

Manual para
la elaboración de
**Planes
Locales
de Salud**





- 2 -

Marco estratégico y normativo
de la Acción Local en Salud



Índice

2.1. ¿Cómo se puede contribuir desde lo local a mejorar la salud de las personas?	20
2.1.1. Desde dónde partimos: Fundamentos de la Acción Local en Salud	23
2.1.2. Trabajamos en Acción Local en Salud, pero ¿cómo?	26
2.2. Marco normativo para el proceso de elaboración de un Plan Local de Salud	30



Ámbito local



2.1. ¿Cómo se puede contribuir desde lo local a mejorar la salud de las personas?

El mundo se está urbanizando a un ritmo sin precedentes, las ciudades determinan la salud de su población, por lo que se plantea un enorme desafío para la salud. En este contexto, se concibe un trabajo local, en el espacio más cercano a la ciudadanía, donde ésta desarrolla su convivencia, establece sus relaciones y construye su entorno. Es, además, donde la ciudadanía toma sus decisiones sobre los aspectos determinantes de su salud a nivel individual, familiar y colectivo.

Por tanto, el ámbito local es el más efectivo para situar las políticas y las acciones de Salud Pública, porque es en este territorio donde existe una única figura capaz de poner en marcha estas políticas, el Alcalde o Alcaldesa y su Equipo de Gobierno, quienes lideran los procesos relevantes para la salud e incorporan en la agenda local la perspectiva de salud.

Para poder trabajar en la mejora de la salud de la ciudadanía en los municipios hemos de conocer y manejar algunos conceptos básicos esenciales que se describen brevemente en este capítulo.

El primer concepto que tenemos que abordar y clarificar es Acción Local en Salud, que aporta la clave del trabajo en los municipios.



Es la acción llevada a cabo en un municipio, con el fin de mejorar la salud y las condiciones de vida de su población, con el liderazgo de la alcaldía, de manera intersectorial y participada con la ciudadanía y que se materializa en un Plan Local de Salud. ¿Por qué lo hacemos? O ¿Cuál es su objetivo?

Planteamiento de la **Acción Local en Salud**

¿Cuál es el objetivo de hacer un **planteamiento** de salud pública en el territorio?



Favorecer la participación comunitaria

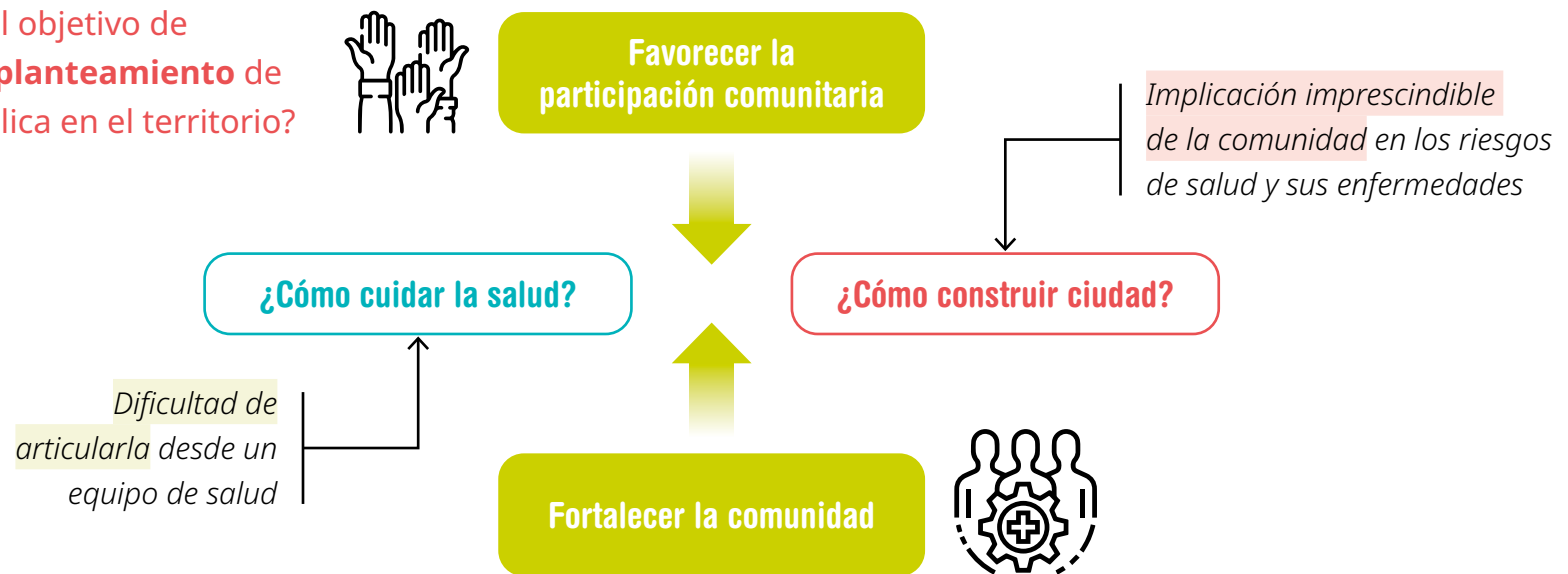
Implicación imprescindible de la comunidad en los riesgos de salud y sus enfermedades

¿Cómo cuidar la salud?

¿Cómo construir ciudad?

Dificultad de articularla desde un equipo de salud

Fortalecer la comunidad



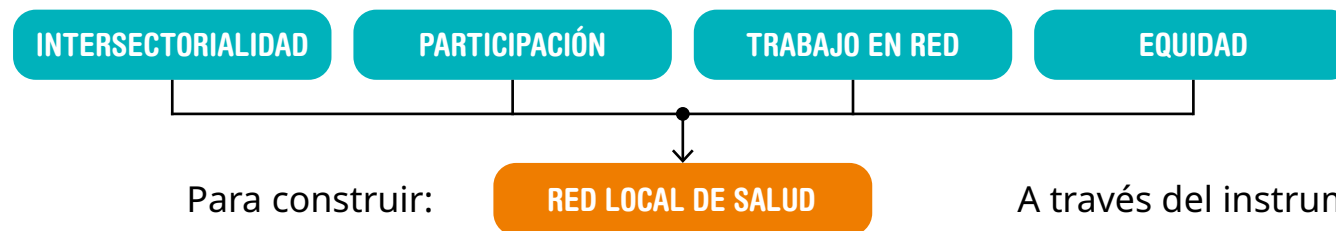
La Acción Local en Salud es una manera de llevar la Salud en Todas las Políticas al nivel local y comprende un conjunto de actuaciones orientadas a situar la política y las acciones de salud (prevención, promoción y protección de la salud) en el escenario más cercano a la población, posibilitando las sinergias de las políticas públicas, la implicación del sector privado y de la ciudadanía, con el liderazgo de los gobiernos locales. **Su instrumento es el Plan Local de Salud.**

Desde dónde partimos: **Fundamentos** de la Acción Local en Salud



Trabajamos en **Acción Local en Salud...**
pero ¿cómo?

Basada en unos principios de:





A continuación, desarrollamos estos otros conceptos básicos que aparecen en la imagen anterior, organizados de la siguiente manera:

Desde dónde partimos: Fundamentos de la Acción Local en Salud.

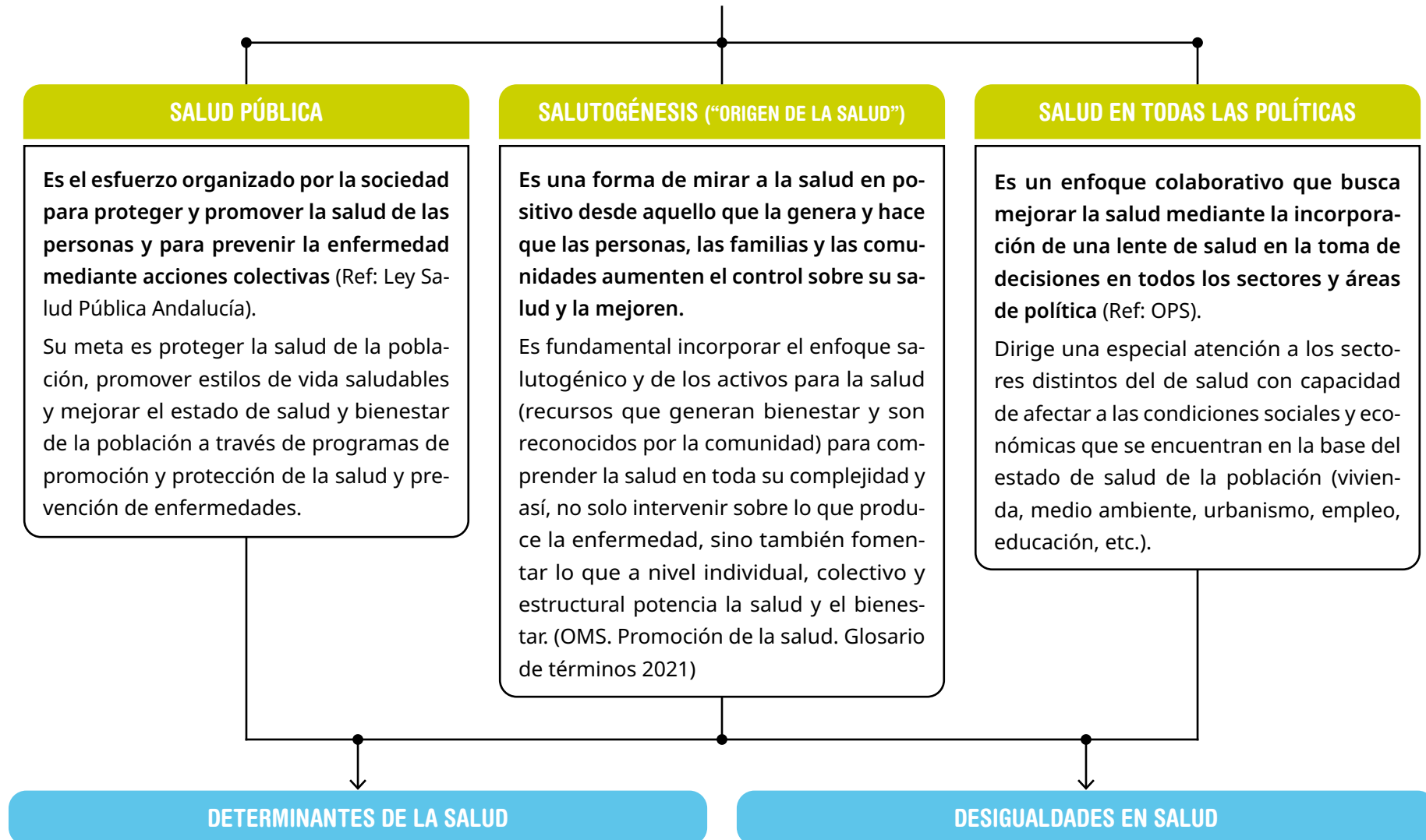
Trabajamos en Acción Local en Salud, pero **¿cómo?**

2.1.1. Desde dónde partimos: Fundamentos de la Acción Local en Salud

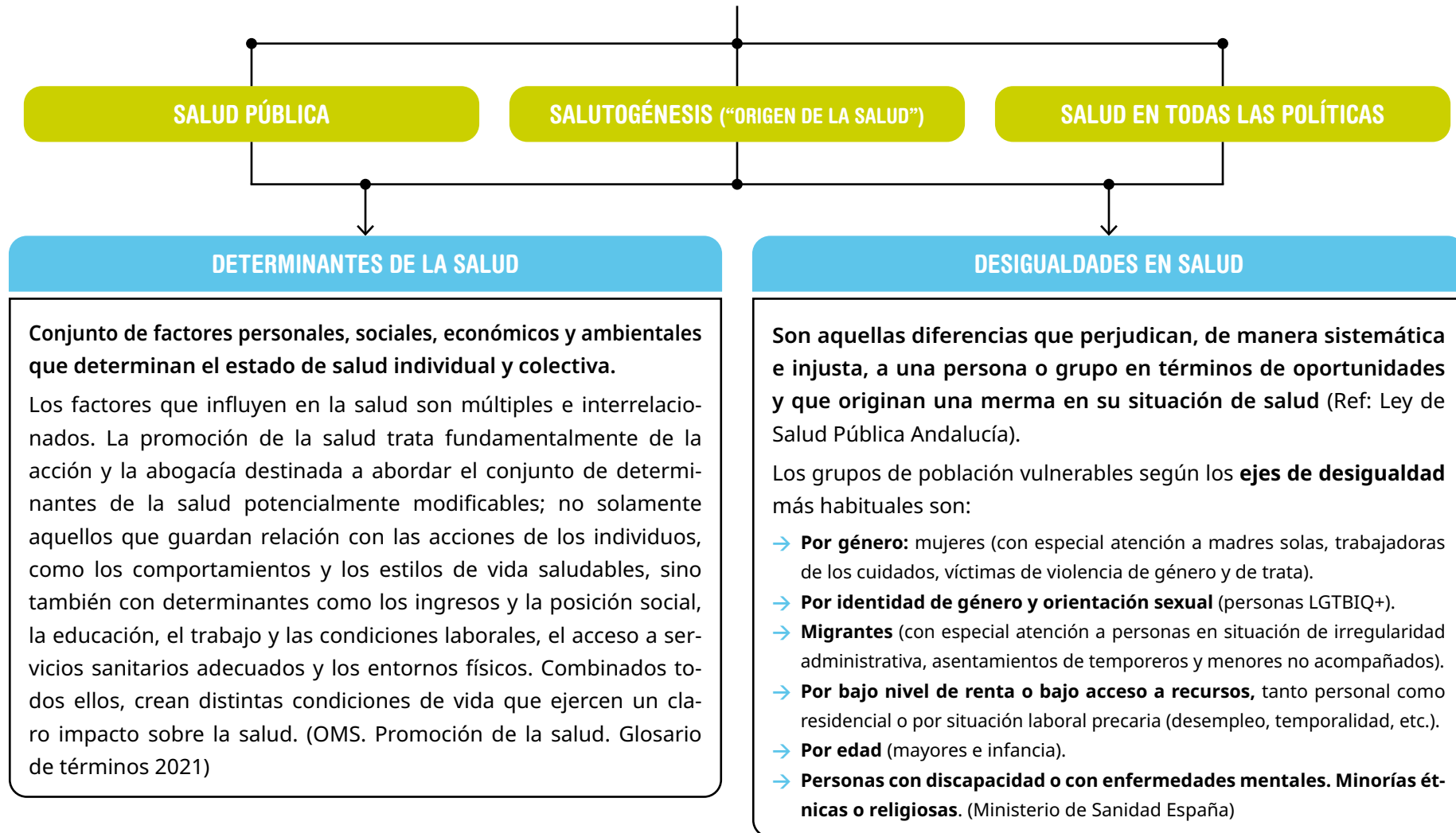
En primer lugar, ¿Cuáles son los fundamentos teóricos y prácticos que subyacen a todo el trabajo que se hace en Acción Local en Salud?

Trabajamos desde el marco de la **Salud pública, la Salutogénesis y la Salud en Todas las Políticas**. Y lo hacemos siempre sin perder de vista que existen unos **Determinantes Sociales** de la Salud y que en cada uno de ellos pueden existir **Desigualdades en Salud** que tendremos que tener en cuenta en el desarrollo de nuestro Plan Local de Salud. ¿Cómo se define cada uno de estos términos fundamentales?

Fundamentos de la Acción Local en Salud



Fundamentos de la Acción Local en Salud

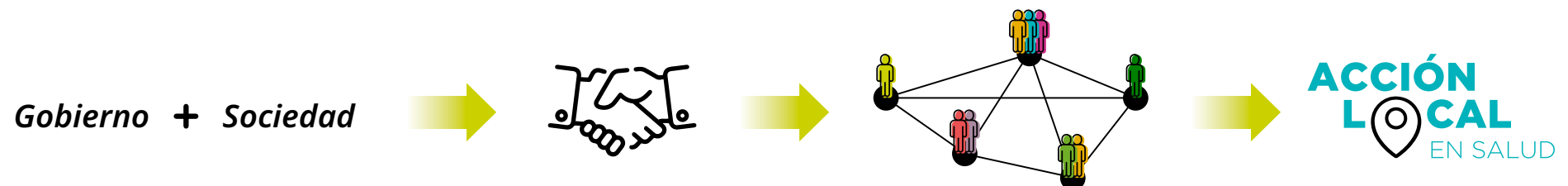


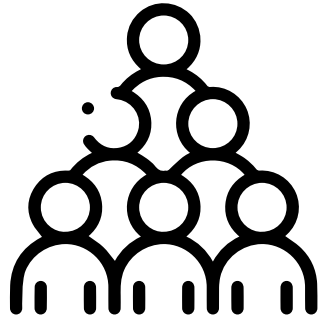
2.1.2. Trabajamos en Acción Local en Salud, pero ¿cómo?

Una vez que empezamos el trabajo en Acción Local en Salud en un municipio concreto, teniendo claro de dónde partimos y los fundamentos teóricos y prácticos que subyacen al trabajo en Acción Local en Salud (y que hemos visto arriba), la primera idea clara es que hemos de trabajar mediante una forma de gobierno: la **gobernanza** para la Acción Local en Salud.

Hoy en día el gobierno ha perdido el monopolio de la acción pública, y requiere para la efectividad de las políticas públicas poder contar con otros actores, lo que implica una completa redefinición de las relaciones entre gobierno y sociedad, relativizando por completo la frontera entre ambos, conformando una **red de política pública compuesta por una multiplicidad de actores públicos y privados** que influyen en el proceso político concreto de que se trate, tanto en la identificación, en la elaboración, en la decisión, como en la ejecución y el control de las actividades públicas.

Gobernanza para la Acción Local en Salud





La Gobernanza es entendida como una fórmula política por la cual la ciudadanía y sus organizaciones asumen la participación y cooperación en la definición de las políticas públicas y en el seguimiento de las mismas.

Un buen Plan Local de Salud es equivalente a un **proyecto de gobierno en términos de salud.**

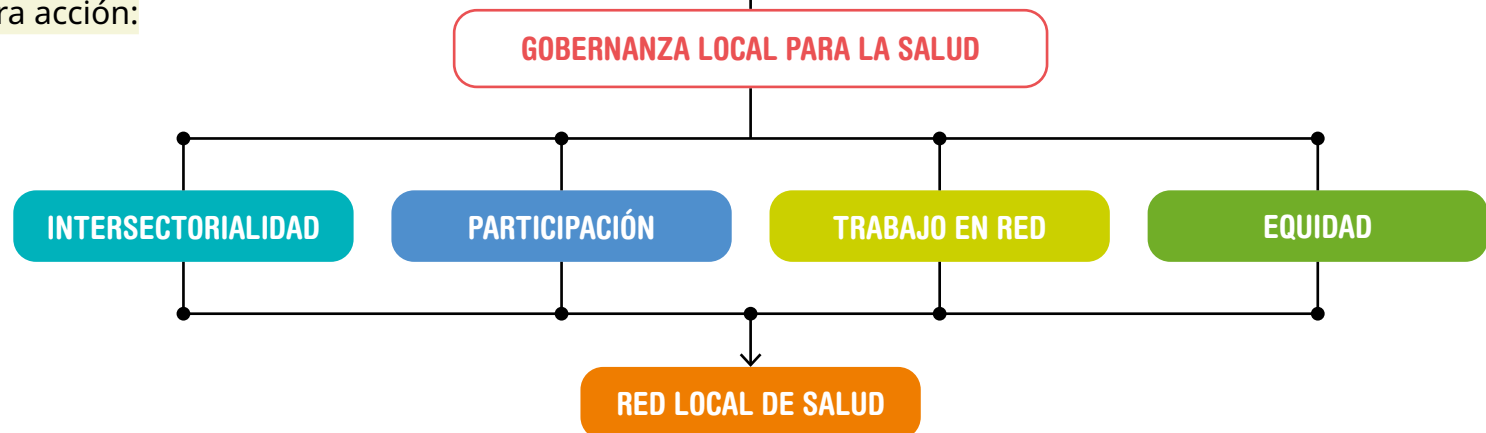
Nuestro trabajo en Acción Local en Salud dentro de ese marco de gobernanza se basa en unos principios. Dentro del proyecto RELAS, destacamos y priorizamos los siguientes principios básicos para nuestra acción:

Trabajamos en **Acción Local en Salud...**



pero ¿cómo?

Principios básicos



Principios básicos

INTERSECTORIALIDAD

La acción local en salud ha tomado como instrumento fundamental la acción intersectorial.

Es decir, la orientación de los distintos sectores públicos y privados hacia el fomento de estilos de vida saludables y potenciadores de proyectos vitales que desarrollen de forma armónica a las personas, familia y comunidad.

El sector sanitario no puede por sí mismo abordar todos los aspectos relacionados con estilos de vida saludables en el municipio. Deben contribuir todos los sectores de la vida municipal: educación, vivienda, medioambiente, etc.

TRABAJO EN RED

En Acción Local en Salud, se intentará trabajar con los distintos sectores de forma interrelacionada generando una Red también dentro del municipio.

El trabajo en red es una actividad social que requiere habilidades para comunicar, colaborar, entenderse y pensar con los demás.

PARTICIPACIÓN

La búsqueda de la mejora de la salud de toda la población debe ser tomado como un objetivo de la propia población.

La mejor forma de hacerlo es que dicha población participe en el Plan Local de Salud desde su inicio y durante todas sus fases, en la planificación, ejecución y evaluación del Plan.

La participación ciudadana puede ser definida como la intervención activa y consciente, fundamentada en el derecho ciudadano a la participación, de las personas, entidades o asociaciones cívicas en procesos organizados para la toma de decisiones en asuntos de interés público.

EQUIDAD

Uno de los objetivos máximos de nuestros Planes Locales de Salud habrá de ser promover la equidad en Salud, es decir, que todas las personas tengan la oportunidad de alcanzar su máximo potencial en salud.

Implica que los recursos sean asignados según las necesidades de las personas y grupos, para que nadie quede en desventaja. Por esto, hemos de asegurar que las intervenciones que implementemos tengan el mayor alcance e inclusividad posibles. Para ello, hemos de prestar atención a las posibles barreras (vinculadas a las desigualdades sociales) que existan tanto para que las personas participen como para que se beneficien de las acciones previstas en el Plan. (Ministerio de Sanidad España)

Si enfocamos nuestro trabajo en Acción Local en Salud desde estos principios de Intersectorialidad, Participación, Trabajo en Red y Equidad, construimos una **Red Local de Salud**, que podemos definir como:

- Una articulación comunitaria para trabajar los problemas de salud locales;
- Una estructura operativa de acción intersectorial en un espacio común, contando con la participación de la ciudadanía, y estableciendo relaciones entre las personas, los grupos y la comunidad, así como la conexión entre las instituciones y otras entidades territoriales, que posibilita el desarrollo de actividades conjuntas y facilita una colaboración de forma estable y sistemática, evitando duplicidades y potenciando el trabajo en conjunto.



Y el instrumento para trabajar de esta forma es el **Plan Local de Salud** que ya explicamos en la introducción de este manual. Y cuyo desarrollo metodológico constituye el propósito de este manual.

2.2. Marco normativo para el proceso de elaboración de un Plan Local de Salud

En el contexto de desarrollo de la Acción Local en Salud, contar con un marco normativo amplio y claro permite:

- Avalar con fuerza de ley el necesario liderazgo local y el asesoramiento y apoyo de la administración autonómica con competencias en materia de salud.
- Contextualizar y concretar las competencias concretas de cada administración u organización implicadas, y contribuir a la definición de sus diferentes funciones.

Existe una secuencia jurídica y normativa desde el nivel internacional al propiamente local que regula cómo debemos trabajar.



A nivel internacional:

Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible: Adoptada por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas en la 'Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible' en 2015 en Nueva York. Consta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que proporcionan un plan global unificado para el desarrollo sostenible, aplicable por igual a países en desarrollo y desarrollados. De esos 17 Objetivos, la ONU dedica el tercero de ellos a los grandes desafíos a la Salud y el Bienestar, porque según se recoge en el ODS-3 "Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades es esencial para el desarrollo sostenible".

La Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985): Ratificada por España el 20 de enero de 1988, recoge los derechos de las entidades locales.

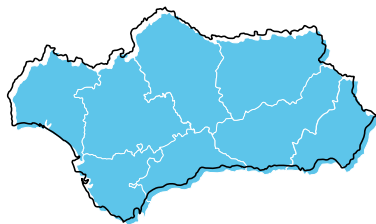


En España:

Son múltiples y variadas las referencias normativas para enmarcar la relación del ámbito local con la salud y de la salud con el ámbito local como son:

- Constitución Española
- Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 7/1985
- Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
- Ley General de Sanidad de 1986

La Estrategia Nacional de Promoción de la Salud y Prevención en el Sistema Nacional de Salud, aprobada en 2013, busca integrar y coordinar los esfuerzos de promoción de la salud y prevención en todos los niveles, sectores y actores implicados. Esta estrategia tiene entre sus principios rectores la Salud en Todas las Políticas y propone el trabajo en el ámbito local como un aspecto clave para ganar salud.



En Andalucía:

- Estatuto de Andalucía
- Ley 2/1998 de Salud de Andalucía
- Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía
- Ley 16/2011 de Salud Pública de Andalucía
- IV Plan Andaluz de Salud

De todas ellas, destacamos dos por su vinculación directa con la Acción Local en Salud:

- **La Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía**
- **Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA)**

A continuación, resumimos los aspectos más interesantes para la Acción Local en Salud de cada una de estas leyes.

Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía:

Esta Ley establece los planes locales de salud como instrumento de desarrollo de la Acción Local en Salud. Partiendo de la valoración de la situación de salud local, el Plan Local de Salud plantea objetivos, indicadores y acciones concretas, que han de ser adaptadas al espacio territorial donde se desenvuelve la vida de las personas. La norma establece, además, que el desarrollo de los planes locales de salud debe contar con **implicación intersectorial** y con la **participación real de la población**, que va a ser tanto protagonista como destinataria. Es decir, la ley incorpora el marco de acción del proyecto RELAS.

El capítulo II de esta Ley está dedicado a la salud pública en el ámbito local, en concreto los artículos 40, 41 y 42, de los cuáles podemos destacar estas ideas clave:

- La Consejería de Salud establece las dinámicas de colaboración con los Ayuntamientos, y proporciona apoyo y asesoramientos metodológicos para la elaboración, implantación y evaluación de los planes locales de salud de sus respectivos municipios.
- El Plan Local de Salud es el instrumento básico que recoge la planificación, ordenación y coordinación de las actuaciones que se realicen en materia de salud pública en el ámbito de un municipio o de una mancomunidad de municipios.
- Será competencia de los municipios andaluces la elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan Local de Salud, así como el desarrollo de políticas de acción local y comunitaria en materia de salud.
- Los municipios asumen la **responsabilidad del ejercicio de la coordinación de las intervenciones en materia de promoción de la salud comunitaria en su territorio**, incorporando y articulando la acción de los diferentes sectores públicos y privados, implicados en el desarrollo de la salud de la población, contando con la participación de la ciudadanía.



Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA):

En la LAULA se establecen las siguientes como competencias propias en materia de Salud Pública de los municipios de Andalucía:



1 - La promoción, defensa y protección de la Salud Pública, en lo que respecta a la elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan Local de Salud; en el desarrollo de las políticas de acción local y comunitaria; el control de riesgos en materia de salud; la promoción y educación para la salud; la movilidad sostenible, la promoción de la actividad física y la prevención de la accidentabilidad; el control sanitario oficial de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, centros de consumo, de la calidad del agua de consumo humano, de industrias, actividades y servicios y zonas de baño. (Artículo 9.13).

Esta correlación competencial no es casual, ya que la confluencia en el tiempo de ambos procesos de elaboración ha representado una gran oportunidad para articular ambas leyes e identificar y diferenciar cuáles son las funciones del sector salud y las del municipio en lo relativo a la planificación local de la salud y, en suma, a la mejora de la salud de la población andaluza.



Redes **RELAS**

