

Fundamentos de los Planes locales de salud (PLS) y la Evaluación de impacto en salud (EIS)

Covadonga Monte Vázquez

Secretaría General de Salud Pública. Junta de Andalucía
covadonga.monte@juntadeandalucia.es



INTRODUCCIÓN

Vivimos un momento histórico en el que hemos alcanzado unas cotas de salud inimaginables hace unas décadas pero nos enfrentamos también a formas de vida y circunstancias con las que se plantean nuevos problemas de salud en la población, más complejos; es necesaria una mirada de salud pública que nos obligue a reflexionar sobre la vinculación de la salud con otras características que la determinan: el entorno medioambiental, los estilos de vida, la organización social..., y nos orienten hacia nuevas respuestas.

Es necesario un planteamiento más allá de los servicios sanitarios, teniendo en cuenta las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, además de los sistemas establecidos para combatir las enfermedades. A su vez, esas circunstancias están configuradas por un conjunto más amplio de fuerzas: económicas, sociales, normativas y políticas; y existe una sólida evidencia científica de su vinculación con la salud. El conjunto de circunstancias y características que condicionan el nivel de salud, es lo que se denomina determinantes sociales de la salud.

De ahí que las iniciativas no deban ser aisladas ya

que existe un enfoque de mejora de la salud que va más allá de los límites del sector de la salud..., que establece un marco mundial de actuación: La Estrategia de Salud en Todas las Políticas (SeTP), con el objetivo de mejorar, mantener y recuperar la salud y la calidad de vida de la población; implicando a los diferentes sectores y nuevos agentes (la industria, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones y al mundo académico, el de la investigación y la innovación).

La SeTP es una estrategia de cooperación horizontal (entre sectores del gobierno) y multinivel (europeo, nacional, autonómico y local), cuya finalidad es contribuir a la mejora de la salud de la población y reducir las desigualdades en salud, mediante la actuación en los determinantes de la salud, para maximizar los efectos positivos y minimizar los negativos sobre la salud colectiva. Representa un reto para la salud que nos lleva a un nuevo modelo de gobernanza, que exige la acción intersectorial y participada con la ciudadanía.

LA ACCIÓN LOCAL EN SALUD. PLANES LOCALES DE SALUD

¿Por qué la perspectiva local? Porque para la estrategia de SeTP es el territorio donde vive, actúa y ejerce sus

derechos y obligaciones la vecindad; el espacio donde se desarrollan las actividades sociales y productivas de la ciudadanía. Es el lugar donde se generan las redes de colaboración, apoyo y de amistad y el escenario más propicio para el desarrollo de dinámicas políticas, socioeconómicas, medioambientales,... Es el lugar donde la capacidad de poner en marcha políticas de convergencia (STP) con los diferentes sectores y actores se concentra en una única figura, el alcalde o alcaldesa y su equipo de gobierno, en un ejercicio de liderazgo.

En Andalucía, para la concreción del nivel local en el Modelo de reforma de la salud pública se pilotó un proyecto de desarrollo de red local de acción en salud: Proyecto RELAS, con 10 municipios de Andalucía, del que se recabó información para extenderla al resto de la comunidad mediante el Desarrollo de la acción local en salud.

La Acción local en salud (ALS) es un sistema de análisis y de intervención planificada de forma participada, que permite identificar, en el territorio, necesidades y oportunidades, que orienta las acciones de desarrollo de los objetivos de salud mediante respuestas desde el nivel local.

El objetivo es situar la política y las acciones de salud en el escenario más cercano a la población, posibilitando la sinergias de las políticas públicas, la implicación del sector privado y de la ciudadanía. Y lo plantea a partir de la identificación de las necesidades de la población, las situaciones de riesgo y los activos, desarrollando la capacidad real de resolver los problemas de salud en ese territorio: generando políticas públicas, mediante el liderazgo de los gobiernos locales. El instrumento: el Plan local de salud.

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. (Ley 16/2011 de SPA) y consta de las siguientes fases:

- Diagnóstico preliminar del sector salud
- Creación del Grupo motor
- Perfil de salud local
- Priorización
- Plan de acción
- Aprobación política
- Ejecución

- Seguimiento y Evaluación final

LA EVALUACIÓN DE IMPACTO EN SALUD

La Evaluación del Impacto en Salud (EIS) es un instrumento para la sistematización de los procesos de definición, formulación, implementación y evaluación de las políticas en el marco de la Estrategia de salud en Todas las Políticas. La evaluación del impacto asegurará la transversalidad de las actividades y su consecuencia, ya que fundamenta la responsabilidad de las instituciones, gobiernos, administraciones, decisores de cualquier intervención, programa, proyecto, plan...; de velar por las consecuencias de dichas acciones sobre la salud de la ciudadanía afectada por ellas.

Es más, se ampara en el derecho de la ciudadanía a conocer y participar en las actividades que le afectan, de ahí que se pueda considerar como un instrumento de transparencia.

La EIS permite reconocer, de forma precoz, acciones que puedan afectar a la salud y se concibe como un procedimiento para el apoyo a la toma de decisiones. NO como un instrumento de toma de decisiones; funciona a modo de "auditoría previa" para la acción, con el propósito de ayudar a los decisores, no decidir por ellos.

Aunque se observa variabilidad en el método utilizado para las EIS, se puede generalizar las siguientes fases:

1. Cribado (estimación rápida del alcance)
2. Diseño EIS
3. Caracterización de impactos:
 - Análisis de la intervención 2
 - Perfil sociodemográfico de salud
 - Revisión de la evidencia
 - Priorización de impactos
 - Propuesta de recomendaciones
4. Informe de impactos
5. Evaluación
6. Seguimiento

REFLEXIÓN

Puesto que ambos procesos se fundamentan en la SeTP y la secuencia de ambos procesos es similar, se puede hacer una correlación de contenidos y analizar los

puntos comunes y las peculiaridades de ambos métodos.

Es necesario tener en cuenta que mientras la ALS y elaboración de un PLS representa la visión estratégica de las políticas para la salud de un gobierno local, para

la acción; la EIS constituye una herramienta de previsión para la decisión; una correlación en las fases y los instrumentos pero una demanda, un punto de partida y una meta muy diferentes (Tabla 1).

Tabla 1. Correlación de las fases de elaboración de un Plan Local de Salud y una Evaluación de Impacto en Salud

ETAPAS EIS	Características	Correlación	ETAPAS PLS
1. CRIBADO Estimación rápida del alcance	Responsables políticos Personal técnico Agentes clave - Taller Grupal. Transparencia		DIAGNÓSTICO PRELIMINAR. 1
2. DISEÑO EIS	- Grupo director (Responsables políticos, personal técnico, ciudadanía) - Equipo técnico	CREACIÓN GRUPO MOTOR	CREACIÓN GRUPO MOTOR. 2
3. CARACTERIZACIÓN IMPACTOS			PERFIL SALUD LOCAL. 3
Análisis de la intervención	Trabajo por determinantes Identificación grupos afectados	DIAGNÓSTICO PRELIMINAR.	PRIORIZACIÓN. 4
Perfil sociodemográfico de salud	Situado en el territorio Identificación entornos - Participación ciudadanía	PERFIL SALUD LOCAL	PLAN DE ACCIÓN. 5
Revisión de la evidencia	Fundamento en evidencias Generación evidencias (cuali/cuanti)		APROBACIÓN POLÍTICA. 6
Priorización de impactos	Magnitud, severidad, probabilidad, latencia, distribución, equidad, relevancia	PRIORIZACIÓN	EJECUCIÓN. 7
Propuesta de recomendaciones	Identificación recursos Generación de informe		SEGUIMIENTO. 8
4. INFORME DE IMPACTOS	Listado de recomendaciones (+/- y toma decisiones) Propuesta para la acción Plan difusión	PLAN DE ACCIÓN PLAN DE COMUNICACIÓN	EVALUACIÓN FINAL. 9
5. EVALUACIÓN SEGUIMIENTO	Plan evaluación del proceso Monitorización propuesta/resultados	SEGUIMIENTO EVALUACIÓN FINAL	PLAN DE COMUNICACIÓN

Elaboración : Servicio de Acción Territorial en Salud Pública. Consejería de Salud y Bienestar Social. Junta de Andalucía . SESA, 2013

CONCLUSIONES

En el caso de que un PLS se elabore, en condiciones de calidad, en el contexto de SeTP, de forma intersectorial y participada, mediante un ejercicio de gobernanza local, articulado mediante una red local en salud; no es necesario hacer la EIS del mismo: ¡sería redundante!

El proceso de elaboración de un PLS por parte de los Ayuntamientos, genera redes y espacios de participación que pueden ser rentabilizados en los estudios de EIS.

La elaboración de una EIS sobre una propuesta local (plan, proyecto o programa concreto) informa y aporta recomendaciones que optimizan los resultados en salud de dicha propuesta y, al mismo tiempo, incorpora evidencias y previsiones en la fase de elaboración del

Perfil de salud local.

La EIS ayuda a sistematizar los PLS y los PLS contribuyen a la disponibilidad de evidencias en salud pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Declaración de Adelaida sobre la Salud en Todas las Políticas. Hacia una gobernanza compartida en pro de la salud y el bienestar. Organización Mundial de la Salud. Adelaida, 2010.
- Centro de Recursos de Evaluación de Impacto en Salud CREIS: <http://www.creis.es/sobre-la-eis/la-evaluacion-del-impacto-en-salud>.
- Las ciudades Ocultas. Organización Mundial de la Salud, Centro OMS para el Desarrollo Sanitario (Kobe) y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (ONU-Hábitat), 2010.