



gobernanza



Estrategia de promoción de una vida saludable en Andalucía





1.- Sistema de gobernanza de la Estrategia

Esta Estrategia adopta el principio de la buena gobernanza, una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación e implementación de las políticas públicas¹⁴³.

Se reconoce el principio de transversalidad de las políticas orientadas a la promoción de una vida saludable, en el ejercicio de las competencias de todas las Administraciones Públicas. Esta perspectiva de promoción de la salud se ha de potenciar en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas y de las políticas, en todos los ámbitos de actuación, considerando los factores determinantes que predisponen los estilos de vida. Asimismo, las Administraciones Públicas han de favorecer la intersectorialidad en las áreas de salud, educación, deporte, agricultura, empleo, formación profesional para el empleo, bienestar social, políticas de igualdad, sostenibilidad, infraestructuras y vivienda. Igualmente, han de promover la investigación sobre los determinantes de la salud que condicionan los hábitos de vida, así como la generación y difusión del conocimiento obtenido sobre la misma, como elemento estratégico para la acción coordinada en salud.

En relación con la asignación de competencias de las Administraciones Públicas de Andalucía, corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en el desarrollo de las competencias establecidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, la superior coordinación de las políticas públicas orientadas al fomento de los hábitos de vida saludable, y en especial la formulación y aprobación de la presente Estrategia.



Sin perjuicio de las competencias que tengan otras Consejerías, concierne a la Consejería de Salud y Consumo, la dirección y coordinación de las estrategias, planes, programas y acciones para el fomento de los hábitos de vida saludable, y en particular, la propuesta de formulación y la elaboración de esta Estrategia y el diseño, mantenimiento y explotación de los sistemas de información y vigilancia epidemiológica necesarios para el desarrollo y evaluación permanente de la misma.

Así mismo, corresponden a las entidades locales en Andalucía, de conformidad con lo establecido en la legislación en materia de régimen local y demás normativa que le resulte de aplicación, las acciones en materia de promoción de hábitos y entornos saludables incluidas en la presente Estrategia, que se desarrollarán en el marco de la acción local en salud mediante los Planes Locales de Salud de los municipios.

Como estructura formal de gobernanza de la Estrategia se establecerá una **Comisión Técnica Autónoma**, con carácter de grupo de trabajo, que dará continuidad al Comité Técnico Intersectorial creado para la elaboración de la Estrategia. Esta Comisión Técnica será coordinada por la persona que designe la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica de la Consejería de Salud y Consumo, y estará compuesta por representantes con perfil técnico de las siguientes Consejerías:

- Salud y Consumo
- Desarrollo Educativo y Formación Profesional
- Turismo, Cultura y Deporte
- Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad
- Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural
- Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul
- Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda
- Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo
- Universidad, Investigación e Innovación

Así mismo, se incorporarán a esta Comisión Técnica representantes con perfil técnico de las Corporaciones Locales, de las universidades

públicas andaluzas, de las sociedades científicas y colegios profesionales, de los agentes económicos y sociales, de las asociaciones de padres y madres y de las organizaciones de personas consumidoras y usuarias de Andalucía.

Esta comisión, que estará adscrita a la Consejería de Salud y Consumo, tendrá las siguientes funciones:

Funciones de la Comisión Técnica Autónoma

- a) Informar sobre las acciones de planificación orientadas al fomento de los hábitos de vida saludable en Andalucía, y en particular de las impulsadas por la presente Estrategia, así como sobre los resultados de la evaluación de las mismas.
- b) Establecer mecanismos de seguimiento de los objetivos, programas y acciones en el desarrollo de la Estrategia y programar las medidas correctoras.
- c) Organizar espacios comunes de diálogo sobre los programas y acciones comprometidas en la presente Estrategia entre las personas decisoras políticas y gestoras, con una frecuencia mínima bianual, al objeto de mantenerse actualizados e implicados en el desarrollo de la misma.
- d) Elaborar informes con el fin de promover la formulación de políticas generales de sensibilización y promoción de hábitos de vida saludable, basadas en la evidencia y el conocimiento científico.
- e) Proponer material divulgativo o de difusión en los medios y redes sociales sobre promoción de hábitos saludables, basadas en la evidencia y el conocimiento científico.
- f) Proponer desarrollos normativos que incentiven actividades promotoras de salud o que regulen aquellas que sean contrarias.
- g) Asesorar en la elaboración de orientaciones y recomendaciones a la ciudadanía, a las empresas y a la sociedad en su conjunto sobre estrategias de promoción de hábitos saludables.



- h) Colaborar y cooperar con la sociedad civil en actividades que influyan en la salud, bien apoyándola técnicamente o bien organizando acciones conjuntas.
- i) Aquellas otras que reglamentariamente se le asignen.

Adicionalmente, de cara a facilitar la coordinación para la implantación y seguimiento de las acciones en el ámbito provincial, DSAP/AGS y local, cada Delegación Territorial de Salud y Consumo contará con una **Comisión Técnica Provincial**, con carácter de grupo de trabajo, con representación de las Delegaciones Territoriales implicadas y los DSAP/AGS de la provincia, a la que se podrán incluir representantes de entidades ciudadanas de interés.

Para la ejecución de la Estrategia se contará con los recursos humanos de los que disponga la Consejería de Salud y Consumo a través de su Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica, y el resto de centros directivos y entidades instrumentales responsables de los diferentes programas a implementar en los distintos ámbitos o sectores de actividad en los que se incluyen. Y también, con los recursos financieros con los que cuentan dichos centros y entidades para la implementación de estos programas y actuaciones.

2.- Metodología de elaboración y participación de la Estrategia

La metodología de elaboración y participación de la Estrategia de Promoción de una Vida Saludable en Andalucía ha sido desarrollada en base a guías y

manuales validados de metodologías de elaboración de planes y políticas públicas^{144 145 146 147}. Dicha metodología ha contado con dos fases de desarrollo. En una primera fase o fase preliminar un grupo de trabajo formado por personas expertas del ámbito de la promoción de la salud y la salud comunitaria junto a la Consejería han elaborado un primer documento preliminar que ha recogido la evidencia, el análisis de situación y justificación y ha vislumbrado los primeros aspectos clave de la planificación^a. Este grupo de trabajo inicial pasó a formar parte del Grupo Redactor en la estructura de Gobernanza de la Estrategia.

En una segunda fase de desarrollo, la Estrategia ha partido de un modelo de gobernanza que ha sido un elemento clave al lograr una intensa relación colaborativa entre la Administración autonómica y los diferentes agentes vinculados directamente con el desarrollo de la misma.

La participación ha permitido articular las aportaciones de las personas, organismos y entidades que conforman el tejido social al que afecta la Estrategia y orientar su correcta formulación ajustada al contexto actual y a las necesidades, problemas y retos identificados.

El objetivo del proceso de participación ha sido conseguir “la construcción conjunta de una Estrategia en la que se vean reflejadas las necesidades de la ciudadanía y de los y las profesionales de diferentes sectores involucrados en la promoción de una vida saludable en Andalucía, mediante un proceso que implique el conocimiento del análisis del contexto, para realizar aportaciones que supongan la mejora global del texto y la incorporación de aspectos que permitan que la mayoría de las personas o entidades que participen lo hagan suyo y se sientan identificados con sus objetivos”.

^a Una parte considerable de los contenidos de este primer documento se ha basado en el trabajo previo desarrollado en el marco del Proyecto de Ley para la promoción de una vida

saludable y una alimentación equilibrada en Andalucía, gestado en la X Legislatura, paralizado en la fase final de su tramitación por la disolución del Parlamento Andaluz en octubre de 2018.



Figura 4. Estructura de dirección y participación de la Estrategia (2021-2023)



Fuente: Elaboración propia

La **gobernanza del proceso de participación** se ha establecido a través de la siguiente organización, que ha permitido aportaciones en todos los niveles:

- **Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía:** Órgano que ostenta y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de la Junta de Andalucía, integrado por las personas titulares de la Presidencia y las Consejerías, que está encargado de aprobar la Estrategia y su formulación. Es responsable de su ejecución y de la consecución de sus objetivos.
- **Consejería de Salud y Consumo:** Órgano promotor de la Estrategia integrado por las personas titulares de la Consejería, dentro del cual la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica es quien se encarga de impulsar y coordinar su proceso de elaboración hasta su aprobación final y también su implementación posterior en colaboración

con otros órganos implicados en su desarrollo de diferentes ámbitos y que forman parte del Comité Director Intersectorial.

- **Comité Director Intersectorial:** Compuesto por las personas designadas por las Consejerías de la Junta de Andalucía, con rango mínimo de Director o Directora General. Lidera la elaboración de la Estrategia, la aprobación de documentos claves, así como de la validación definitiva de la Estrategia en su conjunto que propondrá al Consejo de Gobierno. Las Consejerías implicadas son, además de la de Salud y Consumo: Desarrollo Educativo y Formación Profesional; Turismo, Cultura y Deporte; Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad; Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural; Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul; Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda; Empleo, Empresa y



Trabajo Autónomo; y Universidad, Investigación e Innovación.

- **Comité Técnico Intersectorial (se integrará en la futura Comisión Técnica Autónoma):** Personal técnico procedente de todas las Consejerías implicadas, así como personas responsables de centros directivos de la Consejería con competencia en materia de promoción de salud. Este Comité es el encargado de consensuar enfoques en la fase de diagnóstico y de proponer programas y miembros de los diferentes ámbitos implicados al Grupo Motor Provincial.
- **Comité Director de la Estrategia:** personal de la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica de la Consejería de Salud y Consumo, encargado de la dinamización del proceso de participación en colaboración con la Escuela Andaluza de Salud Pública y de la redacción de la Estrategia.
- **Grupo Redactor y Metodológico:** Compuesto por un grupo reducido de personas con experiencia y expertez en el ámbito de la promoción de hábitos de vida saludable, que se encargan de elaborar el primer borrador y de revisar su pertinencia, coherencia y viabilidad. A nivel metodológico, forman parte de este grupo profesionales de la Escuela Andaluza de Salud Pública, personas expertas en metodologías participativas, encargadas del desarrollo del proceso participativo y la elaboración de informes.
- **Grupo Motor:** Conformado por técnicos y técnicas de promoción de salud y educación para la salud, integrantes del Grupo Promotor de Salud, y personal técnico del resto de Consejerías a nivel provincial, profesionales de salud y de otros sectores/entornos clave (ámbito municipal, asociativo, etc.). La formación de los 8 grupos motores provinciales intersectoriales se ha realizado con la participación del Comité Técnico Intersectorial y a propuesta del Grupo

Promotor de Salud en cada una de las ocho provincias.

El objetivo de estos grupos provinciales ha sido reflexionar estratégicamente sobre el desarrollo de la Estrategia con un enfoque intersectorial y multidisciplinar y proponer acciones.

- **Grupos de Interés,** haciendo partícipe a ciudadanía, agentes económicos y sociales, sociedades científicas y colegios profesionales. Con estos colectivos se han identificado necesidades, problemas y retos, se han realizado propuestas al documento borrador y se han revisado las acciones propuestas en base a la evidencia disponible.

En lo que respecta a la **metodología utilizada** para atender al modelo de gobernanza establecido para la formulación de la Estrategia, se han utilizado diversas **técnicas grupales de dinamización**, que se han empleado para la recogida de información, la reflexión y el debate conjunto, y el consenso. Todas estas técnicas se han desplegado de modo virtual a lo largo de los meses de mayo y julio de 2021:

- **Cuestionarios on line estructurados para la recogida de información cualitativa inicial:** a través de la herramienta virtual Lime Survey se ha recogido información de las diferentes personas participantes, en lo relativo al análisis estratégico DAFO y de las necesidades, problemas y retos para el desarrollo de la Estrategia de Promoción de una Vida Saludable en Andalucía.
- **Jornadas/reuniones participativas de reflexión conjunta y debate mediante reuniones on line:** Espacio para la discusión grupal de diferentes temáticas con los agentes implicados. Partiendo de la información recogida en los cuestionarios, se han desarrollado reuniones provinciales del Grupo Motor intersectorial y reuniones con el Grupo de ciudadanía y agentes económicos y sociales para debatir conjuntamente sobre las conclusiones obtenidas, consensuar las reflexiones y matizar otras y aportar nuevas reflexiones compartidas en el grupo.



- **Entorno Virtual de Trabajo a través de campus habilitado en la herramienta Moodle.** A través de este espacio se han aportado nuevas sugerencias a través de los foros de participación habilitados, se han compartido las conclusiones y se han realizado importantes sugerencias a incorporar en la Estrategia desde todos los sectores.

Una vez recogida toda la información consensuada en todos los Grupos de participación, el Comité Director de la Estrategia, en colaboración con el apoyo técnico de la Escuela Andaluza de Salud Pública, ha agrupado las ideas, eliminado duplicidades de propuestas y trasladado las conclusiones al documento de la Estrategia y a cada una de sus Líneas Estratégicas, Objetivos y Programas de acción.

En esta segunda fase de la Estrategia, además, se ha **elaborado la metodología de evaluación**, estableciéndose los Indicadores de Contexto y de Impacto. Para ello se ha realizado una profunda actualización del análisis de situación partiendo de fuentes estadísticas de relevancia para el cumplimiento de los objetivos, tales como la última Encuesta Andaluza de Salud, o informes o encuestas elaboradas desde la Administración u organismos reconocidos.

PRINCIPALES HITOS:

Se expone a continuación la **evolución temporal del proceso de gobernanza** junto con algunos de los hitos más destacados en el proceso de participación de la Estrategia:

- **17 de mayo de 2021.** Reunión on line con el Grupo Promotor de la Salud. Presentación del documento preliminar de la Estrategia, del Entorno Virtual de Trabajo y solicitud de sugerencias al texto del borrador y de participantes en el Grupo Motor desplegado en las ocho provincias.
- **8 de junio 2021.** Reunión del Comité Técnico Intersectorial. Presentación del documento preliminar, solicitud de propuesta de programas e integrantes del

Grupo Motor Intersectorial desplegado a nivel de las 8 provincias.

- **10 de junio de 2021.** Reunión virtual con el Grupo de ciudadanía y agentes económicos y sociales. Presentación del documento preliminar, propuesta de metodologías para recoger sus reflexiones sobre necesidades, problemas y retos para el desarrollo de la Estrategia.
- **17 de junio de 2021.** Primera reunión conjunta con todas las personas integrantes del Grupo Motor de la Estrategia para presentar el documento preliminar y la metodología de participación.
- **23 de junio de 2021.** Reunión virtual con el Grupo de ciudadanía y agentes económicos y sociales. Presentación de listado de acciones propuestas por el grupo, debate grupal y reflexión conjunta para definir la propuesta.
- **25 de junio de 2021.** Reuniones provinciales del Grupo Motor para presentar resultados del DAFO y reflexionar conjuntamente sobre las conclusiones. (2ª reunión del Grupo Motor en este caso ya con el despliegue por provincias).
- **2 de julio de 2021.** Reuniones provinciales del Grupo Motor para presentar la propuesta de acciones recogida a través de cuestionario y reflexionar conjuntamente sobre las conclusiones. (3ª reunión del Grupo Motor en este caso ya con el despliegue por provincias).
- **Agosto 2021 - noviembre 2022.** Redacción de la Estrategia partiendo de las conclusiones de la metodología de participación. Elaboración de metodología de evaluación de la Estrategia (indicadores de contexto y de impacto). Actualización del análisis de situación
- **Diciembre 2022-marzo 2023:** Evaluación ex ante por parte del área de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP). Envío a sociedades científicas y colegios profesionales y recepción de aportaciones.



Presentación del nuevo borrador al Comité Técnico Intersectorial.

- **Abril-junio 2023:** Trámite de información pública.
- **Julio 2023-enero 2024:** Remisión a todas las Consejerías e informes preceptivos.

- **Febrero-marzo 2024:** Tramitación para la aprobación en Consejo de Gobierno.
- **2 de abril de 2024:** Aprobación en Consejo de Gobierno.

