

## Marc teòric

El marc teòric d'aquesta guia i, per tant, dels plans locals de salut, es fonamenta en un concepte clau: els determinants de la salut; i a través seu incorpora l'anomenada Estratègia de Salut en Totes les Polítiques. L'Acció Local en Salut consisteix a portar aquesta estratègia a l'àmbit local fent èmfasi en la importància de la participació ciutadana.

### **Estratègia de Salut en Totes les Polítiques (STP)<sup>3 i 4</sup>**

Si la solució als actuals problemes de salut pública es troba majoritàriament vinculada al desenvolupament del procés de millora de la salut en la comunitat, on han de participar i adoptar decisions altres sectors i, per descomptat, els individus mateixos, la resposta es troba en l'estratègia mundial de salut en totes les polítiques.

L'enfocament de la salut en totes les polítiques se sustenta sobre la sòlida evidència del fet que la salut depèn, en gran mesura, de factors econòmics, culturals, mediamientals, socials i polítics vinculats a polítiques no sanitàries. També se sustenta en la idea que, al seu torn, una població sana constitueix un recurs essencial per al creixement i el desenvolupament econòmic d'un país.

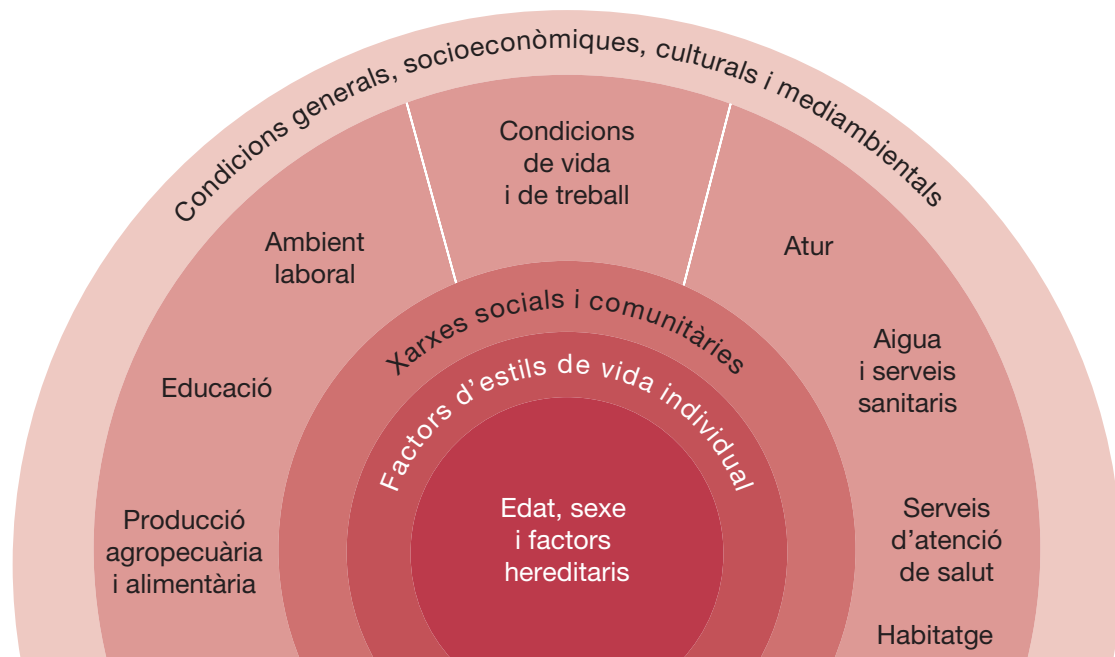
En la pràctica, es tracta d'analitzar els determinants de la salut de la població sobre els quals es pot intervenir des de les polítiques de sectors que no són el sanitari –educació, serveis socials, transport, comerç, indústria, medi ambient, habitatge, urbanisme i agricultura, entre d'altres–, per millorar les condicions de salut de les persones. Es tradueix en la formulació de polítiques transversals amb unes metes que no responen necessàriament a les d'un sector o sectors particulars, sinó a la finalitat última de protegir i millorar la salut com a objectiu estratègic de govern.

---

3. L'estratègia es justifica a Europa en el marc de l'article 152 del Tractat d'Amsterdam, en el qual s'estableix que: «en definir-se i executar-se totes les polítiques i accions de la Comunitat, es garantirà un alt grau de protecció de la salut humana». Declaració de Roma del 18 de desembre de 2007, sobre la Salut en Totes les Polítiques, per la qual s'incorpora a la UE.

4. Organització Mundial de la Salut. Declaració d'Adelaida sobre la salut en totes les polítiques. Cap a una governança compartida a favor de la salut i el benestar. Adelaida, 2010.

## Fonaments científics de l'ESTP



Font: Esquema del model multinivell dels determinants de la salut (Dahlgren & Whitehead, 1991).

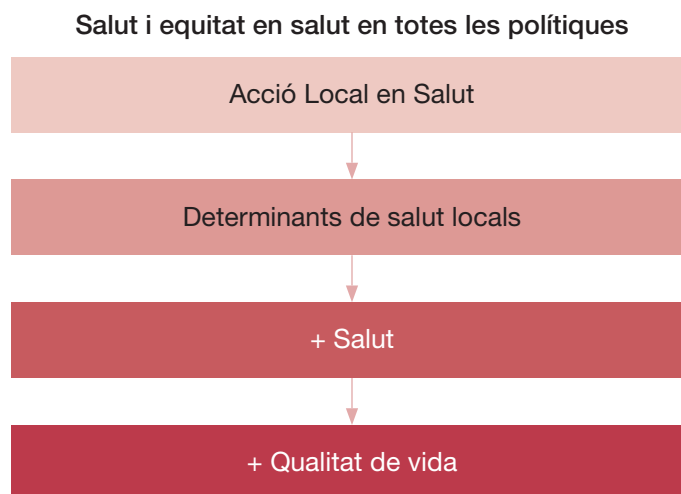
En el desenvolupament de l'Estratègia, les recomanacions de l'Organització Mundial de la Salut, realitzades a través de la seva Comissió sobre determinants socials de la salut, són molt concretes:

- Millorar les condicions de vida.
- Lluitar contra la distribució desigual del poder, els diners i els recursos.
- Mesurar i analitzar les desigualtats socials en salut.

El treball per determinants socials de la salut demostra no solament la necessària implicació d'altres sectors, sinó també la desigual distribució de la salut en una població. D'aquí que l'estratègia es vagi consolidant com una estratègia global de salut i equitat en totes les polítiques.

La resposta es troba en una nova forma de govern, en la implicació de les diferents polítiques, en la participació de la ciutadania; la resposta rau a treballar en un marc de governança local impulsant mesures concretes per atènyer l'equitat en matèria de salut, tot afavorint alhora la creació d'una xarxa local.

## L'estratègia global



Font: Elaboració pròpia.

## Salut i equitat en totes les polítiques i la crisi global

En aquest context, és obligat fer èmfasi en la greu situació de crisi global que vivim. L'impacte social de la crisi és generalitzat i cal preveure'n les conseqüències en la salut de la població, ja que s'ha demostrat la seva vinculació amb un augment de la morbidimortalitat per diferents causes en els col·lectius més vulnerables, i un increment de risc d'exclusió social.

Així, és imprescindible una resposta immediata per cobrir les necessitats bàsiques i la protecció de grups vulnerables i un treball prospectiu, amb efectes previsibles a mitjà o llarg termini, que dediqui una atenció especial a:

- La població infantil actual, que seran els adults d'aquí a una i dues dècades.
- Les poblacions que viuen en una situació més desfavorida i vulnerable, algunes de manera crònica, i que acumulen el percentatge de pobresa més elevat, sobretot la població de més edat, els immigrants, les persones aturades de llarga durada, els treballadors manuals no qualificats, i dones i persones en situació econòmica i laboral precària amb fills menors o persones dependents al seu càrrec.

El procés d'elaboració d'un Pla Local de Salut i la creació d'una xarxa local en salut permetran saber quins són, d'una manera sistematitzada i des de la comunitat, les necessitats i els recursos; promoure i desenvolupar les eines intersectorials i guiar les polítiques locals en aquest sentit. Constitueixen un instrument idoni per posar en marxa un procediment d'abordatge de les manques d'equitat, basat en els determinants de la salut, i en funció dels gradients socials.

És un bon moment, en resposta a aquest empobriment de la població i la retallada de despesa pública, per fomentar i prioritzar activitats de prevenció de riscos i promoció d'estils de vida saludables.

Això no obstant, integrar els objectius de salut en les polítiques d'altres sectors és una tasca complexa a causa dels processos de presa de decisions, la cultura organitzativa dels departaments o compartiments tancats en si mateixos i l'existència de diferents àmbits de decisió en salut, des de l'àmbit global fins al local.

Com que no tots els sectors o agents locals es troben en la mateixa posició, serà un trajecte esglaonat i progressiu, que parteix de la necessitat de treballar conjuntament i requereix una certa maduresa pel que fa a l'actitud de compartir i transferir coneixement. Demana una capacitació conjunta que assolirà la màxima expressió quan els diferents sectors comparteixin el procés de planificació, acció i avaluació de resultats.

La convergència dels objectius dels diferents sectors al voltant de la salut pública, en què cada sector actua des del seu marc de competències, ha de conduir cap a una altra, i nova, mena de governança, que s'entén com el desenvolupament de polítiques capaces de reforçar la interacció i les relacions entre els organismes regionals, provincials i locals d'una banda i la societat civil de l'altra.

Les situacions de crisi econòmica haurien de ser identificades com una oportunitat per realitzar canvis importants en la planificació, la governança i la gestió, buscant millorar l'eficiència i l'equitat. Això es pot aplicar a tots els sectors públics, inclòs el sanitari. (Informe SESPAS, 2011.)

## Acció Local en Salut (ALS)

Treballar en l'àmbit local és molt important, no tan sols perquè és l'escenari més favorable per al desenvolupament de dinàmiques polítiques, socioeconòmiques, mediambientals, etc., sinó perquè en l'àmbit local és on se circumscriu el territori on viuen, actuen i exerceixen els drets i les obligacions el conjunt de veïns, on es desenvolupen les activitats socials i productives i on es generen les xarxes de col·laboració i de suport.

Però, fonamentalment, perquè és on l'estratègia de salut en totes les polítiques convergeix en una única figura que té la capacitat de posar-la en marxa: l'alcalde i el seu equip de govern.

Portar l'estratègia de salut en totes les polítiques del territori és el que s'anomena Acció Local en Salut i es defineix com *un conjunt d'actuacions liderades pels governs locals i orientades a situar la política i les accions de salut –prevenció, promoció i protecció– en l'escenari més proper a la població*. D'aquesta manera possibiliten les sinergies de les polítiques públiques, la implicació del sector privat i de la ciutadania. Estem parlant de la governança de la salut en el territori local.

La tasca de l'Acció Local en Salut és anar creant un escenari de convergència, entre tots els sectors i actors públics i privats, capaç de reorientar recursos i organitzar la resposta d'una manera conjunta i compartida. Es tracta de centrar les accions en po-

lítiques territorials organitzades i establir amb claredat el paper de cada administració en l'organització. És la tasca a desenvolupar al llarg del procés de construcció, elaboració i execució d'un Pla Local de Salut.

El resultat és l'establiment i el desenvolupament d'una xarxa local que treballa per a la millora de la salut de la població, amb un enfocament de perdurabilitat en el temps i seguint un procés de planificació, que es concreta en un instrument clau: el Pla Local de Salut, el qual representa una manera de fer i incorpora una anàlisi i una aproximació a la realitat en salut local, com també les respostes als principals problemes i necessitats detectats en l'àmbit de la salut, mitjançant accions concretes i específiques.

El Pla Local de Salut recull la planificació, l'ordenació i la coordinació de les actuacions que es fan en matèria de salut pública (prevenció, promoció i protecció) en l'àmbit d'un municipi o d'una mancomunitat de municipis.

Alguns sectors, com ara els de medi ambient, serveis socials o educació solen contemplar els resultats sobre la salut entre els seus objectius principals. En aquests casos, és més senzill concretar interessos comuns. Tanmateix, en sectors en què hi ha interessos contraris, el repte és molt més gran i requereix un treball més intens, de manera que els resultats poden necessitar més temps.

#### Recomanacions per a l'Acció Local en Salut

La qüestió central és incrementar la possibilitat d'incloure criteris de salut en les agendes dels responsables de l'elaboració de polítiques, que mai abans no han contemplat la salut com a part dels seus objectius.

Es requereix un enfocament conjunt en què els objectius transversals es trobin definits clarament des del principi.

Cal buscar beneficis mutus per a tots els agents involucrats en aquest procés.

L'objectiu és aconseguir guanys en salut sense reduir la intenció primària dels diferents sectors.

Aprofitar les crisis com a oportunitats per a la cooperació entre els diferents sectors.

## Participació ciutadana en el procés

Com ja s'ha demostrat, vivim un moment de canvi, un moment de transició de la societat de la informació a la del coneixement; una obertura ciutadana d'aproximació als decisors, al govern; una aposta per la transparència i la rendició de comptes; un moment en què la ciutadania agafa protagonisme mitjançant una construcció en xarxa de la societat.

Evolucionem envers una societat més madura que aconseguirà un més gran desenvolupament a mesura que sigui capaç de traslladar a la ciutadania el coneixement en la millora de la salut i el benestar, bo i influint en les diferents formes i estils de vida i actuant tant sobre l'entorn físic com el social.

És clar que la ciutadania, ja sigui individualment o associada en estructures institucionals estables, des de les xarxes socials, mitjançant noves tecnologies, etc., és imprescindible per al desenvolupament de l'Acció Local en Salut.

Aplicar la governança i ser una persona participativa és compartir una visió, tenir interès en la participació com a base per compartir el poder, actuar en xarxa, generar aliances, acceptar la deliberació com a mètode de construcció de les decisions, apreciar la col·laboració pública i privada i, en definitiva, comprendre que l'espai públic és cosa de tothom i per a tothom.

Participar exigeix una escolta activa sobre les expectatives i els interessos de la ciutadania i promoure un model relacional que enriqueixi el procés de presa de decisions en els afers públics.

#### Construcció d'un model de participació

És important desenvolupar un sistema de comunicació multicanal que garanteixi la proactivitat, la interactivitat i la personalització dels continguts aportats a la ciutadania (estratègia de comunicació, Web 2.0, entre d'altres).

Els mitjans o instruments que cal utilitzar inclouen la participació directa mitjançant consultes o referèndums, la iniciativa popular, la gestió concreta d'un servei públic, fòrums comunitaris, pressupostos participatius, el consell o comissió social i/o consultiu de la ciutat, entre d'altres.

Pel que fa a l'acció local en l'àmbit de la salut, la participació ciutadana s'efectua a través de la dinàmica del procés d'elaboració d'un Pla Local de Salut i el flux entre els diferents actors, tenint en compte que, encara que la ciutadania hagi de formar part de tot el procés, hi ha tres moments clau:

- el moment d'identificar problemes i necessitats: en la percepció de la salut, la priorització i l'abordatge (Perfil de Salut Local);
- la presa de decisions per a l'acció (Pla d'Acció), execució i avaluació del procés;
- la configuració dels grups de treball que conformaran la xarxa local.

### **Aspectes que cal tenir en compte per a la participació en la xarxa local**

Evitar la fatiga per la multiplicació dels processos participatius.

Prevenir la «por» a la participació: reforçar l'actitud positiva envers la planificació conjunta i el pacte.

Precisió, claredat i transparència en objectius, fases, cronogrames i procediments: cal ser eficaç i eficient, i actuar amb objectius clars i ben definits.

Identificació adequada dels actors de la participació.

Promoure una dinàmica de grups constructiva: superar la queixa i enunciar propostes d'acció i millora.

Cuidar la gestió de la participació i la seva intencionalitat.

Fer arribar el resultat de la participació a la ciutadania.

### **Resum**

La salut és un valor i una condició indispensable per al progrés de la societat.

L'estratègia és la salut i l'equitat en totes les polítiques.

L'enfocament és el de l'Acció Local en Salut basada en els determinants de la salut, el lideratge dels governs locals i les aliances intersectorials i interdisciplinàries.

La garantia de sostenibilitat es troba en la xarxa ciutadana que s'articula mitjançant una participació real i activa.

L'instrument és el Pla Local de Salut.