

INTERSECTORIALIDAD Y POLÍTICAS

Dr. Diego Salazar Rojas, PhD

Vida sociopolítica

la intersectorialidad

los determinantes sociales

y la participación

no son invenciones sino descubrimientos:

son realidades que demandan
intervención.

obesidad

- ☐ Empleo sedentario
 - ☐ Transporte pasivo
 - ☐ Publicidad
 - ☐ Cultura nutricional obesígena
 - ☐ Recreación pasiva
 - ☐ Ingreso salvaje
 - ☐ Educación cartesiana
-

La intersectorialidad como la intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social, en acciones destinadas a tratar los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida, forma parte importante de esa respuesta social organizada. Consiste fundamentalmente en convertir la cooperación fortuita o casual en acciones que lideradas por el sector salud y apoyadas en políticas nacionales o locales debidamente concertadas se orienten estratégicamente a aquellos problemas identificados y priorizados, donde las actividades de otros sectores pueden ser determinantes.

Los factores que intervienen
en el desarrollo de la intersectorialidad

Han sido clasificados en tres grandes grupos:

- Factores determinantes de la intersectorialidad
 - Factores que condicionan la intersectorialidad
 - Factores que desencadenan la intersectorialidad
-

determinantes

FACTORES DETERMINANTES

1. Deficiente educación sanitaria de la población
 2. Insuficiente abasto y calidad del agua de consumo
 3. Presencia de micro vertederos y escombros
 4. Factores contaminantes del medio ambiente
 5. Delincuencia y violencia en las localidades
 6. Insuficiente atención al anciano
 7. Alto número de divorcios y madres solteras
 8. Inadecuado balance energético
 9. Práctica sexual insegura
 10. Incremento del tabaquismo, alcoholismo y otras adicciones
 11. Insuficiente calidad de ofertas en los servicios
 12. Escasa preparación en salud de líderes formales e informales
 13. Falta de autoresponsabilidad con la salud
 14. Poca práctica de ejercicios físicos
 15. Insuficiente competencia desempeño de profesionales, técnicos y equipos de dirección en general
-

condicionantes

FACTORES CONDICIONANTES

SOCIEDAD ORGANIZADA

RECURSOS HUMANOS MOTIVADOS

VOLUNTAD POLÍTICA

RECTORIA DEL SECTOR SALUD

REFORMAS

DESCENTRALIZACIÓN

AUTORIDAD SANITARIA

MARCOS NORMATIVOS

INVERSIÓN TECNOLÓGICA

desencadenantes

FACTORES DESENCADENANTES

Enfoques

- . Coordinativo
 - . Estratégico
 - . Ético
 - . Participativo
 - . Sistémico- epidemiológico
-

Técnicas de trabajo en equipo

- . Análisis y solución de problemas en grupo
 - . Dinámica de grupos
 - . Grupos focales
 - . Interacción
 - . Toma de decisiones en grupo
 - . Trabajo comunitario
-

Habilidades y destrezas gerenciales

- . Comunicación
 - . Estilo de dirección
 - . Liderazgo
 - . Motivación
 - . Relaciones Inter.-personales
 - . Toma de decisiones
-

Tecnologías gerenciales

- . Dirección por objetivos
 - . Dirección por proyectos
 - . Economía de la salud
 - . Estrategias gerenciales
 - . Evaluación de tecnologías en salud
 - . Finanzas
 - . Mercadotecnia en salud
 - . Negociación y concertación
 - . Sistemas de calidad en salud
 - . Sistemas de información y control
 - . Sistemas intersectoriales de gestión en salud
-

EXPERIENCIAS

La forma de abordar y llevar a la práctica como política la intersectorialidad, es diferente en diferentes países sin embargo, hay un punto de acercamiento como procedimiento y es que para el desarrollo de la política integral de salud, los ministerios de salud y desarrollo social, coordinan la participación de las instituciones del sector con aquellas instituciones y organizaciones cuyas actividades tienen efectos en la salud de la población incluyendo educación, cultura, vialidad, ambiente, vivienda, economía, agricultura, comercio de alimentos, industria, defensa, y otras, creándose en los niveles nacional, estadual y municipal, Los consejos intersectoriales de salud con la finalidad de garantizar la intersectorialidad del sistema público nacional.

Entre las funciones más relevantes de estos consejos intersectoriales se destacan:

- Actuar como órgano de coordinación entre diversos despachos ministeriales o sus equivalentes estatales y municipales para el diseño de planes, programas y normas relacionados con la salud integral.

-
- Actuar como órgano asesor y consultivo del ministerio, direcciones estatales, provinciales y municipales de salud y desarrollo social según corresponda.
 - Distribuir entre los integrantes, responsabilidades y compromisos para la ejecución de las actividades que el consejo determine.
-

Producción social en salud

- . Análisis de la situación de salud
 - . Bases de la gerencia en salud
 - . Determinantes y condicionantes de la salud
 - . Programas de salud
 - . Respuesta social en salud
 - . Sistema nacional de salud
 - . Sistemas locales de salud
-

Los resultados en la intersectorialidad son mayores en la medida que se logre descentralizar estos procesos y acercarlo, cada vez más, al ámbito local y comunitario; donde los sectores cuenten con el poder y libertad de acción suficiente para, conjuntamente, enfrentar los problemas, cuyas soluciones permitan alcanzar sus propósitos.

Este acercamiento al ámbito local posibilita que la población, en su condición de sujeto y objeto, forme parte en el enfrentamiento de los problemas de salud.

El doctor R. Borroto y colaboradores en sus consideraciones sobre el tema como uno de los cuatro ejes fundamentales de la atención primaria señala:

“[...] la participación intersectorial varía desde la realización de actuaciones aisladas por la salud hasta actuaciones sistemáticas en el marco de una conducta ordenada por la sanidad; significa entonces que los sectores no sólo se organizan ante el surgimiento de un problema que afecte la salud, también ordenan sus acciones en función de evitar el surgimiento de problemas sanitarios en los que su sector está involucrado.” 3

No obstante la importancia que

En 1978, durante la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud que se llevó a efecto en Almá- Atá, URSS, se formalizó la definición de la participación de la comunidad como: "el proceso en virtud del cual los individuos y la familia asumen responsabilidades en cuanto a su salud y bienestar propio y los de la colectividad y mejoran la capacidad de contribuir a su propio desarrollo económico y comunitario. Llegan a conocer mejor su propia situación y a encontrar incentivo para resolver sus problemas comunes. Esto les permite ser agentes de su propio desarrollo. Para ello, han de comprender que no tienen por qué aceptar soluciones convencionales inadecuadas, sino que pueden improvisar e innovar para hallar soluciones convenientes. Han de adquirir la amplitud necesaria para evaluar una situación, ponderar las diversas posibilidades y calcular cuál puede ser su propia aportación". 4

La participación s

CONTROL SOBRE EL DESTINO COTIDIANO

Las personas no pueden alcanzar su total potencial de salud a menos que ellas sean capaces de controlar los factores que determinan su salud. Este control reside idealmente en el individuo cuando puede ejercer dominio personal sobre los determinantes de la salud; pero con algunos aspectos complejos, que tienen que ver con el estilo de vida, el control se debe ejercer además mediante las decisiones y la acción comunitaria. De acuerdo con A. Robertson y M. Minkler algunos de los hechos prominentes que incluye el nuevo concepto de promoción de la salud, entre otros son:

1. Ir más allá del énfasis sobre estrategias centradas en el estilo de vida individual, para ampliar las estrategias sociales y políticas
2. Adaptar el concepto de empoderamiento y abogacía como una estrategia clave para la promoción de la salud.
3. Reconocer la importancia de la participación de la comunidad en identificar los problemas de salud y las estrategias para darles solución.

6 Canaval Erazo, G. E.. (1998) Promoción de salud: Predictores de empoderamiento

- ❑ **CONCEPTOS DE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA**
 - ❑ •La gobernabilidad se entiende en esta exposición como el conjunto de tradiciones, instituciones y procesos que determinan la forma en que a) se ejerce el poder, b) la forma en que se da la participación a los ciudadanos y c) la forma en que se toman las decisiones que afectan la colectividad. •La gobernanza es el proceso formal e informal de interacción entre actores para la conducción de la sociedad. Un sistema de gobernanza está integrado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el cual los diversos actores implicados tienen que operar. La gobernanza abarca la interacción entre las estructuras, los procesos, las tradiciones y los sistemas de conocimientos que determinan la forma en que se ejerce el poder y la responsabilidad, se adoptan las decisiones, expresan su opinión los ciudadanos y otros interesados directos.
-

❑ PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GOBERNAZA EN LA GESTIÓN

- ❑ •Principio de apertura: consiste en el funcionamiento más abierto de los sectores y subsectores, en una comunicación más activa y eficaz de ese funcionamiento y de las correspondientes decisiones y en el empleo de un lenguaje accesible a los diferentes actores. •Principio de participación: apela al reforzamiento y la efectividad de la intervención de la ciudadanía en todas las fases del proceso de gestión de cuencas (desde el diseño y formulación hasta la evaluación del mismo) para fortalecer su confianza en los diferentes sectores, los cuales ganarán en legitimación al mejorar los resultados obtenidos. •Principio de la coherencia: comporta simultáneamente la coherencia entre las políticas y acciones, así como un enfoque congruente de la acción (mediante integración de la sectorialidad del pluralismo territorial) en el contexto de un sistema complejo, cuya realización requiere liderazgo y compromiso por parte de los actores.
-

VI Foro de Equidad Social- Agosto 2004
Banco Interamericano de Desarrollo, SDS,
Unidad de Pobreza y Desigualdad

Existen evidencias de la disminución de los costos operacionales como producto de la intersectorialidad, como en el caso del Catastro Único y la Carta Ciudadana en Brasil. Procesos intersectoriales de flujo de información, procesamiento de datos, prestación de servicios, monitoreo y evaluación, disminuyeron los costos de acciones anteriormente realizadas de forma sectorial.

Aún con estas ventajas comprobadas, establecer procesos intersectoriales es una de las tareas más complejas. Además de la definición clara de los roles y responsabilidades de cada sector, la intersectorialidad exige la creación de Espacios Institucionales de Articulación entre sectores y, la institución de una Autoridad Social responsable por la articulación.

Analizando la experiencia de los países de la Región,
se pueden identificar cuatro modelos básicos
de estructuras organizacionales
para la intersectorialidad:

- ☐ comités de articulación de políticas y programas,
 - ☐ gerencias de administración por grupos,
 - ☐ estrategias con enfoque integral de programas
funcionando como instancias integradoras y,
 - ☐ la creación de un superministerio para el área social
-

comités

Es muy común encontrar en diferentes países de la Región, a nivel gubernamental, la constitución de espacios institucionales de articulación intersectorial, conocidos como comités, consejos o comisiones. Como ejemplos existe en Trinidad y Tobago el Consejo Ministerial de Desarrollo Social, en Bolivia el Consejo Nacional de Política Social y en Perú la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. En la mayoría de los casos, los comités incluyen órganos responsables de los diferentes sectores sociales como educación, salud, trabajo, asistencia y previsión, vivienda, cultura, deportes y entretenimiento. En casos más raros, participa el Ministerio de Planeamiento, órgano directamente ligado a la presidencia. Menos frecuentemente se observa la inclusión de autoridades financieras, lo que posibilitaría la integración entre las políticas sociales y económicas.

gerencias

Un segundo modelo de intersectorialidad, es el de la organización de gerencias por programas afines (clusters de programas), existentes en los diferentes niveles gubernamentales. Un ejemplo típico es la experiencia de Avanza Brasil, que organizó los programas de diferentes ministerios en clusters, definió metas comunes y nombró, como gerente, al responsable de unos de los programas que componían el cluster. De esta manera fueron identificados 23 programas dirigidos a la juventud en 8 ministerios. Estos programas fueron reunidos bajo una gerencia, siendo definidas estrategias y metas comunes para todo el conjunto.

Una ventaja de este modelo es la existencia de una población objetivo común, en este caso la juventud, y de metas y objetivos también comunes. El problema está en que la gerencia del cluster es ejercida entre personas de igual nivel, careciendo el gerente de autoridad formal para el cumplimiento de sus atribuciones. Ocurre también una doble inserción de los responsables por los diferentes programas que reciben orientaciones, tanto de su unidad específica como del gerente del cluster

Enfoque integral

Un tercer modelo para la intersectorialidad es el que utiliza algún tipo de Estrategia con Enfoque Integral o un determinado programa como elemento catalizador. Estrategias con base en objetivos y metas pactadas, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza y las Agendas Sociales, así como las de base territorial, como los Planes de Desarrollo Local Integrado y Sustentable y los Planes de Desarrollo Comunitario, pueden ser caminos importantes para concretar la intersectorialidad. Lo mismo puede ocurrir con programas importantes como Oportunidades, en México y Alvorada en Brasil.



LA INTERSECTORIALIDAD. CONCEPTUALIZACIÓN. PANORAMA INTERNACIONAL Y DE CUBA

Pastor Castell Florit-Serrate*

Escuela Nacional de Salud Pública (Cuba

La intersectorialidad es considerada internacionalmente una necesidad para la producción social de la salud, pero se requieren acciones conjuntas con otros sectores para dar cumplimiento al objetivo central de la salud pública de mejorar la salud y el bienestar de las personas además del alargamiento de la vida con calidad

http://www.ujat.mx/publicaciones/horizonte_sanitario/ediciones/2003_sep_dic/hsv2n3_intersectorialidad_castell.pdf

“Los problemas de salud son generalmente de alta complejidad,

Así, el concepto de sector de la planificación económica resulta pobre para el enfrentamiento de los problemas

Resulta entonces que los problemas de salud difícilmente pueden ser resueltos por acciones exclusivas del “sector salud”¹

- ❑ Capote, R. (1992) Sistemas locales de salud: Organización, regionalización, principios generales
 - ❑ en Paganini y Capote (Ed). Los sistemas locales de salud. Publicación científica OPS/OMS No. 519. Pag. 129. Washington.
-

La salud aparece como un producto social en cuya producción los actores y las acciones, trascienden significativamente las fronteras del “sector salud,” por lo que se requiere de una respuesta social organizada, sin la cual el enfoque no sería sistémico y por tanto, el nivel de sinergia que se podría alcanzar sería muy bajo.

CASO REAL: CHILE SOLIDARIO

Redes de política pública

Vicente Espinoza

Jael Goldsmith

Coordinación vía redes

- Las redes de políticas públicas buscan establecer la cooperación entre actores con interés común en una política
 - Interés: El resultado de una política tiene consecuencias para una institución y sus miembros
 - Intercambio de recursos, reconociendo que la cooperación es la mejor forma de alcanzar objetivos comunes
-

Tres elementos clave

- Actores
 - Agencias, servicios e instituciones con interés en el resultado de una política
 - Recursos
 - Vinculan a los actores en relaciones de dependencia mutua
 - Cooperación
 - Los actores ponen sus recursos en común
-

Actores de política pública

- Todos los actores reales y potenciales que comparten interés en una política pública
 - Son los “nodos” de la red
 - En si mismos, no son “la red”
 - Aunque tengan puntos de vista divergentes están referidos mutuamente
 - Pertenecen al mismo “dominio” de política pública
-

Recursos que aportan las organizaciones sociales

- Realimentación informativa al sistema que gestiona la política
 - Calidad de líderes de opinión
 - Apoyo a la gestión de la política
 - Trabajo, dinero, liderazgo
 - Legitimidad para las iniciativas públicas
 - Apoyo de usuarios a la iniciativa
-

Recursos que aporta el sector público

- Marco institucional del programa
 - Leyes, reglamentos, servicios públicos responsables
 - Financiamiento parcial
 - Fondos de proyectos, programas especiales, iniciativas
 - Recursos para implementación en gran escala
 - Subvenciones, construcciones
-

Recursos que aportan Fundaciones y ONG

- Recursos humanos con experiencia de trabajo en el área
 - Personal especializado
 - Metodologías, información
 - Infraestructura
 - Centros de atención, instrumental
 - Contactos nacionales e internacionales
 - Redes...
-

Cooperación, más que buena voluntad

- La cooperación está presente cuando se comparten los recursos
 - Horas profesionales, locales de trabajo, espacio en página web... etc.
 - No hay cooperación cuando solamente se está de acuerdo
 - Buena voluntad, consenso, disposición, declaración de intenciones... etc.
-

□ Cómo se construye una red

- Oportunidad para establecer el contacto
 - Espacios de diversidad y encuentro
 - Cultivo de las relaciones de trabajo
 - Conversaciones y experiencias que establecen compromiso creciente
 - Sistema de cooperación vinculado por alianzas estratégicas
 - Lazos de comunicación estable
 - Revisar la estructura
-

Conversaciones para establecer alianzas estratégicas

- Conversación para abrir posibilidades
 - Acuerdos generales, declaraciones
 - Marco de trabajo, convenios
 - Conversación para lograr cooperación
 - Compromisos de participación
 - Alianza estratégica
 - Compromisos exigibles
 - Relaciones institucionalizadas
-

-
- Procesos evolutivos inducidos por experiencias repetidas de Relaciones Inter-Organizacionales elevan la familiaridad entre los socios.
 - La creciente confianza entre agentes organizacionales reduce los costos de transacción al eliminar la necesidad de tomar precauciones contra el oportunismo a través de contratos escritos
 - En la fase de implementación de la alianza, la institucionalización de reglas y procedimientos para construir confianza y obligaciones mutuas resultan vitales para el éxito de proyectos manejados en conjunto por socios autónomos
-

Redes y toma de decisiones en la política pública

- Una política pública de cualquier importancia no es el resultado del proceso de decisión de cualquier actor individual.
 - La formación e implementación de una política son “el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias diferentes”.
 - El análisis político debe orientarse hacia la red interorganizacional en la cual se hacen las políticas.
 - La investigación no sólo se debe dirigir hacia interacciones específicas entre las organizaciones, sino también hacia las relaciones estructurales más estables entre éstas.
-

Influencia de redes de política

- Los procesos formales de toma de decisiones explican sólo una parte (mínima) de las decisiones de políticas
 - Los factores “macro-estructurales” poseen una capacidad explicativa más enfocada en las orientaciones de la política que en decisiones específicas
 - La lógica de la interacción informal entre actores de redes de política influye
 - Sobre el “ciclo de la política”
 - Resultados de la política
-

NOTAS ADICIONALES

Chávez BM, Arbeláez MP. La estrategia de municipios saludables como política pública, Antioquia, Colombia, 2007. Rev. Fac. Nac.

Salud Pública. 2008;26(1): 40-9

<http://74.125.113.132/search?q=cache:j805S0nLwAMJ:www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v26n1/v26n1a05.pdf+estrategias+intersectoriales+POL%C3%8CTICAS+%22intersectorialidad%22+filetype:pdf&cd=37&hl=es&ct=clnk&gl=cl>

□ Grandes dificultades encontradas en el proceso sociopolítico de implementación, que contribuyeron en parte al fracaso de la política: los cambios de administración y la falta de compromiso de la administración local y departamental, decadencia de la voluntad política de los gobernantes, poco empoderamiento de la comunidad, escasos recursos económicos, conflicto armado, celos institucionales, falta de continuidad de los convenios y procesos, visión a corto plazo sobre el desarrollo de políticas públicas, poca capacidad de gestión y liderazgo de los municipios, pérdida de credibilidad por parte de la comunidad, celos y rivalidades institucionales, pérdida de continuidad en convenios y poco acompañamiento. “Los cambios de administración, los cambios políticos, la voluntad, se va cambiando” (FD). “El asunto tenía un riesgo muy alto, y es que acabados los períodos administrativos se rompe, se fractura el proceso, y eso se vivió fuertemente” (CS). “Considero grave sí esas interrupciones, cuando se dan en proyectos que son importantes como este, hablan de la debilidad de las voluntades políticas

Estrategias de éxito para el desarrollo de la política:
entre las más importantes consideradas por los diferentes actores para que la política sea exitosa están
el compromiso de los diferentes actores, principalmente de quien proclama la política pública, compromiso de las administraciones locales y de la comunidad, diálogo permanente entre la gobernación y el municipio y entre este y la comunidad y una postura ética frente a la política.
“Compromiso, dedicación política, una alta sensibilización, un gran trabajo intersectorial, un fortalecimiento muy grande de la participación y buscar un cambio de paradigmas en el sentido de que reconozcamos la magnitud de lo que es salud, la estrecha relación entre salud y desarrollo” (FD). “Un factor de éxito muy importante es la comunicación y la divulgación” (FD). “Lo fundamental es que haya un compromiso real y efectivo de los ciudadanos, de la administración local y de las autoridades departamentales” (CS).
