

Centro de Estudios de Políticas Públicas y Gobierno
de la Universidad de Alcalá (CEPPyG)

XVII Foro de Sanidad

*Principales desafíos para la
Salud Pública: más allá de las
pandemias*

Senado de España, 14 de octubre



Con la colaboración de:



Secretaría técnica:



Introducción

La pandemia no ha producido el efecto esperado (quizá ingenuamente) sobre la consideración de la salud pública como elemento nuclear de un sistema sanitario que pivote sobre la salud más que sobre la enfermedad. Y esta sensación no sólo se tiene en España. Prevenir futuras pandemias o gestionarlas con mayor eficacia gracias a la experiencia adquirida es importante, pero una salud pública mucho más potente debe enfrentarse también a otros desafíos en sociedades avanzadas como la nuestra: la cronicidad y sus determinantes (singularmente entre ellos la obesidad) son objetivos críticos a este respecto.

Aspectos como la educación, el entorno familiar, socioeconómico y cultural de los individuos determinan, en buena parte, los comportamientos sociales y hábitos de vida que contribuyen a la cronificación de enfermedades y a la aparición de comorbilidades y otras amenazas emergentes para la salud pública. Por otra parte, los determinantes medio ambientales están cobrando cada vez un mayor peso en la salud.

Las apelaciones a la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad han constituido demasiadas veces declaraciones vacías, resultando imprescindible en estos momentos llenarlas de contenido.

En el XVII Foro de Sanidad se trataron todos estos aspectos con un énfasis especial en el análisis comparado en la Unión Europea (UE), en el papel de las instituciones en los distintos niveles de gobierno y en los avances legislativos requeridos.

Ponentes



Dirigido por D. Enrique Castellón

**Rafael Bengoa**

Ex director de Sistemas de Salud en la OMS y ex consejero de Salud del Gobierno Vasco.

**Andoni de Lorenzo**

Presidente del Foro Español de Pacientes.

**Isabel Nogueira**

Directora del Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III.

**María Dolores Rubio**

Experta en Planificación y gestión sanitaria y ex directora general de Salud Pública de Castilla-La Mancha y La Rioja.

**Josep Figueras**

Director y cofundador del European Observatory on Health Systems and Policies.

**Sagrario Pérez**

Subdirectora general de Estilos de Vida Saludable de la Consejería de Sanidad de Galicia.

**Andreu Segura**

Epidemiólogo y especialista en Medicina Preventiva y Salud Pública.

**Enrique González**

Ex viceconsejero de Salud de la Junta de Andalucía.



El estado de
la salud de la
Unión Europea

La esperanza de vida en países como Italia y España es especialmente elevada en comparación con otros estados miembros, pero ese aumento de la longevidad no siempre va ligado a una buena calidad de vida. Aunque con los avances en medicina, tecnología y prevención, esta realidad debería ser evitable, lo cierto es que el envejecimiento de la población lleva asociado un aumento importante de la prevalencia de **enfermedades crónicas como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y renales y las patologías neurodegenerativas**.

Para reconducir esta situación, es esencial fortalecer la prevención en salud, ya que, debido a la fragmentación de la atención sanitaria y un enfoque centrado principalmente en el tratamiento, no es posible hacer frente de manera eficiente al continuo aumento de las enfermedades crónicas.

La prevención, en su sentido más amplio, debe abarcar la atención sanitaria y ser piedra angular de las políticas en salud pública, ya que son estas las que abarcan aspectos clave como son los determinantes sociales de la salud (vivienda, transporte, educación, etc.). A nivel de atención primaria, además de implementar programas para promover el abandono del tabaco, el consumo de alcohol, el control de la obesidad o la promoción de ejercicio **es necesario que el sistema adopte un enfoque proactivo en lugar de esperar a que las personas enfermen para intervenir**.

Por otra parte, es fundamental invertir en salud pública a nivel local, lo cual ha demostrado tener un alto retorno de inversión. Algunos países europeos ya han trasladado la responsabilidad de los factores de riesgo al nivel municipal, como en el caso Finlandia y Reino Unido. Este modelo permitiría atender más eficientemente los problemas locales, facilitando la implementación de políticas preventivas adaptadas a las necesidades concretas de cada comunidad.

En conclusión, teniendo en cuenta que en España contamos con infraestructuras que permitirían adoptar nuevos modelos para afrontar los retos en salud pública, la solución pasa por aprovechar los recursos para desarrollar una atención sanitaria realmente preventiva y eficaz.

Los desafíos actuales y las propuestas a futuro

Las enfermedades crónicas representan un desafío significativo tanto para la salud pública como para la economía. A pesar de que estas patologías suelen asociarse con la población anciana, un amplio número de personas afectadas se encuentra en la franja de edad de 40 a 50 años.

La evidencia sugiere que un gran número de muertes y enfermedades en España son prevenibles y evitables. El tabaco, por ejemplo, se identifica como la principal causa de muertes evitables, mientras que la obesidad ha comenzado a emerger como un grave problema entre la población infantil. Además, es importante destacar que existe una relación directa entre las condiciones socioeconómicas y la salud que causa importantes diferencias en la calidad de vida y el acceso a tratamientos adecuados entre los distintos sectores de la población.

Por otra parte, resulta preocupante que la inversión en salud en España siga siendo baja, pese a haberse incrementado en los últimos años, ya que la infrafinanciación limita la capacidad del sistema para abordar la carga sanitaria y económica de las enfermedades crónicas. En este sentido la partida presupuestaria dedicada a la prevención debe ser prioritaria, ya que no actuar en este ámbito acaba, en muchos casos, traduciéndose en un aumento del gasto sanitario futuro. **La economía de la prevención, por ello, es un concepto fundamental** que debe guiar la formulación de todas las políticas públicas en salud.

Los sistemas sanitarios enfrentan varios desafíos, como la excesiva burocracia, que deriva en una gestión ineficaz de los recursos y la falta relativa de profesionales sanitarios. En este sentido, se deben considerar propuestas a futuro que incluyan la **convergencia en los servicios de salud de las prioridades de prevención y la promoción**, y la integración de nuevas tecnologías en la atención sanitaria.

La **conexión entre los sistemas asistenciales y la salud pública** es fundamental para garantizar que las políticas implementadas sean efectivas y sostenibles. Este cambio de paradigma es necesario para hacer frente a la progresión de enfermedades, en un entorno caracterizado por el cambio climático y el envejecimiento de la población.

En resumen, las políticas en salud pública deben ser proactivas y eficaces, porque cuanto mejores sean, menor será la necesidad asistencial y la carga al sistema. La salud pública es parte integral de los sistemas de salud, que actúan como un espejo de la calidad de vida de la sociedad. Las enfermedades y muertes prevenibles son una responsabilidad compartida y requieren un enfoque colaborativo que incluya a todos los actores involucrados.



Nuevo enfoque
para las políticas
de Salud Pública

La salud pública en España enfrenta diversos desafíos que demandan una colaboración efectiva entre el Ministerio de Sanidad y las Comunidades Autónomas para construir un sistema sanitario equitativo, sostenible y verdaderamente colaborativo. A diferencia de la percepción común, la salud pública no solo consiste en la sanidad financiada públicamente; más bien, constituye una estructura con un rol gubernamental clave y con su propio marco de actuación. En este contexto, las complejidades de la salud pública requieren políticas y enfoques que aborden, además de la prevención, **los determinantes sociales que afectan al bienestar general de la población.**

El concepto de prevención se aborda como algo fundamental pero no suficiente para enfrentar los problemas de salud modernos. En la actualidad, la salud de las personas depende mucho de factores como el ambiente y los comportamientos, por lo que centrarse exclusivamente en la prevención clínica y en el tratamiento de factores de riesgo resulta limitado. Es esencial adoptar una perspectiva integral que considere también las condiciones de vida y la situación socioeconómica de la población como factores que determinan el estado de salud. Por ese motivo, las expectativas de prevención deben ser realistas y respetar, con independencia de las políticas destinadas a abordar aquellos factores, la libertad individual, evitando caer en enfoques que adoctrinen en lugar de educar.

En la administración pública, todavía nos encontramos con cierta confusión entre los conceptos de salud y sanidad, incluso en las propias estructuras de gobierno. La salud pública requiere de una visión amplia que abarque factores como la vivienda, transporte, educación o trabajo, los cuales tienen un impacto directo sobre el bienestar general. Al centrarse exclusivamente en la sanidad, se pierde la oportunidad de influir en estos otros determinantes, subestimando su relevancia en la configuración de políticas dirigidas a mejorar la salud de la población.

En conclusión, se propone un replanteamiento de la salud pública en España, enfatizando la importancia de **integrar factores sociales y ambientales en las políticas de salud**, y promoviendo una "ética de responsabilidad" en cada decisión. En este marco, se hace imprescindible no solo mejorar las infraestructuras y las leyes, sino también fomentar un debate político que permita avanzar hacia un sistema de salud pública que responda de manera efectiva y equitativa a las necesidades de la población.

El papel del paciente en la prevención y promoción de la salud

El enfoque actual de la atención sanitaria promueve **la integración del paciente en el centro del sistema**, considerando no solo sus necesidades médicas, sino también sus aspectos emocionales y sociales. Las organizaciones de pacientes en España juegan un papel cada vez más relevante en la construcción de una sanidad que responda a esta perspectiva integral, proporcionando el apoyo emocional y social que los profesionales de salud no siempre pueden cubrir. A través de estas asociaciones, los pacientes y sus familias encuentran un espacio donde compartir experiencias, recibir orientación y superar el miedo y la soledad que suelen acompañar al diagnóstico de una enfermedad.

La **adherencia al tratamiento** es uno de los desafíos más importantes en el ámbito de la salud, pues actualmente en España, la falta de adherencia provoca miles de muertes al año. Para revertir esta situación, una de las medidas que se recomiendan es la inclusión de las organizaciones de pacientes en los protocolos de la atención sanitaria. Al compartir experiencias, los pacientes obtienen una visión real de los desafíos a los que se pueden enfrentar en su vida cotidiana, lo que les ayuda a comprometerse más activamente con su tratamiento, mejorando así los resultados en salud y contribuyendo a la sostenibilidad del sistema de salud.

Otro aspecto fundamental para tener en consideración es **la necesidad de educar al paciente para que sea partícipe de su salud**, de la prevención y del cuidado, así como de su curación. Esa educación debe iniciarse en las escuelas para garantizar que en las edades adultas los pacientes sean consciente de su implicación y responsabilidad sobre la propia salud.

Pese al papel importantísimo que juegan las asociaciones de pacientes en todos esos aspectos —compartir experiencias, empoderar e implicar al paciente en su propia salud o participar en la educación—, lo cierto es que su presencia en la toma de decisiones todavía es muy limitada. Aunque cada vez se les invita a más foros y eventos, aún es necesario regular y formalizar su presencia en los organismos de salud pública para asegurar que sus voces sean escuchadas. Estas organizaciones no buscan protagonismo, sino la oportunidad de representar las preocupaciones de los pacientes y contribuir a un sistema de salud más inclusivo y efectivo.

Asimismo, estas asociaciones podrían beneficiarse de un registro nacional que les permita una colaboración más ágil con el personal sanitario, ayudando a los profesionales a derivar a los pacientes a las organizaciones adecuadas. En conclusión, la colaboración entre el sistema de salud las asociaciones de pacientes no solo apoyan a los enfermos y sus familias, sino que también fortalece la estructura sanitaria y optimiza los recursos para ofrecer una atención más integral y humana.

Gestión de la Salud Pública en las CCAA y el papel de los municipios



Las competencias en salud pública están definidas por la Constitución Española, donde el Ministerio de Sanidad es responsable de la sanidad exterior y la legislación farmacéutica, mientras que las comunidades autónomas asumen la responsabilidad de garantizar la protección de la salud. Esta estructura permite a las comunidades desarrollar legislación propia y, en algunos casos, crear **agencias de salud pública** que facilitan la gestión local.

A lo largo del tiempo, se ha evidenciado que las comunidades autónomas han enfrentado desafíos similares en sus sistemas de salud. La necesidad de garantizar el acceso a los servicios sanitarios y la protección de la salud es un objetivo común. Un ejemplo destacado es el **programa de salud escolar** implementado en La Rioja, que integra al equipo completo de atención primaria en los centros educativos, mejorando así el acceso a servicios médicos para los niños. Este enfoque innovador ha permitido abordar la salud infantil desde una perspectiva integral.

En Galicia, se han desarrollado diversos programas para enfrentar **problemas específicos como el VIH y la tuberculosis**. Se han implementado estrategias dirigidas a poblaciones vulnerables, lo que ha permitido mitigar el impacto de estas enfermedades. Además, Galicia cuenta con uno de los calendarios de vacunación más completos de Europa, lo que ha contribuido a una **alta cobertura vacunal**. La implementación de programas de detección precoz del cáncer ha sido otra iniciativa clave, logrando resultados positivos en la lucha contra enfermedades prevenibles.

La **modernización y tecnificación** de los sistemas sanitarios son aspectos cruciales para mejorar la gestión pública. La digitalización se presenta como una herramienta fundamental para facilitar el **acceso a datos necesarios para realizar estudios epidemiológicos** y mejorar las políticas sanitarias. Asimismo, es de suma importancia contar con un marco legislativo claro que permita tomar decisiones efectivas durante situaciones críticas.

Los **retos demográficos** también han sido un tema relevante, especialmente en aquellas comunidades autónomas con poca población. Esto ha llevado a una mayor necesidad de atención sanitaria adaptada a las personas mayores y ha impulsado el desarrollo de programas específicos para mejorar su calidad de vida.

En cuanto a la creación de la **Agencia Estatal de Salud Pública**, existe preocupación en cuanto a su funcionamiento y capacidad para coordinar eficazmente las acciones entre comunidades autónomas. Se debe abogar por un modelo basado en **agencias en red** que permita una mayor transparencia y colaboración entre las distintas entidades involucradas en la salud pública.

En resumen, las experiencias compartidas reflejan un sistema de salud pública dinámico y adaptable en España, donde las comunidades autónomas han demostrado su capacidad para desarrollar proyectos innovadores y responder a desafíos específicos mediante enfoques colaborativos. Sin embargo, persisten retos significativos que requieren atención continua, como **el envejecimiento poblacional y la necesidad urgente de modernización tecnológica** en los sistemas sanitarios. A medida que España avanza en la mejora de su sistema de salud pública, es fundamental mantener un **enfoque proactivo e integrador** que priorice el bienestar colectivo sobre cualquier otro interés. Las lecciones aprendidas durante estas décadas son valiosas para guiar futuras políticas y asegurar una respuesta efectiva ante **emergencias sanitarias**.





Conclusiones

El **XVII Foro de Sanidad** ha puesto de relieve la necesidad urgente de transformar el enfoque de la salud pública en España, especialmente a la luz de los desafíos emergentes que han surgido tras la pandemia. A pesar de los esfuerzos realizados, la salud pública sigue sin ocupar el lugar central que merece dentro del sistema sanitario, lo que limita su capacidad para abordar problemas críticos como la cronicidad y sus determinantes sociales. Asimismo, se enfatiza la necesidad de alcanzar los acuerdos que sean necesarios para garantizar una mayor dotación presupuestaria y que fomente una colaboración efectiva entre el Ministerio de Sanidad y las Comunidades Autónomas. A continuación, se presentan una serie de conclusiones sobre los aspectos discutidos en el foro:

- Es preciso un **cambio de perspectiva en los sistemas sanitarios** y una mayor presencia de políticas en Salud Pública para pasar de un modelo centrado en tratamiento de la enfermedad en estado agudo a uno centrado en la prevención y la promoción de la salud.
- Los **determinantes sociales, económicos y ambientales** juegan un papel crucial en la salud pública, requiriendo un abordaje integral que vaya más allá del ámbito puramente sanitario.
- El aumento de la esperanza de vida no se traduce necesariamente en una mejor calidad de vida, por lo que es necesario **fortalecer la prevención y la gestión de enfermedades crónicas**, como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, renales y metabólicas o las enfermedades neurodegenerativas, también en la población de mediana edad.
- La inversión en salud pública a nivel local ha demostrado tener un alto retorno, lo que surge la importancia de **potenciar las responsabilidades de salud en el ámbito municipal**.
- En el **cambio de paradigma que se puede la prevención y la promoción de la salud**, un equilibrio entre las políticas de salud pública y el respeto a la libertad individual.
- La **falta de profesionales sanitarios y la excesiva burocracia** son obstáculos significativos para la eficacia del sistema de salud, requiriendo una reestructuración y optimización de recursos, así como una mejora en la formación de los profesionales sanitarios.
- La **participación de las organizaciones de pacientes en la toma de decisiones y en los protocolos** de atención sanitaria puede mejorar la adherencia al tratamiento y los resultados de salud.
- Es fundamental desarrollar un **marco legislativo que fortalezca la colaboración entre el Ministerio de Sanidad y las comunidades autónomas** para construir un sistema sanitario equitativo y sostenible.
- La **educación en salud desde edades tempranas**, incluyendo iniciativas como la **enfermera escolar**, se perfila como una estrategia clave para prevenir enfermedades crónicas y promover hábitos saludables a largo plazo.
- Es imperativo destinar una **mayor dotación presupuestaria** a la sanidad en general, pero con partidas específicas y suficientes para la salud pública, con el fin de implementar eficazmente las políticas de prevención y promoción de la salud, así como para hacer frente a los desafíos emergentes en materia de salud pública.

