

## 2. Objectius i característiques de la participació en els plans locals de salut

### Participació i noves dinàmiques de governança

La participació ciutadana pot ser percebuda com una moda política, un procés per validar decisions ja preses o com un simple tràmit. Efectivament, una dinàmica participativa mal dissenyada i implementada pot portar a aquestes conclusions. No obstant, això no ens ha de fer oblidar que una dinàmica participativa de qualitat és un mecanisme molt útil per determinar de forma col·lectiva un futur desitjat.

L'Administració local impulsa processos participatius per tres grans motius (Brugué, 2017):

- **Prendre millors decisions:** La participació ens permet conèixer millor la realitat, així com identificar solucions més innovadores a problemes complexos a partir de la intel·ligència col·lectiva.
- **Augmentar el grau de consens i facilitar així una implementació més eficient:** Les decisions preses a través de dinàmiques de participació estaran també més legitimades i seran més fàcils de comprendre per la ciutadania.
- **Promoure el capital social i comunitari del territori:** La participació ciutadana fomenta la integració social reforçant, cohesionant i estructurant les comunitats i incloent les minories en la presa de decisions.

Aquesta Guia parteix de les aproximacions més recents al concepte de participació ciutadana i, més concretament, s'alineja amb la visió general de participació ciutadana publicada per la Diputació de Barcelona en el document *Repensant la participació de la ciutadania al món local* (2015). Aquest document aposta per un canvi de paradigma a l'hora d'entendre què és la participació ciutadana; un nou paradigma en què «la ciutadania i les organitzacions de la societat civil es corresponsabilitzarien de la provisió de solucions als problemes col·lectius, assumirien un rol implementatiu i, al mateix temps, es relacionarien en condicions d'igualtat entre ells i amb l'Administració pública»



#### Definició general de participació ciutadana

*Mecanisme de la ciutadania per intervenir, de forma individual o col·lectiva, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques d'una administració.*

Aquesta definició ens aporta dos conceptes clau a l'hora d'entendre el rol de les administracions públiques locals en entorns de governança complexa:

**Administració pública DELIBERATIVA** definim conjuntament el QUÈ? (és a dir, OBJECTIUS)

---

**Administració pública COL-LABORATIVA** fem conjuntament el COM (és a dir, l'impuls de les prioritats)

---

### Plans locals de salut i participació

La participació local en els plans locals de salut es caracteritza per ser un dels tipus de participació que presenta més transversalitat sectorial. Pràcticament totes les àrees sectorials de l'Ajuntament tindran alguna aportació a fer i poden promoure la deliberació a l'hora de definir i impulsar les estratègies locals de salut.

Aquesta visió enllaça amb el concepte d'estratègia de salut en totes les polítiques (STP), de la qual ja es parla a la *Guia metodològica per a l'elaboració d'un Pla Local de Salut*: «l'Estratègia STP és una estratègia de l'OMS que pretén, en l'àmbit de la salut, maximitzar els efectes positius i minimitzar els negatius de les polítiques i les accions d'altres sectors que no pertanyen a aquest àmbit. És una estratègia dirigida als sectors que tenen capacitat d'influir en les condicions socials i econòmiques que determinen la salut».

---

### Els determinants de la salut, fonaments de l'estratègia de salut en totes les polítiques

Font: Dahlgren i Whitehead, 1991



La *Guia metodològica per a l'elaboració d'un Pla Local de Salut* (2013) presenta els elements conceptuals i pràctics per aproximar-se a l'àmbit de la salut local des d'una perspectiva estratègica basada en la planificació i la concertació amb els actors del territori. Concretament, es mostra la rellevància d'abordar els reptes locals de salut des de la planificació estratègica, entesa com el desenvolupament d'un procés compartit per a la millora de la salut. Es basa en el concepte global i integral de salut, en què la protecció i la promoció de la salut són elements fonamentals, i en el qual la participació de la ciutadania, professionals i equips polítics esdevé un eix central.

La *Guia metodològica per a l'elaboració d'un Pla Local de Salut* ja dedica apartats específics a la participació a l'hora definir les estratègies locals de salut a través de l'elaboració dels PLS. Aquesta mateixa guia reconeix que estem vivint un moment de transició —de la societat de la informació a la del coneixement— caracteritzat per la transparència i el retiment de comptes, i en el qual la ciutadania té més pes en la construcció en xarxa de la societat. En aquest context, la ciutadania, tant de manera individual com organitzada, és imprescindible per desenvolupar l'acció col·lectiva en salut. Per avançar en aquesta línia, resulta imprescindible compartir el poder, acceptar la deliberació com a mètode de construcció de les decisions, apreciar la col·laboració publicoprivada i comprendre que l'espai públic és compartit.

La guia considera plenament vigents les bases establertes per la definició de participació comunitària de la **Conferència d'Alma Ata**. Aquesta conferència va determinar que la participació comunitària en salut és el «procés en virtut del qual els individus i famílies assumeixen responsabilitats quant a la seva salut i el benestar propi de la col·lectivitat, millorant la capacitat de contribuir al seu propi desenvolupament i el comunitari. La participació comunitària en salut és un procés dinàmic en el qual els trets protagonistes de la comunitat (població, recursos tècnics i administració) persegueixen el mateix ob-

jectiu: millorar la qualitat de vida de la població». A més, cal mantenir el reconeixement de la **Carta d'Ottawa (1986)** de la participació com a instrument per construir salut.

En definitiva, la participació comunitària és un procés cooperatiu i de corresponsabilització entre els diferents agents implicats del territori. Però cal anar més enllà i recuperar elements de definicions més recents, com la de la **guia de participació comunitària en salut del Proyecto Adapta GPS** (Adapta y Aplica Guías de Promoción de Salud, 2018), que adapta la **Guía NICE NG-44**. Aquesta guia estableix que la participació en l'àmbit de la salut s'ha d'entendre com el «procés mitjançant el qual diferents agents de la comunitat s'involucren —de manera directa o indirecta— en la presa de decisions i/o en la planificació, disseny, coordinació, implementació o avaluació de serveis, utilitzant mètodes de consulta, col·laboració i/o apoderament».

Tenint en compte aquest marc de referència, aquesta Guia destaca una sèrie de **principis que caracteritzen la participació amb visió estratègica en l'àmbit de la salut** i que, consegüentment, condicionaran els instruments emprats per impulsar-la. La taula següent els descriu breument i ofereix una sèrie de pautes per poder valorar si la participació impulsada des de l'Ajuntament els preveu:

**Principis que caracteritzen la participació amb visió estratègica en el marc dels plans locals de salut**

---

**Parteix d'una visió global de salut**

Ha de preveure l'enfocament integral de la salut, és a dir, abordar aspectes vinculats amb la protecció i la promoció de la salut.

---

**Basada en la deliberació**

Més enllà de l'ús d'estructures formals de participació, ha d'estar fonamentada en l'impuls de processos participatius de qualitat (amb les fases d'informació, debat i retorn).

---

**Importància de la diversitat de visions**

Ha de preveure l'enfocament integral de la salut, és a dir, abordar aspectes vinculats amb la protecció i la promoció de la salut.

---

**Implicació en el QUÈ però també en el COM**

Ha d'anar orientada a definir prioritats (QUÈ) però també a treballar col·laborativament per impulsar-la (COM).

---

**Dret de la ciutadania i instrument de les administracions**

Ha de tenir conseqüències reals en l'actuació de l'Ajuntament.

---

## Motius per impulsar la participació en el marc dels plans locals de salut

Un enfocament ampli de la participació com el que s'acaba d'exposar permet avançar per assolir els beneficis que pot reportar la participació en el marc dels plans locals de salut. A continuació, s'enumeren sis d'aquests beneficis, que estan alineats amb la definició de participació acabada d'esmentar i tenen en consideració documents de referència com el *Marc de la participació ciutadana en salut (2018)*, elaborat pel Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya:

### Beneficis de la participació en el marc dels plans locals de salut

01. Aconseguir prendre decisions / definir estratègies de manera més intel·ligent (intel·ligència col·lectiva)
02. Aprofundir en els nivells de qualitat democràtica i transparència
03. Avançar cap a una major eficiència i eficàcia en l'actuació de les administracions públiques locals
04. Informar / sensibilitzar / formar la ciutadania en aspectes vinculats amb la salut
05. Mobilitzar actors per treballar col·laborativament amb l'Ajuntament en l'àmbit de la salut
06. Reforçar la importància de la corresponsabilitat en salut pública

## 01.

Aconseguir prendre decisions / definir estratègies de manera més intel·ligent (intel·ligència col·lectiva)

La participació ha de ser percebuda per les persones que treballen als ajuntaments com un instrument útil que els pot permetre prendre decisions de manera més intel·ligent. La participació es basa en el principi d'aprofitar la intel·ligència col·lectiva per definir polítiques públiques.

Per tant, permet impulsar estratègies locals de salut que incorporin les percepcions de la ciutadania i els principals agents de salut i les seves opinions. D'aquesta manera s'aconsegueix avançar també vers els models de salut centrats en la persona, la família i els entorns comunitaris.

## 02.

Aprofundir en els nivells qualitat democràtica i transparència

Impulsar la participació en les estratègies locals de salut també serveix per aprofundir democràticament en les dinàmiques de governança dels ajuntaments. La participació en salut es basa en la deliberació i la transparència en la presa decisions, trets definitoris del paradigma del govern obert.

La participació en salut és un dret individual referent al dret de la ciutadania d'implicar-se en els afers públics, però també és un mecanisme per promoure un dret col·lectiu, en el sentit de configurar sistemes de salut cooperatius i permeables a les percepcions, opinions i necessitats de la ciutadania i els agents implicats.

---

## 03.

Avançar cap a una major eficiència i eficàcia en l'actuació de les administracions públiques locals

El fet d'afegir la intel·ligència col·lectiva en el procés de definició de les polítiques locals de salut facilita la possibilitat de prendre decisions més adaptades als diferents implicats i arribar a consensos que puguin ser més perdurables en el temps.

La participació requereix recursos, però és una inversió per aconseguir polítiques de salut més robustes i perdurables en el temps.

---

## 04.

Informar / sensibilitzar / formar la ciutadania en aspectes vinculats amb la salut

La participació en salut permet obrir canals específics per tractar el vessant pedagògic referent a l'impuls de les polítiques de salut i al funcionament dels ens locals.

Qualsevol procés de participació en salut a escala local ha d'anar acompanyat d'elements formatius i de sensibilització que permetin a les persones participants conèixer i compartir els principals reptes del municipi en relació amb les polítiques de salut, i a l'ajuntament i a la resta d'actors que actuen al municipi, incidir-hi.

---

## 05.

Mobilitzar actors per treballar col·laborativament amb l'Ajuntament en l'àmbit de la salut

Promoure la participació en els plans locals de salut permet a la ciutadania prendre part en les decisions del municipi en aquest àmbit, cosa que redueix la sensació de discrecionalitat en l'actuació dels poders públics i la distància entre Administració i societat civil. Aquest fet permetrà, alhora, promoure una col·laboració més estreta entre l'Administració i la societat en l'impuls de les estratègies locals de salut. La ciutadania i els agents del municipi estaran més disposats a col·laborar en decisions que s'han fet seves i que consideren més legítimes i compartides.

Aquest fet pot ser especialment rellevant per aconseguir més implicació ciutadana en els aspectes relacionats amb la promoció i la protecció de la salut.

---

## 06.

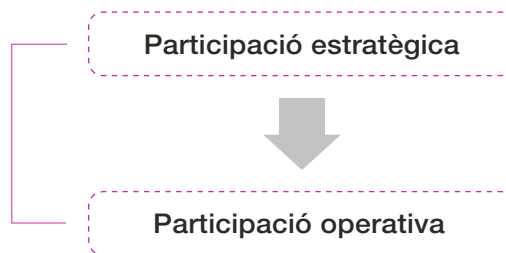
Reforçar la importància de la corresponsabilitat en salut pública

La possibilitat d'avançar en cadascun dels punts anteriors permetrà avançar a la vegada cap a una major cohesió social, l'apoderament de la ciutadania i un major sentiment de pertinença en relació amb el sistema local de salut.

D'aquesta manera, s'aconseguirà també una major corresponsabilitat de la ciutadania i els agents del territori en els aspectes vinculats amb la salut pública.

## Tipologies de participació en el marc dels plans locals de salut

La participació institucional en els plans locals de salut es pot vehicular a través de dos grans nivells: la participació estratègica i la participació operativa. Cal dir que la diferenciació entre aquests dos nivells no pressuposa que un sigui més participatiu que l'altre, sinó simplement que l'objecte de la participació és diferent:



### Participació estratègica



#### Objectiu clau: definir prioritats

Establir les dinàmiques deliberatives amb la ciutadania i els agents implicats com a instrument per identificar reptes i prioritats i per prendre decisions relacionades amb el Pla Local de Salut.

#### Descripció breu

Es tracta d'aconseguir implicació en la determinació del QUÈ. La participació en el nivell estratègic serveix per definir un full de ruta compartit a l'hora de determinar cap on ha d'avançar el municipi en l'àmbit de les polítiques de salut en els propers anys.

Aquest tipus de participació és útil a l'hora de fer un diagnòstic acurat de la realitat municipal, però també per crear xarxa al voltant de les polítiques locals de salut, ja que enfortirà el lligam de la comunitat amb les estratègies locals de salut.

Aquesta incidència ha d'incloure el teixit associatiu però també els ciutadans a títol individual i incorporar la diversitat ciutadana en la definició de les polítiques públiques.

#### Instruments principals (vegeu apartat 3.2.2)

Processos participatius i mecanismes de consulta  
Espais estables de participació

### Participació operativa



#### Objectiu clau: impulsar conjuntament prioritats

Una vegada definides les estratègies i accions del Pla Local de Salut, aquest segon nivell de participació busca promoure el codisseny i la implementació col·laborativa de les estratègies locals de salut entre l'Ajuntament, la ciutadania i la resta d'agents implicats.

#### Descripció breu

Es tracta d'aconseguir implicació en la implementació, és a dir, en el COM. La participació ha de facilitar la col·laboració en el vessant més operatiu de la concreció i l'impuls de les prioritats.

D'aquesta manera, la ciutadania i els agents implicats passen de tenir un rol passiu, pel que fa a rebre els efectes de les accions dutes a terme per l'Ajuntament, a ser protagonistes de l'èxit de les estratègies de salut.

Aquest nivell de participació també preveu un rol actiu de les persones participants a l'hora d'avaluar la implementació de les estratègies locals de salut. Aquestes avaluacions serviran, a la vegada, per iniciar un nou cicle de participació estratègica.

#### Instruments principals (vegeu apartat 3.2.2)

Codisseny i coproducció de polítiques i iniciatives locals de salut

## Abast de la participació en els plans locals de salut

Una de les qüestions clau a l'hora d'impulsar la participació en salut és determinar quins temes seran objecte de participació. De fet, cal remarcar que la definició del que serà objecte de debat és un aspecte fonamental a l'hora de dissenyar el procés d'elaboració i execució d'instruments com els plans locals de salut. La confecció de l'agenda de temes objec-

te de participació, en certa manera, ja estarà condicionant quins temes seran abordats en les futures estratègies locals de salut.

Cada municipi haurà de tenir en compte els criteris que s'exposen a continuació, però també haurà de fer una reflexió sobre la seva pròpia realitat, ja que els temes a incloure en l'agenda participativa poden variar en funció de molts aspectes, com el moment, les característiques de l'entorn o, fins i tot, els posicionaments polítics.

### 3 criteris que emmarquen qualsevol dinàmica participativa

01.



#### **Garantir una definició metodològica adequada**

Qualsevol temàtica pot ser objecte de participació. El que cal és garantir una informació adequada (inicial i de retorn), promoure una participació diversa, gestionar les expectatives vinculades a l'abast i el resultat de la participació, i vehicular la participació a través del mecanisme més adequat en cada cas. En cada procés és necessari, a més, definir responsabilitats i nivells de deliberació.

02.



#### **Respectar l'evidència / criteri científic i incorporar paràmetres ètics**

La participació ciutadana no pot servir en cap cas per legitimar o autoritzar una decisió contrària al que estipulen els estàndards científics. I sabent que, si no hi ha evidència científica, la participació permet prendre decisions per consens. També cal incorporar en la presa de decisions els paràmetres ètics definits pels instituts i comitès d'ètica reconeguts.

03.



#### **Vetllar per la sostenibilitat del sistema públic de salut**

Tampoc pot servir per legitimar o autoritzar decisions que vagin en contra de la garantia de sostenibilitat, tant del nivell de qualitat com de l'eficiència financera del sistema públic de salut. S'ha d'explicar el criteri de sostenibilitat respecte dels temes tractats en la participació a fi que la ciutadania vagi incorporant el binomi cost/efectivitat en les seves propostes i deliberacions.