



BOLETÍN DE INFORMACIONES

Nº 23

ABRIL 2019

Participación comunitaria en salud en el ámbito local. De la teoría a la práctica.

Edita: Consejería de Sanidad
del Principado de Asturias.

Redacción:

Oscar Suárez Álvarez (OBSA), Alba
Martínez Álvarez (SESPA), Belen
García Busto (SESPA), Sergio Palacio
Martín (Partycipa).

www.obsaludasturias.com

Participación comunitaria en salud en el ámbito local. De la teoría a la práctica.

En los últimos años han ido surgiendo diferentes experiencias exitosas en el campo de la participación ciudadana en salud, muchas de ellas lideradas desde el ámbito local institucional. Estas iniciativas se nutren de diferentes modelos y marcos teóricos y son coordinadas, principalmente, a través de espacios intersectoriales de trabajo.

Aunque el proceso no está exento de dificultades, existen herramientas a nivel macro, meso y micro, con las que podemos promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones relativas su salud y la de su comunidad.

Para hacer efectiva esta realidad contamos con diferentes elementos claves, tanto a nivel estratégico como operativo. Es necesario promover una cultura de participación desde un enfoque de equidad y abordando los determinantes de la salud desde estructuras locales intersectoriales y con participación de la ciudadanía.

Palabras claves: salud comunitaria, participación ciudadana, gobernanza local.

¿Qué modelos existen para facilitar la participación ciudadana en el ámbito local?

En los últimos años han ido surgiendo diferentes experiencias exitosas de las que hemos ido generando lecciones aprendidas. El desarrollo del presente documento de reflexión se centra en el abordaje de iniciativas lideradas desde el ámbito local institucional. La mayoría parten de espacios de trabajo intersectorial liderados desde el ámbito municipal. Los más representativos han sido la puesta en marcha de las Mesas Intersectoriales de Salud(1), lideradas por las entidades municipales, y por otro lado, los Consejos de Salud de Zona(2), liderados por los Equipos de Atención Primaria. Éstos últimos han tratado de iniciar una reorientación que les permita impulsar espacios de trabajo con la ciudadanía desde un enfoque más comunitario.

Desde el ámbito institucional, la Dirección General de Salud Pública, en el Principado de Asturias, ha tratado de promover un modelo de participación ciudadana, focalizado hacia el ámbito municipal, y basado en el desarrollo de un ciclo normalizado de intervención comunitaria(3) orientado a la movilización de diferentes espacios de gobernanza local(4). Esta iniciativa, parte de un marco teórico, y desarrolla una propuesta operativa, abierta y flexible adaptable a las necesidades de cada territorio. La intervención se estructura en diferentes fases que tratan de impulsar espacios de trabajo conjunto que permitan llevar a cabo el diseño de intervenciones promotoras de salud a partir, tanto de las necesidades como de los activos identificados en cada territorio.



BOLETÍN DE INFORMACIONES ACCIONES

Nº 23

ABRIL 2019

Participación comunitaria en salud en el ámbito local. De la teoría a la práctica.

Edita: Consejería de Sanidad
del Principado de Asturias.

Redacción:

Oscar Suárez Álvarez (OBSA), Alba
Martínez Álvarez (SESPA), Belen
García Busto (SESPA), Sergio Palacio
Martín (Partycipa).

www.obsaludasturias.com

Este proyecto estratégico está orientado a reforzar el trabajo en salud en el ámbito local, desde el que se lleva a cabo el diseño y ejecución de las políticas de salud y bienestar que afectan a la mayor parte de la ciudadanía.

¿Cuáles son las principales dificultades que se han identificado en este proceso de trabajo?

-Cultura de participación: se ha fomentado el desarrollo de una cultura que tiende al paternalismo institucional. Delegando así la asunción de responsabilidades en las instituciones y la administración pública y externalizando la gestión sobre la salud propia y colectiva.

-Liderazgo institucional: la falta de liderazgo y ordenación del desarrollo de programas de salud comunitaria ha sido la tónica dominante. Las iniciativas de participación ciudadana han crecido de forma desigual en los territorios condicionadas principalmente por proyectos promovidos desde profesionales, entidades o ciudadanía que impulsaban estas acciones desde el ámbito local.

-Estructura y funcionamiento de los espacios intersectoriales de trabajo. El desarrollo normativo de estos espacios institucionales se ha llevado a cabo sin una participación directa de los agentes claves que trabajan en los territorios provocando excesiva burocratización y “sanitarización”. En ocasiones, estos espacios han carecido de una adecuada representatividad de la ciudadanía. Han coexistido problemas tanto en lo que se refiere a duplicidad de estructuras, como a la total ausencia de las mismas.

-Ausencia de información o sobredosificación. Tanto por defecto o por exceso, no se dispone de información de calidad que permita priorizar las actuaciones a llevar a cabo en el ámbito local a partir de los déficits y necesidades de salud identificados en cada territorio. Esta situación provoca que no exista una adaptación de las intervenciones a las realidades locales.

¿Con qué herramientas contamos para la facilitar la participación ciudadana?

En la tabla 1 se pueden consultar diferentes herramientas que podríamos clasificar en tres niveles de intervención. En el primer nivel, “macro”, podríamos incluir el desarrollo de las diferentes políticas en cuestiones de salud/bienestar, así como la puesta en marcha de instrumentos estratégicos a nivel regional. En el segundo de los niveles, el nivel “meso”, incluiremos las instituciones y entidades que trabajan implementando esas políticas y estrategias en los territorios. El último de los niveles, el nivel micro, hace referencia a la gestión del día a día desde los diferentes profesionales y ciudadanía en el desarrollo y participación dentro de los espacios de trabajo organizados en cada municipio.



BOLETÍN DE INFORMACIONES

Nº 23

ABRIL 2019

Participación comunitaria en salud en el ámbito local. De la teoría a la práctica.

Edita: Consejería de Sanidad del Principado de Asturias.

Redacción:

Oscar Suárez Álvarez (OBSA), Alba Martínez Álvarez (SESPA), Belen García Busto (SESPA), Sergio Palacio Martín (Partycipa).

www.obsaludasturias.com

Tabla 1. Herramientas para fomentar la participación ciudadana

Nivel macro – las políticas	Elementos claves que aborda
Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad(5)	Orientación del sistema sanitario hacia la promoción de la salud (Artículo 6)
Ley 1/1992, de 2 de julio, del SESPA(6)	Incorporación de principios centrados en la participación y equidad (Artículo 3)
Plan sobre Drogas del Principado de Asturias, 1995(7)	Orientación hacia la Promoción de la Salud. Dinamización de planes de intervención a nivel municipal
Decreto 2/2006, de 12 de enero(2) y Decreto 3/2006, de 12 de enero (8)	Definición de la estructura y funcionamiento de los Consejos de salud
Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública(9)	Promoción de la salud y determinantes sociales (Artículo 16). Participación efectiva de la ciudadanía (Artículo 5 y 16)
Guía de implementación local de la Estrategia Nacional de Promoción de la Salud, 2013 (1).	Puesta en marcha de espacios intersectoriales orientados a la promoción de la salud
Estrategia de Atención a las Personas con Enfermedad Crónica en Asturias,2014(4)	Desarrollo operativo y dinamización de espacios intersectoriales en el ámbito local
Nivel meso – las instituciones-	Elementos claves que aborda
Espacios intersectoriales de trabajo (Consejos de Salud, Mesas Intersectoriales, sistemas de gobernanza)	Adaptación al municipio, trabajo conjunto, movilización y empoderamiento progresivo de la ciudadanía, liderazgo compartido, necesidades y activos identificados
Instituciones públicas, asociaciones y ciudadanía	Recursos públicos comunitarios orientados a facilitar la participación ciudadana
Herramientas orientadas a la acción	Guía de Salud comunitaria, Guía de Prescripción Social, Base de datos de activos
Subvenciones, convenios, licitaciones	Dotación de recursos económicos y líneas de financiación para proyectos que integren la participación ciudadana
Observatorio de Salud en Asturias	Herramienta orientada a facilitar información sobre déficits y activos y apoyar la dinamización de espacios intersectoriales
Nivel micro – los profesionales-	Elementos claves que aborda
Formación en salud comunitaria	Formación online sobre la implementación de la estrategia Nacional de Promoción de la Salud en el ámbito local. Formación a residentes de ciencias de la salud, cursos, seminarios, y jornadas
Integración en el trabajo cotidiano	Organización de la cartera de servicios en AP. Reorganización de actuaciones en el ámbito municipal en función de las necesidades y activos identificados
Reorientación del trabajo en AP - “mirando hacia la comunidad” -	Integración en los dispositivos de AP del modelo de abordaje biopsicosocial, la entrevista clínica y la recomendación de activos de salud



BOLETÍN DE INFORMACIONES ACCIONES

Nº 23

ABRIL 2019

Participación comunitaria en salud en el ámbito local. De la teoría a la práctica.

Edita: Consejería de Sanidad
del Principado de Asturias.

Redacción:

Oscar Suárez Álvarez (OBSA), Alba
Martínez Álvarez (SESPA), Belen
García Busto (SESPA), Sergio Palacio
Martín (Partycipa).

www.obsaludasturias.com

¿Cuáles son los elementos claves que convierten en exitosas estas experiencias de participación?

Podríamos definir una experiencia exitosa como aquella que es capaz de movilizar los esfuerzos coordinados de la ciudadanía y las instituciones públicas para mejorar la salud de la población en su conjunto influyendo sobre sus determinantes de salud y teniendo en cuenta una perspectiva de equidad en el desarrollo de sus actuaciones.

Elementos claves para facilitar el éxito en el desarrollo de actuaciones exitosas:

A nivel estratégico

-Tener en cuenta una perspectiva de salud en todas las políticas con una reorientación del trabajo en el ámbito municipal basado en principios de buena gobernanza, entornos saludables y acceso a la información y conocimientos(10).

-Facilitar la creación de espacios intersectoriales de participación de la ciudadanía.

-Disponer de cauces que garanticen una adecuada representatividad y participación de la ciudadanía en diferentes espacios de trabajo. Éstos han de disponer de apoyo institucional y político para garantizar la sostenibilidad de los mismos.

- Reforzar el trabajo de liderazgo, tanto a nivel técnico como político, a través de los espacios intersectoriales locales.

-Reforzar los recursos económicos y técnicos orientados a incluir una perspectiva de participación en las diferentes acciones llevadas a cabo en el ámbito de la salud pública.

A nivel operativo

-Situarse el foco de la intervención en el ámbito municipal, en el que transcurren la mayor parte de las políticas de bienestar.

-Entender que no todo el mundo quiere participar, ni tiene que hacerlo por igual(11).

-Socializar el conocimiento iniciando procesos de reflexión que trabajen desde modelos que tengan en cuenta déficits y activos de la población desde un enfoque de equidad.

-Planificar el desarrollo de actuaciones comunitarias a partir no solo de las necesidades, sino también de los intereses y competencias de la población.

-Enfocar las intervenciones hacia los determinantes de salud y no sólo a los estilos de vida.

-Establecer mecanismos de evaluación que permitan introducir acciones de mejora y comunicar los avances conseguidos.

-Evitar la duplicidad de estructuras en todos los ámbitos.



BOLETÍN DE INFORMACIONES

Nº

23

ABRIL 2019

Participación comunitaria en salud en el ámbito local. De la teoría a la práctica.

Edita: Consejería de Sanidad
del Principado de Asturias.

Redacción:

Oscar Suárez Álvarez (OBSA), Alba
Martínez Álvarez (SESPA), Belen
García Busto (SESPA), Sergio Palacio
Martín (Participa).

www.obsaludasturias.com

Conclusiones

El cambio de paradigma de la participación supone el desarrollo de una cultura de participación orientada hacia la promoción de la salud, desde el que la ciudadanía y las instituciones puedan trabajar en el desarrollo de espacios de trabajo en el ámbito local que permitan mejorar la salud tanto individual, como colectiva. Tratando de poner el punto de mirar en la modificación de los determinantes de la salud desde una perspectiva de equidad.

Es necesario seguir trabajando en el desarrollo de espacios de encuentro y reflexión en los que la ciudadanía, la administración y los agentes claves que trabajan en los municipios puedan seguir compartiendo ideas, avances y dificultades en la implementación de estos modelo de trabajo a nivel local.



BOLETÍN DE INFORMACIONES

Nº 23

ABRIL 2019

Participación comunitaria en salud en el ámbito local. De la teoría a la práctica.

Edita: Consejería de Sanidad
del Principado de Asturias.

Redacción:

Oscar Suárez Álvarez (OBSA), Alba
Martínez Álvarez (SESPA), Belen
García Busto (SESPA), Sergio Palacio
Martín (Partycipa).

Bibliografía

- (1) Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Guía para la implementación local de la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el SNS Madrid, 2015.
- (2) Decreto 2/2006, de 12 de enero, por el que se regula la Constitución y Funcionamiento de los Consejos de Salud de Zona. BOPA núm. 20 de 26 de enero de 2006.
- (3) Consejería de Sanidad. Dirección General de Salud Pública. Observatorio de Salud en Asturias. Guía para trabajar la Salud Comunitaria en Asturias. Oviedo, 2016. Disponible en:
http://www.obsaludasturias.com/obsa/wp-content/uploads/Guia_salud_comunitaria_2016.pdf
- (4) Personas sanas, poblaciones sanas: ordenación y elaboración de las Estrategias de Salud y Atención a la Población con Enfermedad Crónica en Asturias. Consejería de Sanidad y Servicio de Salud del Principado de Asturias Gobierno del principado de Asturias; 2014. Disponible en:
https://www.asturias.es/Astursalud/Ficheros/AS_Salud%20Publica/Estrategias/Estrategia%20Cronicidad/Estrategia%20Cronicidad_online.pdf
- (5) Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. (BOE núm. 102, de 29 de abril de 1986)
- (6) Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias. (BOE núm. 211, de 2 de septiembre de 1992)
- (7) Plan sobre drogas para Asturias y sus actuaciones [Internet]. Asturias: Dirección General de Salud Pública [Citado el 15 de Enero de 2018]. Disponible en:
<https://www.asturias.es/portal/site/astursalud/menuitem.461040ff6bd06c3be65750268414ea0/?vgnnextoid=6997d1dfb9b53210VgnVCM10000097030a0aRCRD>
- (8) Decreto 3/2006, de 12 de enero, por el que se regula la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Salud de Área. (BOPA num. 20 del 26 de enero de 2006)
- (9) Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE núm. 240, de 5 de octubre de 2011)
- (10) Declaración de Shanghái sobre la promoción de la salud en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 9ª Conferencia Mundial de Promoción de la Salud. Shanghái, 2016. Disponible en:
<http://www.who.int/healthpromotion/conferences/9gchp/Shanghai-declaration-final-draft-es.pdf.pdf>
- (11) Marco Marchioni, Luz Morín Ramírez. La Intervención Comunitaria. Comunidad 2016; 18 (2).