

# Un nuevo modelo de participación ciudadana en salud en el área sanitaria de Puertollano (Castilla-La Mancha)

Para contactar:  
cesareof@sescam.jccm.es  
Gerencia de Área de  
Puertollano (Ciudad Real)  
www.gaplano.es

## Autores:

José María Bleda García. Coordinador de estudios y análisis sociológicos. Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM)  
César Fernández Carretero. Coordinador de Participación Gerencia del Área Puertollano  
Álvaro Santos Gómez. Director-gerente del Área Única de Puertollano  
M<sup>a</sup> Trinidad Sánchez Pérez. Coordinadora del Foro Participativo de Salud del Área de Puertollano

En el año 2006 en Comunidad se publicó un artículo denominado «La participación ciudadana en el sistema sanitario público de Castilla-La Mancha», en el que se describían los pasos que se habían dado en la región castellano-manchega para diseñar un nuevo modelo de participación ciudadana en salud, cuyo objetivo principal era mejorar la participación colectiva en la toma de decisiones. Ese modelo fue recogido en una norma legal del año 2007 (Decreto 61/2007, de 15 de mayo, de ampliación de los órganos de participación del Área de Salud de Puertollano), y su implementación en el área sanitaria de Puertollano (Ciudad Real) es lo que queremos describir en el presente artículo.

## Normativa y estructura de los nuevos órganos de participación ciudadana

El decreto antes aludido contempla, principalmente, los nuevos órganos de participación: Foro Participativo de Salud de Área, Foro Virtual y Consejo de Participación y Administración de Área, que amplían y complementan los existentes anteriormente (Consejo de Salud de Castilla-La Mancha, Consejo de Administración del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), Consejo de Salud de Área y Consejo de Salud de Zona) con el objetivo de superar el tradicional modelo de asesoramiento y consulta y hacer posible un mayor grado de participación en la toma de decisiones de la gestión sanitaria. Siendo los objetivos clave los siguientes: incrementar la participación ciudadana en salud, haciéndola más activa; contribuir a mejorar la gestión de la administración sanitaria regional, y en especial la del área de salud de Puertollano; corresponsabilizar a los diferentes agentes clave de salud en la toma de decisiones; incrementar y mejorar la información, la formación y la transparencia en las decisiones que afectan a la salud de los ciudadanos, y contribuir positivamente a la política sanitaria regional.

El Foro Participativo de Salud del Área es un órgano colegiado de participación directa de los

ciudadanos y asociaciones que residen o están implantados en el área, creado con la finalidad de deliberar, planificar y elaborar propuestas sobre el Contrato de Gestión del área de salud; se estructura en una Asamblea Plenaria, como órgano de canalización de las propuestas de contenido presupuestario de los ciudadanos y asociaciones que resulten de interés en el ámbito del área de salud, y un Consejo del Foro, como órgano de debate y coordinación de las propuestas que emanan de la Asamblea Plenaria. Además de estos órganos, el Foro Participativo de Salud cuenta con un coordinador y un secretario. El Foro Virtual de Salud es el cauce de participación directa de los ciudadanos y tiene como finalidad recoger propuestas y sugerencias individuales sobre el Contrato de Gestión del área de salud. Y el Consejo de Participación y Administración es el órgano de coordinación de la participación ciudadana en el área de salud; lo componen representantes de los ciudadanos y de la Administración sanitaria, correspondiendo la mayoría a los ciudadanos. Sus funciones son: a) recoger, analizar y priorizar las propuestas del Foro Participativo; b) derivar las propuestas seleccionadas al director gerente del SESCAM para su discusión y aprobación conjunta con el gerente del área de salud, y c) realizar el seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento de los acuerdos adoptados en el Contrato de Gestión del área.

Para llevar a cabo esta experiencia y desarrollar este decreto, se consideró el área sanitaria de Puertollano como la más adecuada, básicamente por dos motivos: por tener un movimiento asociativo muy activo y por ser un área única de gestión (sólo hay una gerencia para los dos niveles asistenciales).

## Los primeros pasos en la implementación

En el último trimestre del año 2007 un grupo de trabajo ad hoc, compuesto por 12 personas –representantes de la Administración sanita-

EL FORO PARTICIPATIVO DE SALUD DEL ÁREA ES UN ÓRGANO COLEGIADO DE PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LOS CIUDADANOS Y ASOCIACIONES QUE RESIDEN O ESTÁN IMPLANTADOS EN EL ÁREA, CREADO CON LA FINALIDAD DE DELIBERAR, PLANIFICAR Y ELABORAR PROPUESTAS SOBRE EL CONTRATO DE GESTIÓN DEL ÁREA DE SALUD

ria y de las asociaciones más activas y consolidadas del área—, inició los trabajos preliminares para dinamizar la puesta en marcha de los nuevos órganos de participación. Para ello se planificaron actuaciones de acción, formación y comunicación. El Plan de Acción preveía una serie de prioridades: elaborar y desarrollar un Plan de Formación; elaborar y desarrollar un Plan de Comunicación; elaborar reglamentos de funcionamiento de la Asamblea del Foro y del Consejo del Foro; constituir el Consejo del Foro; constituir la Asamblea del Foro; colaborar en la constitución del Consejo de Participación y Administración del Área; colaborar en la creación del Foro Virtual, y participar activamente en la elaboración del Contrato de Gestión de 2008. Por su parte, el Plan de Formación contemplaba como objetivos el formar a los componentes del Foro Participativo en aspectos de organización sanitaria, participación ciudadana y presupuestos participativos, y como consecuencia se debían crear documentos de trabajo y llevar a cabo jornadas de formación. Y el Plan de Comunicación definía los criterios básicos de comunicación —interna, externa y marketing— para los próximos cuatro años, con el objetivo de aumentar el nivel de información de los ciudadanos, que ésta fuera lo más transparente posible y que contribuyera a una mayor capacitación de los nuevos órganos de participación, intentando conseguir una imagen de la organización sanitaria más cercana al ciudadano, donde él es una parte importante de la misma, y que a través de la coparticipación se puede mejorar el nivel de salud de la población castellano-manchega.

Se abrió una Oficina de Participación Ciudadana adscrita a la Gerencia del Área, que fue el centro coordinador de las actividades que se desarrollaron los meses siguientes: acciones formativas dirigidas a los componentes del grupo de trabajo ad hoc; elaboración de documentos de formación e información (4.000 folletos divulgativos); actos informativos (25) dirigidos a asociaciones ciudadanas y de pacientes, y a organizaciones sociales, profesionales y políticas; establecimiento de las normas y documentos necesarios que permitiesen a las asociaciones acreditarse y poder participar en el proceso, y diseño de una sección de participación ciudadana en la página web de la Gerencia del Área (<http://www.gapllano.es/pciudadana/index.html>) para que fuera la referencia de información y formación de cualquier persona interesada en este proyecto participativo.

### Constitución de nuevos órganos y coparticipación en el Contrato de Gestión de 2008

Una vez informada la población mediante actos divulgativos y a través de los diferentes medios de comunicación existentes en la zona (radio, prensa y televisión), se abrió un proceso de admisión de asociaciones que quisieran incorporarse y participar activamente en la implantación de este modelo. Se inscribieron 43 asociaciones (GRÁFICO 1) y en una primera asamblea plenaria —celebrada el 17 de enero de 2008— se constituyó la Asamblea del Foro y se eligieron a sus representantes en el Foro de Participación, el Consejo del Foro y el Consejo de Participación y Administración. Posteriormente, estos representantes elaboraron los reglamentos de funcionamiento de los distintos órganos (Reglamento de Régimen Interior del Foro Participativo de Salud; Reglamento del Consejo de Participación y Administración), que se aprobaron más tarde en sus respectivos órganos. A su vez, redactaron y aprobaron los criterios de admisión de las propuestas de la Asamblea del Foro de participación al Contrato de Gestión anual del área sanitaria.

En el mes de enero de 2008 se reunieron las asociaciones acreditadas en el Foro de Participación para analizar y debatir las 78 propuestas admitidas, que habían sugerido los ciudadanos a través de sus asociaciones, o bien a título individual mediante el Foro Virtual al Contrato de Gestión de 2008. De ellas, el Consejo del Foro seleccionó 27 que posteriormente fueron analizadas y debatidas por el Consejo de Participación

POR SU PARTE, EL PLAN DE FORMACIÓN CONTEMPLABA COMO OBJETIVOS EL FORMAR A LOS COMPONENTES DEL FORO PARTICIPATIVO EN ASPECTOS DE ORGANIZACIÓN SANITARIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, Y COMO CONSECUENCIA SE DEBÍAN CREAR DOCUMENTOS DE TRABAJO Y LLEVAR A CABO JORNADAS DE FORMACIÓN

Gráfico 1 ASOCIACIONES ACREDITADAS (2008)

#### Asociaciones acreditadas (43)

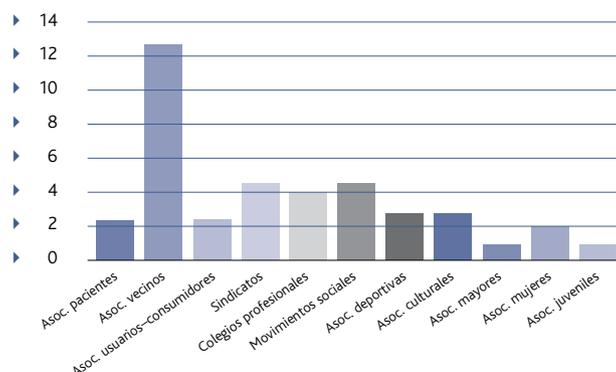
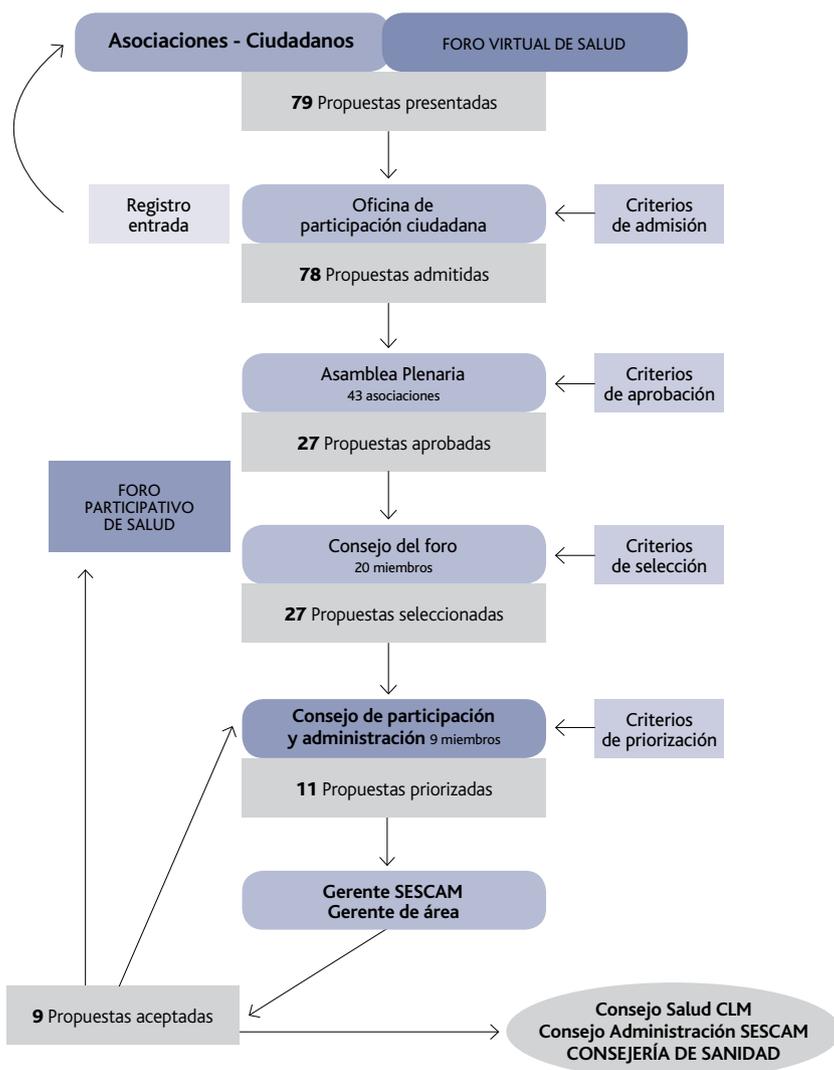


Gráfico 2  
PROCESO DE LAS PROPUESTAS CIUDADANAS (2008)



y Administración del Área, que eligió 11 y las remitió al gerente del SESCAM para su negociación en el Contrato de Gestión anual. Finalmente, se aceptaron nueve, y todas ellas eran propuestas que tenían que ver con recursos humanos, recursos materiales, convenios y colaboraciones, organización de servicios y nuevas acciones (GRÁFICOS 2 Y 3).

Todo este proceso está siendo supervisado y evaluado por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones

Científicas (IESA-CSIC), organismo que cuenta con una amplia experiencia en trabajos de investigación básica y aplicada relacionados con la calidad de la democracia y la participación ciudadana en general, y especializado en el análisis de procesos participativos. Con este instituto se ha establecido un convenio de colaboración para supervisar el desarrollo y la implementación del modelo de participación.

### Divulgación de la experiencia

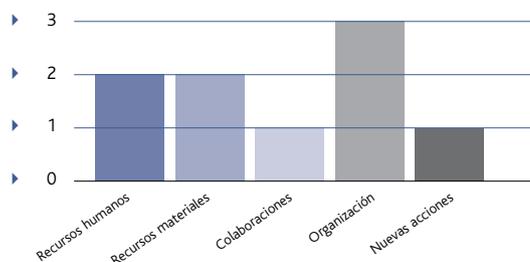
Asimismo, durante el año 2008, se han realizado diversas actuaciones, entre las que destacan las siguientes: implantación de las propuestas aprobadas, jornadas de formación dirigidas a los representantes de los ciudadanos, colaboración del Ayuntamiento de Puertollano en cuestiones de infraestructuras y apertura de un proceso de admisión de nuevas asociaciones al Foro Participativo. La experiencia se ha divulgado en diversos foros científicos y sociales, nacionales e internacionales, donde se ha analizado y debatido, recogiendo de esta manera sugerencias para mejorar el proceso (por ejemplo, la cuota de representación de las asociaciones en el Foro de Participación y la confirmación de la identificación de los participantes en el Foro Virtual). El dar a conocer este nuevo modelo de participación ha supuesto también el reconocimiento innovador y de cambio por parte de varias organizaciones, entre las que destacan el Programa de Actividades Comunitarias en Atención Primaria (PACAP), en el X Encuentro del Programa de Actividades Comunitarias en Atención Primaria; la Sociedad Española de Atención al Usuario de la Sanidad (SESAUS), en el VIII Simposio, y el Diario Médico, que le otorgó uno de los premios a «Las mejores ideas del año en el ámbito sanitario».

### Coparticipación en el Contrato de Gestión de 2009

La Asamblea del Foro ha visto ampliado su número de participantes, pues se han incorporado 15 nuevas asociaciones (actualmente son 58), sus representantes han adquirido una mayor capacitación y han mejorado sus habilidades para analizar, debatir y priorizar las propuestas mediante diferentes actuaciones formativas e informativas. Este proceso formativo ha servido para que en la asamblea plenaria, celebrada el 1 de octubre de 2008, se seleccionaran 37 propuestas de las 118 recibidas en los meses

Gráfico 3  
PROPUESTAS CIUDADANAS INCLUIDAS  
EN EL CONTRATO DE GESTIÓN (2008)

Propuestas aceptadas e incluidas (9)



anteriores, las cuales se enviaron al Consejo de Participación y Administración del Área para su estudio y análisis; a resultas de ello se han agrupado y priorizado 19 propuestas, que han sido enviadas al director gerente del SESCAM para ser incluidas en el Contrato de Gestión del Área de Puertollano de 2009.

### Comentarios finales

Desde la aprobación del Decreto de Ampliación de Órganos de Participación Ciudadana se han

efectuado muchas actuaciones para su desarrollo e implementación, pero resalta principalmente la mayor implicación conjunta del movimiento ciudadano y de la Administración sanitaria en la toma de decisiones que afectan a la gestión del Área de Puertollano, así como la predisposición positiva de la gerencia del SESCAM, sobre todo por la aprobación de un Servicio de Participación Ciudadana en los Servicios Centrales del SESCAM, con vistas a la extensión del modelo a otras áreas sanitarias de la región.

En un análisis de lo acaecido durante este año y medio, destacamos que la mayor debilidad es que la mayoría de las decisiones se toman en la cúspide de la organización; la mayor amenaza, la falta de formación/información de los ciudadanos; la mayor fortaleza, que hay un cambio de actitud política –se quiere avanzar en la democracia deliberativa–, y la mayor oportunidad, que los ciudadanos quieren implicarse en la toma de decisiones –se ha incrementado el número de asociaciones y de propuestas–. Estamos viviendo un gran cambio cultural en la organización sanitaria y en los estilos de gestión por parte de la Administración, y como todo proceso innovador y de cambio, produce tensión, confusión e incertidumbre, pero también implica ilusión y mejora. La finalidad es sentir el sistema sanitario como algo de todos, que hay que cuidar y buscar la sostenibilidad del mismo.

LA FINALIDAD ES SENTIR EL SISTEMA SANITARIO COMO ALGO DE TODOS, QUE HAY QUE CUIDAR Y BUSCAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MISMO