



METODOLOGIA

3. METODOLOGÍA

3.1. Integración con el Plan Estratégico de la ciudad

De acuerdo al contenido del concepto salud manejado en el desarrollo del presente plan, y tal como se define en el epígrafe de alcance, el Plan de Salud Municipal del Concello de Lugo se configura como el plan estratégico de la ciudad en el ámbito de la salud.

Dentro de este contexto, el desarrollo del proceso de elaboración de este Plan Municipal únicamente tiene sentido dentro del proceso general de planificación estratégica de la ciudad, como una parte específica del mismo dedicado a la salud y a la calidad de vida, y plenamente integrada y coherente con éste.

Por este motivo, dentro del vigente Plan Estratégico del Concello de Lugo se identifican numerosas acciones relacionadas con este ámbito, de entre las que destacan las siguientes:

ACCIÓN	DESCRIPCIÓN	PRIOR.
16		B
17		B
18		B
19		B
20		B
21		B
32		M
42		M
43		B
44		M
46		B
47		B
48		B

49	M
50	M
51	A
53	M
56	M
61	A
70	M
102	M
138	M
139	M
140	M
142	M
147	M

3.1.1. Proceso de Planificación Estratégica Municipal

El modelo de planificación estratégica desarrollado en la ciudad responde a un planteamiento totalmente participativo en el que todos los ciudadanos fueron llamados a participar en la definición a futuro de su ciudad a través de los colectivos que los agrupan o representan e incluso a título individual, produciéndose una respuesta y un nivel de implicación de los ciudadanos sin precedentes.

Por este motivo, es en el ámbito de la planificación estratégica donde mejor se entiende el desarrollo del Plan Municipal de Salud, y donde se busca su encaje a través de este mismo proceso de participación ciudadana a gran escala.

De cara a no desvirtuar esta participación (dada la gran cantidad de acciones relacionadas con la salud incluidas en el Plan Estratégico) saturando a los ciudadanos con constantes procesos de consulta, y también para no crear confusión al respecto del encaje de las diferentes planificaciones, se ha optado en este caso por recurrir a un proceso de consulta y participación ciudadana de menor escala, aprovechando el ya llevado a cabo en lo aplicable, y evitando crear en la comunidad la impresión de una nueva planificación diferente de la anterior.

De esta manera, consideramos el Plan Municipal de Salud incluido dentro del desarrollo general del Plan Estratégico de la ciudad de Lugo, avanzando ambos desde este momento de forma conjunta y acompañada.

Una vez corregido el desfase inicial, la convergencia se hará real dentro del próximo proceso de planificación estratégica de la ciudad, a desarrollar en el año 2010.

3.2. Participación ciudadana

Tal como se refiere en la base metodológica definida por la FEMP para el desarrollo de planes municipales de salud, la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los mismos es fundamental como vía para recoger las inquietudes e intereses de los ciudadanos, y para utilizar la información obtenida como contraste de los diversos criterios establecidos para proceder a la priorización de actuaciones en este ámbito.

Así lo entiende también el propio Concello de Lugo, como quedó de manifiesto en el desarrollo del amplio proceso de consulta y de participación llevado a cabo en el contexto de la elaboración del Plan Estratégico de Lugo.

Como plasmación explícita de este compromiso de integración de la opinión de los ciudadanos dentro de los procesos de planificación y de toma de decisiones a nivel municipal, se ha creado dentro de la estructura orgánica del Concello el área de Participación Ciudadana, como responsable con carácter permanente de vehicular el deseo de implicación de los habitantes de Lugo en los procesos de definición de su ciudad.

3.3. Coordinación interna entre Concejalías

Al abordar el tema de la salud desde un concepto amplio, y con una perspectiva global de ciudad, las interrelaciones e interacciones que se establecen entre las diversas áreas del gobierno municipal son múltiples y complejas, con una incidencia transversal de muchas de ellas con un enorme potencial de generación de sinergias y de economías de escala, disminuyendo simultáneamente el posible coste de oportunidad.

No obstante, y para independizar las actuaciones resultantes de las Concejalías o Departamentos municipales que en un momento dado y de acuerdo a una estructura organizativa determinada puedan resultar responsables de las mismas, se ha procedido a realizar un análisis de las principales áreas implicadas en el ámbito de la salud municipal, en su consideración amplia, intentando precisar el alcance de las actuaciones que en este campo debe desarrollar cada una de ellas, de modo que se trabaje sobre la unidad última de gestión, sin importar dónde esté ésta integrada.

Debe precisarse de cualquier modo que la relación y análisis que se desarrolla a continuación se refiere a aquellas áreas con una mayor incidencia dentro de la planificación de la salud del municipio, lo que no implica que la ausencia de alguna otra suponga que no tenga relación posible alguna, sino simplemente que ésta es menor o poco representativa.

De acuerdo al análisis realizado, las áreas con una incidencia más clara son las siguientes:

- * Servicios Generales.
- * Participación ciudadana.
- * Educación.
- * Deportes.
- * Cultura.
- * Sanidad.
- * Servicios Sociales.
- * Medioambiente.
- * Urbanismo.
- * Empleo y promoción económica.
- * Protección de la comunidad.
- * Juventud.

Brevemente, su participación se analiza a continuación.

3.3.1. Área de Servicios Generales

El área de Servicios Generales es la principal impulsora de la elaboración del presente Plan de Salud, y es también el máximo responsable de la coordinación de su ejecución y de su seguimiento.

3.3.2. Área de Participación Ciudadana

En la actualidad integrada dentro de Servicios Generales, su cometido es el de canalizar la participación de los ciudadanos en la vida municipal en cualquier ámbito, y también en el de la elaboración y desarrollo del Plan Municipal de Salud.

3.3.3. Área de Educación

Su aportación al ámbito de la salud en el municipio viene fundamentalmente de la mano de la educación como herramienta para la prevención de futuros problemas de salud en los ciudadanos y en su entorno.

3.3.4. Área de Deportes

Mediante la promoción de hábitos de vida saludables a través de la práctica de deportes y la realización de ejercicio físico adecuado a cada grupo de edad y de acuerdo a sus características, se mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos.

3.3.5. Área de Cultura

Complementando la labor del área de educación, el área de cultura promueve y difunde los valores saludables entre la

población a través de espectáculos, muestras y exposiciones adecuadamente organizadas con el objetivo de llamar la atención de los visitantes al respecto de estos aspectos.

3.3.6. Área de Sanidad

Quizá la más directamente relacionada con el concepto clásico y coloquial de salud, su ámbito de actuación se centra en mayor medida en corregir aquellos problemas de salud que efectivamente se han producido.

3.3.7. Área de Servicios Sociales

Su misión es la de prestar servicios a los más desfavorecidos y coordinar las actuaciones de otras áreas, de forma transversal, para favorecer su integración en la comunidad, creando una sociedad más sana.

3.3.8. Área de Medioambiente

A través de sus actuaciones en aspectos ambientales contribuye a mejorar la calidad del entorno en el que los ciudadanos desarrollan su vida cotidiana.

3.3.9. Área de Urbanismo

Mediante una adecuada planificación urbanística contribuye a diseñar y proyectar una ciudad más compacta y vivible, con un adecuado reparto de los usos del suelo y una regulación normativa que tenga en cuenta y respete a los habitantes del municipio.

3.3.10. Área de Empleo y Promoción Económica

La atracción y el establecimiento de iniciativas empresariales sostenibles y respetuosas con el entorno, además de crear valor añadido en la ciudad contribuyen a la creación de empleo y ayudan a mejorar el nivel de vida de sus habitantes, favoreciendo su calidad de vida y la adopción de estilos de vida más saludables.

3.3.11. Área de Protección de la Comunidad

La seguridad ciudadana en cuanto a un bajo nivel de delincuencia, pero también la seguridad vial y la movilidad, garantizan unas mejores condiciones de vida para los habitantes del municipio y un adecuado disfrute de su tiempo libre.

3.3.12. Área de Juventud

Los jóvenes son un colectivo de gran interés desde el punto de vista del fomento de hábitos de vida saludables, mediante el desarrollo de actuaciones especialmente dirigidas a ellos y en coordinación con otras áreas.

3.4. Vigencia del plan

La vigencia temporal definida para este Plan de Salud no se corresponde con la que será la estándar a partir del segundo, debido a que por su propia naturaleza y como ya se ha detallado en el apartado 3.1, es la voluntad del Concello de Lugo hacer coincidir su elaboración como parte constitutiva del proceso de planificación estratégica general de la ciudad, y no como un elemento diferenciado. De esta forma, el Plan Municipal de Salud se convertirá en realidad en la expresión de las actuaciones estratégicas de la ciudad al respecto de la salud y de los hábitos saludables de vida.

Por todo ello, la vigencia inicialmente prevista para este plan y las acciones en él reflejadas es de cuatro años, los que corresponden al período comprendido entre el 2006 y el 2010, debido a que en éste último se pondrá de nuevo en marcha el proceso de valoración de metas, de consultas a los diferentes agentes implicados y de participación ciudadana que dará lugar a la siguiente planificación estratégica a nivel municipal, respetando el esquema metodológico definido para la elaboración del Plan Municipal de Salud, e integrándolo de modo coherente con los restantes objetivos estratégicos de la ciudad de los que forma parte.

3.5. Seguimiento y realimentación

Para obtener realimentación acerca de la eficacia de las acciones previstas en este plan, y de aquellas otras desarrolladas al amparo de estas y como consecuencia de su evolución natural, se han previsto diferentes métodos que pretenden integrar a todas las partes interesadas, manteniendo el protagonismo de los ciudadanos más allá de la simple definición de prioridades o acciones.

Para hacer efectivo este seguimiento y potenciar la obtención de feedback por parte de los ciudadanos directamente receptores de las acciones, se ha partido de una perspectiva amplia y global en cuanto a la gestión de la comunicación bidireccional requerida. De este modo, los principales mecanismos de control previstos son los que se detallan a continuación.

3.5.1. Grupo de Seguimiento y Coordinación del Plan Municipal de Salud.

Como máximo órgano colegiado y formal para el seguimiento y la coordinación de la ejecución del Plan Municipal de Salud se ha previsto la creación de un grupo de seguimiento pilotado desde la Concejalía de Servicios Generales, e integrado por representantes de los principales colectivos implicados en la gestión y promoción de la salud en el municipio.

No obstante, y de cara a definir un grupo de trabajo que resulte operativo, el número de miembros permanentes se limitará a cinco, además del responsable de la Concejalía de Servicios Generales, que la presidirá. El Presidente ostentará voto de calidad en caso de empates.

La composición de los integrantes del grupo serán repartidos del siguiente modo:

- * 1 representante de la Concejalía de Servicios Generales, que actuará como Secretario del grupo y levantará acta de las reuniones celebradas.

- * I representante de los médicos.
- * I representante de los enfermeros.
- * I representante del ámbito de la educación.
- * I representante de las asociaciones vecinales.

La estructura del grupo operativo de seguimiento y coordinación es permanente y sus integrantes serán nombrados con carácter anual, a designación de las entidades a las que representan, pudiéndose prorrogar hasta el máximo de la vigencia del propio Plan Municipal de Salud.

Sus principales funciones serán:

- * Definir las actuaciones a desarrollar y actuar como órgano asesor para la elaboración de las prescripciones técnicas de los proyectos a ejecutar.
- * Definir los requerimientos e hitos de control que debe llevar a cabo la Dirección de cada proyecto que se ejecute, de cara a poder realizar un efectivo seguimiento de su desarrollo y para poder verificar la adecuada consecución de los objetivos propuestos.
- * Actuar como órgano asesor de la Dirección de los Proyectos que sean ejecutados para la aclaración de requerimientos u objetivos, así como sobre cuestiones metodológicas referidas a la propia ejecución del proyecto o de su seguimiento.
- * Llevar a cabo el seguimiento de los proyectos en los términos definidos, y proponer en su caso acciones encaminadas a reconducirlos a las condiciones deseadas.

Al grupo de seguimiento, y por consenso de sus integrantes, se podrán sumar expertos independientes y otros miembros no permanentes con objeto de prestar un asesoramiento específico sobre aspectos concretos que requieran de ello, y siempre con el objetivo de asegurar el óptimo desarrollo de las acciones previstas en el Plan Municipal de Salud.

3.5.2. Gabinete de Comunicación.

Uno de los requisitos que se estiman como fundamentales para permitir un seguimiento participativo desde el momento mismo de iniciar la redacción del Plan Municipal de Salud es el de difundir su contenido y el de sus acciones entre los ciudadanos, de modo que éstos estén debidamente informados y puedan ejercer su derecho a expresar su opinión y ser escuchados.

Para realizar esta comunicación de manera adecuada y eficiente, se ha previsto que el Área de Prensa del Concello de Lugo actúe como Gabinete de Comunicación del Plan Municipal de Salud, utilizando sus recursos y canales para dar a conocer a la opinión pública las acciones emprendidas y el estado de las mismas.

Será el Grupo de Seguimiento y Coordinación el responsable de facilitar en cada momento la información que resulte pertinente al Gabinete de Comunicación, para que éste pueda difundirla del modo más oportuno en cada caso.

3.5.3. Herramienta interactiva de seguimiento y comunicación.

Mediante el recurso al Gabinete de Comunicación, el flujo de información se garantiza en dirección a los ciudadanos. Para facilitar los flujos en sentido contrario, desde el Concello y dentro del ámbito de Servicios generales se desarrollará una herramienta en entorno web que, desde el Portal Web del Concello, permita a cualquier ciudadano expresar sus comentarios, opiniones, críticas o sugerencias acerca de las acciones ya ejecutadas, en ejecución o previstas, o incluso vehicular la acción del voluntariado con interés en colaborar en su desarrollo.

3.6. Transversalidad de las acciones y estructura del PMS

La estructura definida para la elaboración de este plan gira en torno a los ejes estratégicos de la salud en el municipio como núcleo conductor fundamental que otorga consistencia, y a partir de ellos se han ido definiendo paulatinamente los objetivos generales, los objetivos específicos y las acciones.

Al hacerlo de este modo se evidenció algo que ya era intuido, y es la posibilidad de multiplicidad de áreas o estamentos implicados en el desarrollo de una misma acción o, cuando menos, en la consecución de un único objetivo general.

Esta característica, que no hace sino reforzar la necesidad de una adecuada coordinación de actuaciones en todos los niveles, y no únicamente en el municipal, de cara a rentabilizar esfuerzos y optimizar los recursos disponibles, potenciando las interacciones y las sinergias entre los diferentes protagonistas implicados en el éxito del Plan Municipal de Salud en su conjunto.

Para facilitar la comprensión de estas relaciones transversales, que dentro de un mismo objetivo “cruzan” diferentes áreas, se ha desarrollado una matriz de relación apriorística que refleja gráficamente y de un vistazo el efecto que cada una de las acciones previstas tiene al respecto de las diferentes áreas municipales implicadas.

Se ha previsto no obstante que el contenido de esta matriz evolucione de forma dinámica a medida que las acciones se vayan desarrollando y otras nuevas vayan surgiendo, y a medida que nuevos colectivos se vayan sumando al esfuerzo ya iniciado de mejorar la calidad de la Salud en la ciudad de Lugo.

3.7. Proceso de elaboración del Plan Municipal de Salud

El proceso que se ha seguido para la elaboración del Plan Municipal de Salud de Lugo ha respetado básicamente la metodología definida por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) dentro del proyecto de Ciudades Saludables, que se ha mostrado como una herramienta fiable y flexible, adaptándola cuando ha sido necesario a las circunstancias específicas de Lugo en cuanto a la participación ciudadana y al momento contextual de desarrollo del proyecto.

3.7.1. Proceso de recogida de datos

Para la recopilación de los datos de referencia definidos en la metodología de la FEMP se contó con la colaboración del Colegio Oficial de Enfermería de Lugo, que a través de un grupo de trabajo específicamente creado fueron manteniendo entrevistas y recavando la información requerida en las diferentes áreas y estamentos involucrados.

Este mismo grupo de trabajo fue el responsable de elaborar los cuestionarios para la realización de la encuesta a la población (ver apartado 3.7.2), de cara a facilitar la participación de los ciudadanos y conocer su sentir al respecto de la salud, según su concepto amplio, en el Concello de Lugo, de identificar a los expertos cualificados en este ámbito dentro del Concello y, con posterioridad, analizar esta información para obtener el diagnóstico de situación de la salud en la ciudad en el momento de iniciar la andadura de este plan.

En la toma de datos se han respetado aquellos definidos en la metodología de la FEMP por considerarlos adecuados y porque además, de este modo, se facilitan los análisis comparados respecto a otros municipios (con todas las salvaguardas necesarias en función de las diferentes circunstancias de cada uno), y se posibilita un adecuado análisis evolutivo del propio Concello a partir de los indicadores obtenidos en este momento inicial.

3.7.2. Realización de encuestas a la población

De forma complementaria a la recopilación de datos objetivos, se llevó a cabo un proceso de obtención de datos subjetivos en dos sentidos:

* Por una parte, se deseaba conocer la opinión de la ciudadanía en general, entendiendo por esto aquellos ciudadanos sin conocimientos específicos en temas de salud y que, por tanto, reflejarían su sentir en función de la información que manejan como consecuencia de su interacción con los medios de comunicación y de sus propias experiencias vitales en la ciudad.

* Por otra parte, se quería conocer la opinión de personas cualificadas y con opiniones de referencia en los diferentes ámbitos que configuran la salud municipal, como piedra de toque y elemento de contraste de la información objetiva, aportando nuevos matices basados en su conocimiento al análisis frío de la cifras.

Para el primer caso, el de la ciudadanía en general, se contó con la colaboración del Colegio Oficial de Enfermería de Lugo que, en su propio nombre, elaboró un cuestionario que con el título "Encuesta de Población en el Municipio de Lugo: Situación de Salud Percibida" fue distribuida en una muestra aleatoria de población del municipio.

Dicho cuestionario se estructuró con un apartado previo para la segmentación de la muestra y seis preguntas del siguiente modo:

Segmentación: Sexo, grupo de edad y ocupación.

Pregunta 1: Sanidad

1.A. La atención ofrecida en el municipio (hospital, Centros de Salud...) la calificaría de muy buena, buena, regular, mala, muy mala.

1.B. ¿Y las urgencias? muy buena, buena, regular, mala, muy mala.

Pregunta 2: Servicios Sociales

2.A. ¿Qué valoración le merece la atención ofertada por los Servicios Sociales (residencias, centros de día, atención a domicilio...)? Muy buena, buena, regular, mala, muy mala.

Pregunta 3: Educación

¿Y la valoración en cuanto a la oferta educativa del municipio sobre los siguientes temas?

3.A. Drogas. Muy buena, buena, regular, mala, muy mala

3.B. Sexo. Muy buena, buena, regular, mala, muy mala

3.C. Educación vial. Muy buena, buena, regular, mala, muy mala

Pregunta 4: Transporte público

4.A. ¿Qué le parece el funcionamiento del transporte público urbano? Muy buena, buena, regular, mala, muy mala

Pregunta 5: Contaminación ambiental

5.A. ¿Cree que existe contaminación ambiental en el municipio? Sí, no, a veces.

5.B. ¿La calidad del agua le parece? Buena, regular, mala.

5.C. ¿La calidad del aire? Buena, regular, mala.

Pregunta 6: Prioridad

¿De lo hablado anteriormente, qué actuación cree prioritaria para mejorar las condiciones de salud municipales?

6.A. Sanidad

6.B. Servicios Sociales

6.C. Educación

6.D. Transporte público

6.E. Contaminación ambiental

6.F. Otro (especificar)

Los resultados obtenidos con la realización de esta encuesta se reflejan en el apartado 4.2 de este documento.

3.7.3. Entrevistas a Expertos Cualificados

Las entrevistas a expertos cualificados orientan y enriquecen el análisis de los datos objetivos obtenidos.

La identificación de grupo de expertos a los que realizar las entrevistas corrió a cargo del grupo de trabajo creado ad hoc por el Colegio Oficial de Enfermería de Lugo, y el guión utilizado para la realización de las entrevistas fue el siguiente:

* En general ¿Cómo valora la situación de la salud en el municipio de Lugo? ¿Qué puntuación le daría de 1 a 10? ¿Le parece que existen carencias en la atención?

* ¿Y en el ámbito de su actividad profesional?

* En su opinión ¿Dónde se debería de actuar para mejorar esta situación? ¿En qué aspectos concretos incidiría con prioridad: ocio, atención sanitaria, educación, servicios sociales, actuaciones ambientales, transportes...?

Los resultados obtenidos de las entrevistas a los expertos cualificados pueden observarse en el apartado 4.3.