generaciones futuras.



Trabajo participativo en Saint-Sauveur

Acondicionamiento de más espacios de encuentro

Las ciudades de Cannes y Châteauroux están acondicionando nuevas zonas verdes de acceso libre para el público, situadas cerca de sus centros urbanos. La place d'Austerlitz en Estrasburgo es un antiguo espacio de recepción para buses turísticos. En 2012 se transformó en una auténtica plaza, agradable y acogedora, para turistas y vecinos. La circulación es tranquila y la biodiversidad ha aumentado. Ahora, el barrio circundante es una red de calles y de plazas que da prioridad a los modos de desplazamiento alternativos, que favorece el encuentro, los intercambios y el disfrute en común de los espacios públicos con total seguridad.

Estrasburgo es la única ciudad que conozcamos que ha podido aprobar actuaciones que figuran al mismo tiempo en su Contrato Local de Salud Y en su Plan de Desplazamiento Urbano.

La salud en los documentos del urbanismo

En Salon-de-Provence la Lucha Antivectorial (mosquitos y demás molestias) se encuentra en fase de integración en el Plan Local de Urbanismo (PLU), en el marco de su revisión. El Servicio de Salud Pública de Rennes propuso una ficha de 'Salud' para que formase parte del nuevo PLU de Rennes. En ella se hace hincapié en la necesidad de integrar zonas tranquilas, espacios de recuperación y también el acceso a los servicios médicos en la ciudad y las clínicas. En Saint-Quentin-en-Yvelines, la salud formará parte del nuevo PLU "¡!"

Favorecer los desplazamientos activos

Un gran número de Ciudades Sanas está mejorando la calidad y el número de carriles de bici. Por ejemplo, desde hace 5 años, Nantes ha creado 460 km de carriles para bici. La entidad territorial de Brie Francilienne ha acondicionado una vía verde destinada a la circulación no motorizada entre 2 municipios. Este nuevo eje que sigue la carretera departamental 21 resulta seguro gracias a la instalación de una protección física a lo largo de la carretera y a un diseño adecuado de los cruces.

Unos jardines compartidos

En el marco de la renovación urbana de barrios sensibles en Angers, los jardines participativos situados al pie de los edificios han resultado realmente beneficiosos. Éstos repercuten en la salud por el simple hecho de que los jardines mejoran la cohesión social, la apropiación del espacio público e incluso la integración de las personas aisladas.



En Dunkerque, los jardines compartidos son jardines de barrio diseñados y cultivados por habitantes. Se trata de un lugar de encuentro y de dinamización gestionado de manera colectiva.

Zonas sombreadas

Las zonas sombreadas suelen ser las grandes olvidadas, pero cuando el calor aprieta o la luminosidad es intensa pueden resultar muy beneficiosas para que los peatones puedan protegerse del sol. La sombra que proporcionan los árboles o pantallas de lona, madera u otros materiales pueden reducir la temperatura y la exposición a los rayos solares.

EL INFORME DE CIUDADES SANAS SOBRE...

Conseguir apoyo

Varios organismos con representación territorial pueden ayudar a aquellas administraciones que deseen informarse sobre el programa de urbanismo favorable a la salud. La ADEME propone métodos, en particular la AEU, una guía medioambiental del urbanismo, para responder a los retos del desarrollo sostenible entre los que figura la salud en los proyectos territoriales. Ésta da pistas para que se tengan en cuenta la calidad del aire y los retos sanitarios asociados al cambio climático, a las movilidades... Las AASQA (3) proporcionan datos localizados sobre la calidad del aire que les permiten a los municipios/intermunicipalidades actuar a la hora de determinar sus políticas de desplazamientos urbanos.

El Cerema³ sensibiliza a los responsables sobre los métodos que permiten comprender la evolución de la relación entre el transporte, la contaminación y la salud. Asimismo, las agencias de urbanismo y los Consejos de Arquitectura, Urbanismo y Medio Ambiente (CAUE) pueden prestarles su ayuda a los municipios para incluir la salud en la elaboración de los documentos de urbanismo.

Las DREAL y las ARS dirigen los planes regionales de salud y medio ambiente (PRSE), que ofrecen temas preferentes. Los Contratos Locales de Salud firmados entre la ARS, la prefectura y un municipio también pueden contener objetivos relacionados con un urbanismo favorable a la salud.

Favorecer la participación de los habitantes

El concepto de un urbanismo participativo tal como considera Zetlaoui-Leger⁴ viene a completar el planteamiento de Ciudad Sana para implicar a los habitantes en los proyectos que repercuten en su entorno. Favorecer la participación ciudadana también es posible mediante videojuegos, como Clim'Way Paris, que pretende reducir la huella de carbono, o incluso las versiones locales de Minecraft, por ejemplo Rennecraft, que les propone a los participantes construir una ciudad o un barrio favorable a la salud.

CONCLUSIÓN

A la hora de elaborar (o revisar) documentos de urbanismo y proyectos de ordenación podría darse prioridad a un

³ Cerema = Centro de Estudios y de Análisis de los Riesgos, el Medio Ambiente, la Movilidad y la Ordenación. / ASSQA = Asociaciones Autorizadas de Vigilancia de la Calidad del Aire

⁴ Jodelle ZETLAOUI-LÉGER, "Urbanisme participatif", in CASILLO I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013. www.dicopart.fr/en/dico/urbanisme-participatif.

planteamiento sistémico de la salud y a la consideración de sus factores determinantes.

Una primera etapa hacia la práctica de un urbanismo favorable a la salud consiste en reunir a los responsables de la salud y el urbanismo y a los responsables de estos servicios para crear una cultura común. También se puede identificar a personas encargadas de los proyectos concertados, por ejemplo del acondicionamiento de una plaza, de un barrio o de la creación de una zona limitada a 20 km/h.

Luego, una segunda etapa puede consistir en identificar los planos/documentos que se van a someter a una revisión en los próximos 24 meses, sobre todo de tipo obligatorio (Esquema de coherencia territorial (SCoT), Plan de Protección de la Atmósfera (PPA), Plan de Desplazamiento Urbano (PDU) y también los de tipo voluntario (Agenda 21; Plan Peatonal...). Se tratará entonces de integrar los retos de la salud en estos documentos. También puede dedicarse una especial atención a los nuevos PLU intermunicipales (PLU i). A lo largo del proceso, la salud de las personas frágiles y/o vulnerables debe ser prioritaria.

Dado su contacto con los habitantes de las municipalidades e intermunicipalidades, ambas se encuentran bien posicionadas para actuar a favor de un urbanismo favorable a la salud.

Para obtener más información: www.villes-sante.com
Sección en las acciones de las ciudades "Urbanismo"

Roué-Le Gall A et al, Agir pour un urbanisme favorable à la santé, 2014 EHESP/DGS, Rennes, 192p (descargable gratuitamente)



La Santé en Action. Dossier "Urbanisme & aménagements favorable à la santé" Dic. de 2015 INPES, Paris (descargable gratuitamente)

Redacción: Zoë Heritage RFVS-OMS
Queremos manifestar nuestro más profundo agradecimiento por sus contribuciones a:

Anne Roué-Le Gall y Nina Lemaire, EHESP
Martine Meunier-Chabert y Laurent Jardinier, CEREMA
Stéphanie Loyer, DGS

École de Hautes Études en Santé Publique por su ayuda en la difusión de este folleto. La Dirección General de la Salud y Santé Publique France por su apoyo financiero.

Imágenes: Página 1&3: RFVS, Página 3 Gehl Architects

Mayo de 2016

