

MESA REDONDA

Acción intersectorial, salud y equidad social : Contextualizando las agendas –DSS-HiAP y ODS



SEMINARIO INTERNACIONAL DETERMINANTES SOCIALES DE LA SALUD, INTERSECTORIALIDAD
Y EQUIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA

Noviembre 17, 2015
Rio de Janeiro ,Brasil



Dra. Orielle Solar
Orielle Solar

Programa TEES
Trabajo, Empleo, Equidad y Salud

Agenda

- “ Resultado de un investigación realizada 2013-2014 sobre intersectorialidad en America Latina , fue realizado para OPS.
 - . Ejes claves de la implementación
 - . Dominios claves para el abordaje de la equidad

- “ Qué tipo de intersectorialidad es necesaria para reducir las inequidades.

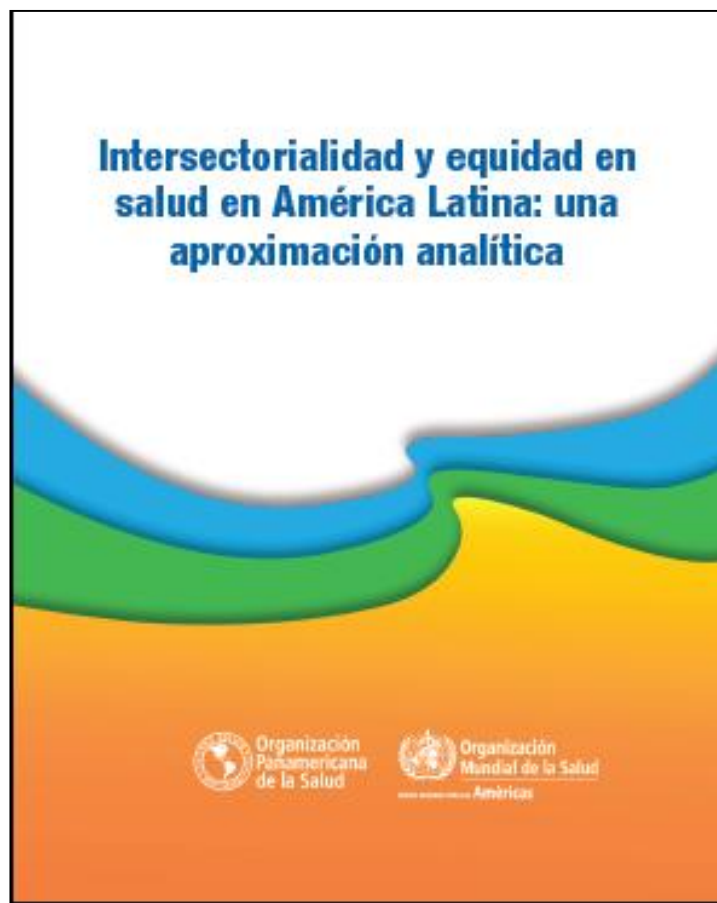
- “ Componente político de la intersectorialidad.

- “ Algunos ejemplos de America Latina.

- “ Aprendizajes

Estudio de Investigación para desarrollar un Marco Regional de SeTP , Identificar y desarrollar estudios de casos de la Región.

Estudio solicitado por OPS/OMS En preparación para la Octava Conferencia Mundial: *Conferencia Mundial de Promoción de la Salud en Helsinki 2013: Tema central Salud en Todas las Políticas.*



Casos seleccionados:

- “ Programa Nacional de Municipios y Comunidades Saludables, Argentina
- “ Programa Belo Horizonte Ciudadanía, Brasil
- “ Programa Bolsa Familia, Brasil
- “ Sistema Chile Solidario, Chile
- “ Chile Crece Contigo: Sistema de Protección Integral de la Infancia, Chile
- “ Sistema Elige Vivir Sano, Chile
- “ Estrategia De Cero a Siempre, Colombia
- “ Estrategia Intersectorial y Participativa para el Control y Prevención del Dengue, Cuba
- “ Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, Ecuador
- “ Comisión Intersectorial de Salud, El Salvador
- “ Programa Intersectorial Escuela y Salud, México

Metodología

- 1) Scoping review: revisión de bases de dato y literatura gris para el periodo entre 1986 y 2011 (2.180 art.)
- 2) Selección de artículos (366 art. / 99 casos /140 conceptuales)
- 3) Revisión de artículos en extenso y extracción de información en base a un marco conceptual previamente elaborado para el estudio.
- 4) Selección de los estudios de caso de países
 - ✓ Es una experiencia que implica la participación de más de 2 sectores de gobierno
 - ✓ Si es una experiencia en que no está participando el sector salud, debe tener una meta u objetivo asociado a salud y/o calidad de vida.
 - ✓ Tiene entre sus objetivos, de manera explícita o implícita, la meta de la equidad en salud o la mejoría de la salud de los grupos más vulnerables.
 - ✓ Se incluyen experiencias del ámbito local, regional, federal y nacional.
- 5) Entrevistas a informantes claves para completar los estudios de casos seleccionados
- 6) Elaboración final de los casos

Algunas premisas generales

- ” ***“No existe un solo tipo de relación o trabajo conjunto entre los sectores, sino más bien diferentes grados o intensidades de la intersectorialidad”***
- ” ***“Hay cierta correspondencia entre los grados o intensidades y la visión de salud pública hegemónica en el sector salud y los otros sectores”.***
- ” ***“El grado o la intensidad de la intersectorialidad entre los sectores requiere estar acorde con el tipo de propósito perseguido por la política pública así como con el contexto en que se desarrolla***
- ” ***“Los modos de organización, gestión, y formas de financiamiento de la intersectorialidad inciden en su intensidad y resultados”.***
- ” ***“Existe sinergia entre la participación social y la intersectorialidad, sobre todo para avanzar en el logro de la equidad en salud”***

Diagrama Conceptual Analítico de la acción intersectorial para la equidad en Salud

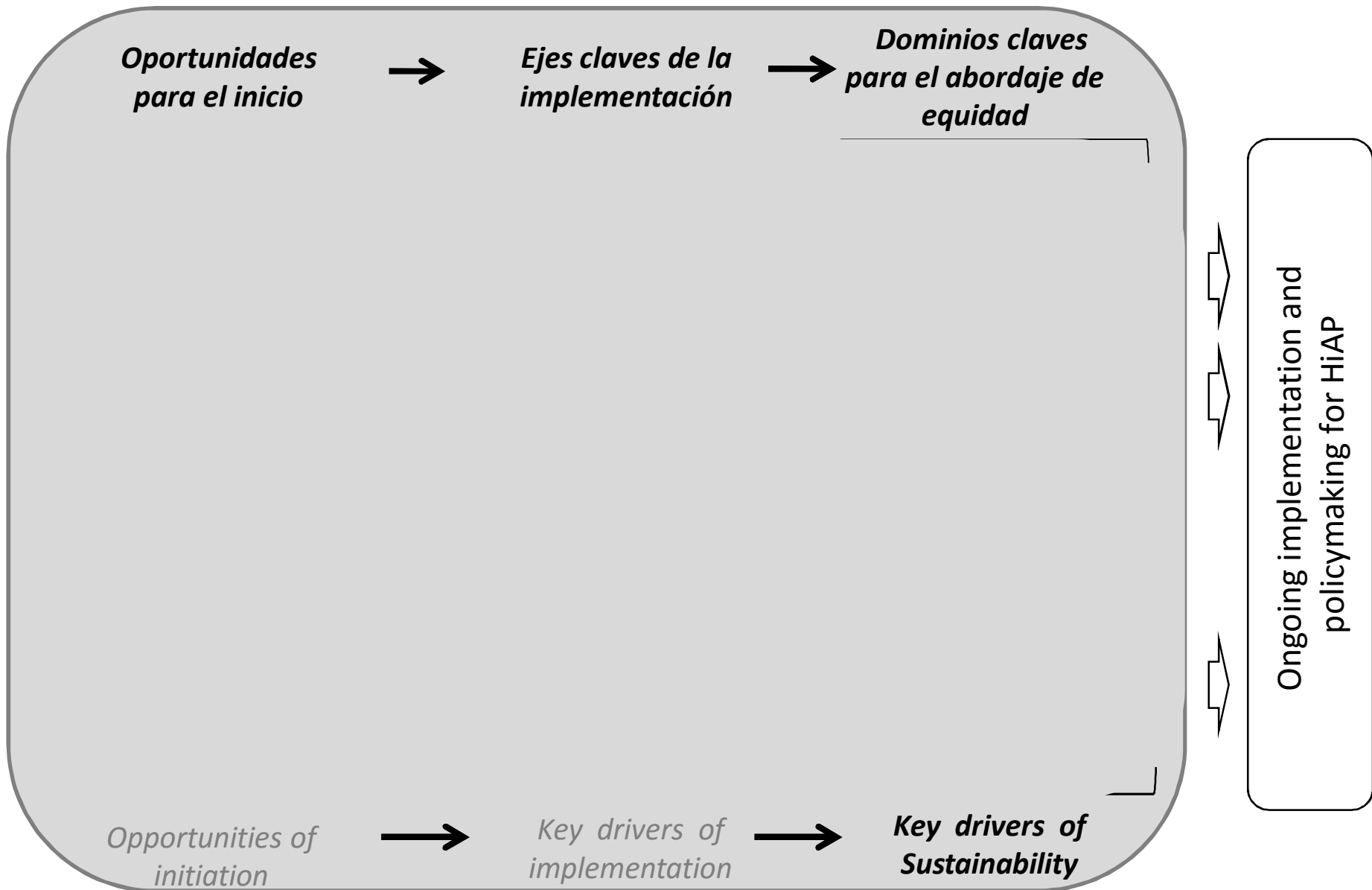


Fig 1. Diagram of Analytic Framework of intersectoral action for Health Equity. Solar O. 2013 modified version 2010

Diagrama Conceptual Analítico de la acción intersectorial para la equidad en Salud

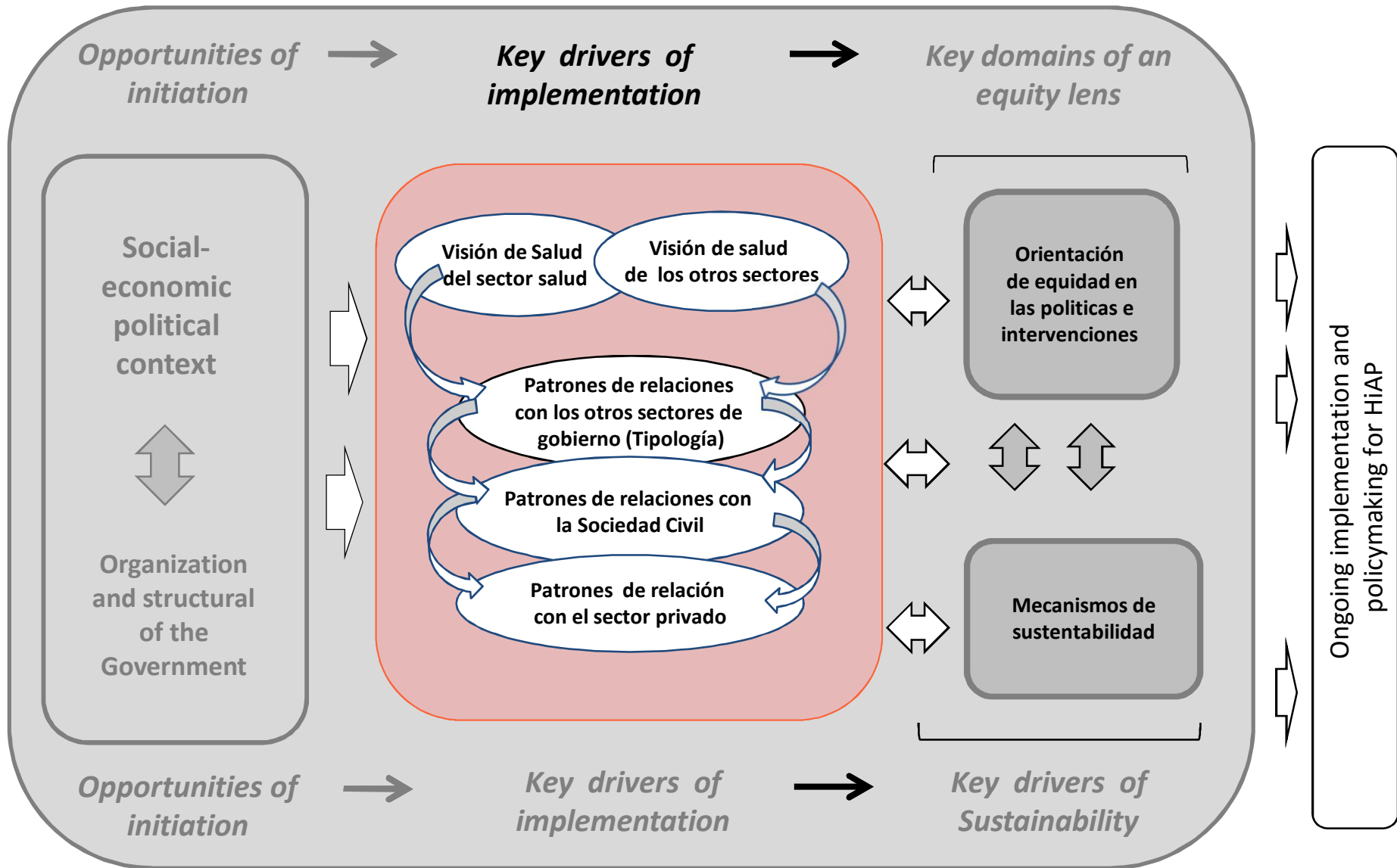


Fig . Diagram of Analytic Framework of intersectoral action for Health Equity : Key drivers of implementation
 Author : Solar 2010 . Modified Solar 2013

Visión de salud predominante



Visión de Salud y conducta de negociación



Cómo la visión del **concepto de salud y sociedad** define o modela el tipo de intersectorialidad que se desarrolla, las acciones / intervenciones prioritizadas e incluso los grados de participación y enfoques de negociación.

TIPOLOGIA DE INTERSECTORIALIDAD CON OTROS SECTORES O MODELOS DE TRABAJO

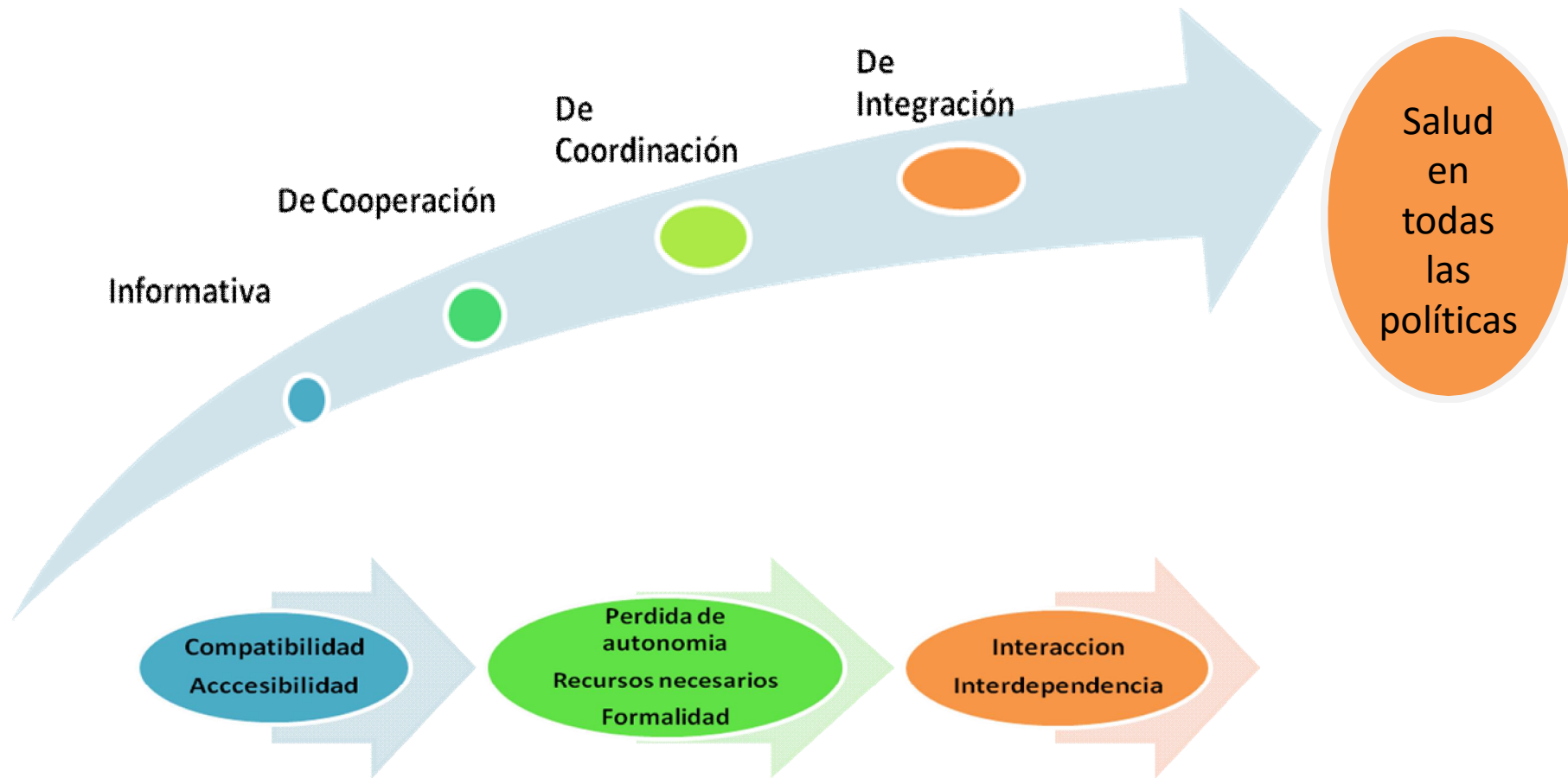


Diagrama: Adaptado por Solar & Valentinen 2009 de Policy integration Nethreland E. Meijers

Tipo o grado de Intersectorialidad

Información

- Programa Nacional de Municipios y Comunidades Saludables, Argentina
- Sistema Elige Vivir Sano, Chile

Cooperación

- Programa Belo Horizonte Ciudadanía, Brasil
- Programa Bolsa de Familia, Brasil
- Sistema Chile Solidario, Chile (elementos de Información)
- Estrategia de Cero a Siempre, Colombia
- Programa Intersectorial Escuela y Salud, México

Coordinación

- Chile Crece Contigo: Sistema de Protección Integral de la Infancia, Chile (Elementos de Información)
- Estrategia Intersectorial y Participativa de Control del Dengue, Cuba
- Comisión Intersectorial de Salud, El Salvador

Integración

- Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, Ecuador

La interrelación entre los modelos o tipos de intersectorialidad y los enfoques de negociación

“ Modelos o tipos de intersectorialidad /SeTP

- . No hay un modelo ideal , depende del objetivo/mandato o foco del trabajo conjunto.
- . Una mayor integralidad de las políticas públicas (“ más colaborativo”) dice relación con los niveles de transformación que buscan dichas políticas públicas.
- . Incluso en una misma política pública según el nivel de administración, puede presentar modelos o tipos distintos .Por ejemplo ser de coordinación a nivel nacional y ser integrada a nivel local .
- . El origen de la necesidad de dicho mandato guarda relación con ello.

“ Enfoques de negociación entre diversos sectores y actores

- . Pueden ser cambiables en el tiempo.

¿ Cómo se dan dichos procesos de negociación en nuestros países ?

¿ Qué espacio de negociación realmente existen ? o más bien

¿ Cómo se ganan espacios de negociación ?

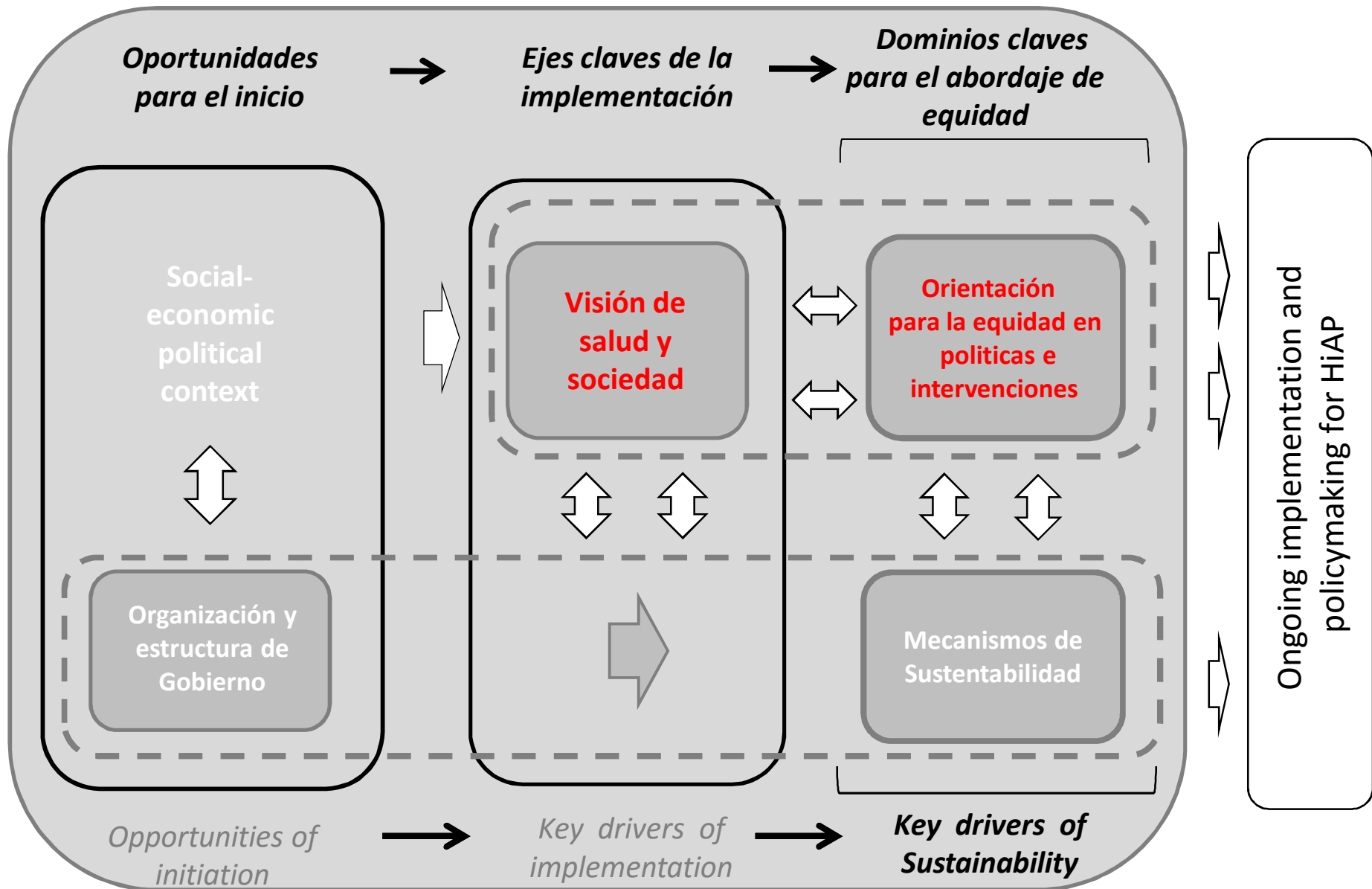
La base Político- Técnica de SeTP

- “ **Un fundamento político**, esfuerzo por modificar la lógica de las políticas públicas, y en particular, de las políticas sociales, pasando de un foco en la solución de necesidades puntuales hacia una acción proactiva en pos de una vida digna y de calidad como derechos de la ciudadanía. Es decir, que se asocia a la transformación de los servicios públicos , el modo, de hacer un cambio integral en los sujetos sociales y sus condiciones.
- “ **Un fundamento técnico**, expresado en un intento de modificar (reducir) la estructura gubernamental para tornarla más flexible, asegurando optimizar las capacidades y estructura existente del estado o la idea que crea mejores soluciones en comparación con la sectorialidad, porque permite compartir recursos (experiencias, saberes, medios de influencia, recursos económicos) que son propios de cada sector.

	Periodo 2002-2005	Periodo 2006-2009	Periodo 2010-2013
Nombre	<i>Chile solidario</i>	<i>Chile crece contigo</i>	<i>Elije vivir sano</i>
Área o problema de abordaje			
Visión de Salud			
Grado de intersectorialidad			
Equidad como meta explícita			
Conceptualización de la determinación social de la salud			
Cobertura			
Foco o énfasis			
Rol del nivel local			

Elaborado por O. Solar 2013. en proceso de publicación

Diagrama Conceptual Analítico de la acción intersectorial para la equidad en Salud



Orielle Solar

Fig 1. Diagram of Analytic Framework of intersectoral action for Health Equity. Solar O. 2013 modified version 2010

Diagrama Conceptual Analítico de la acción intersectorial para la equidad en Salud

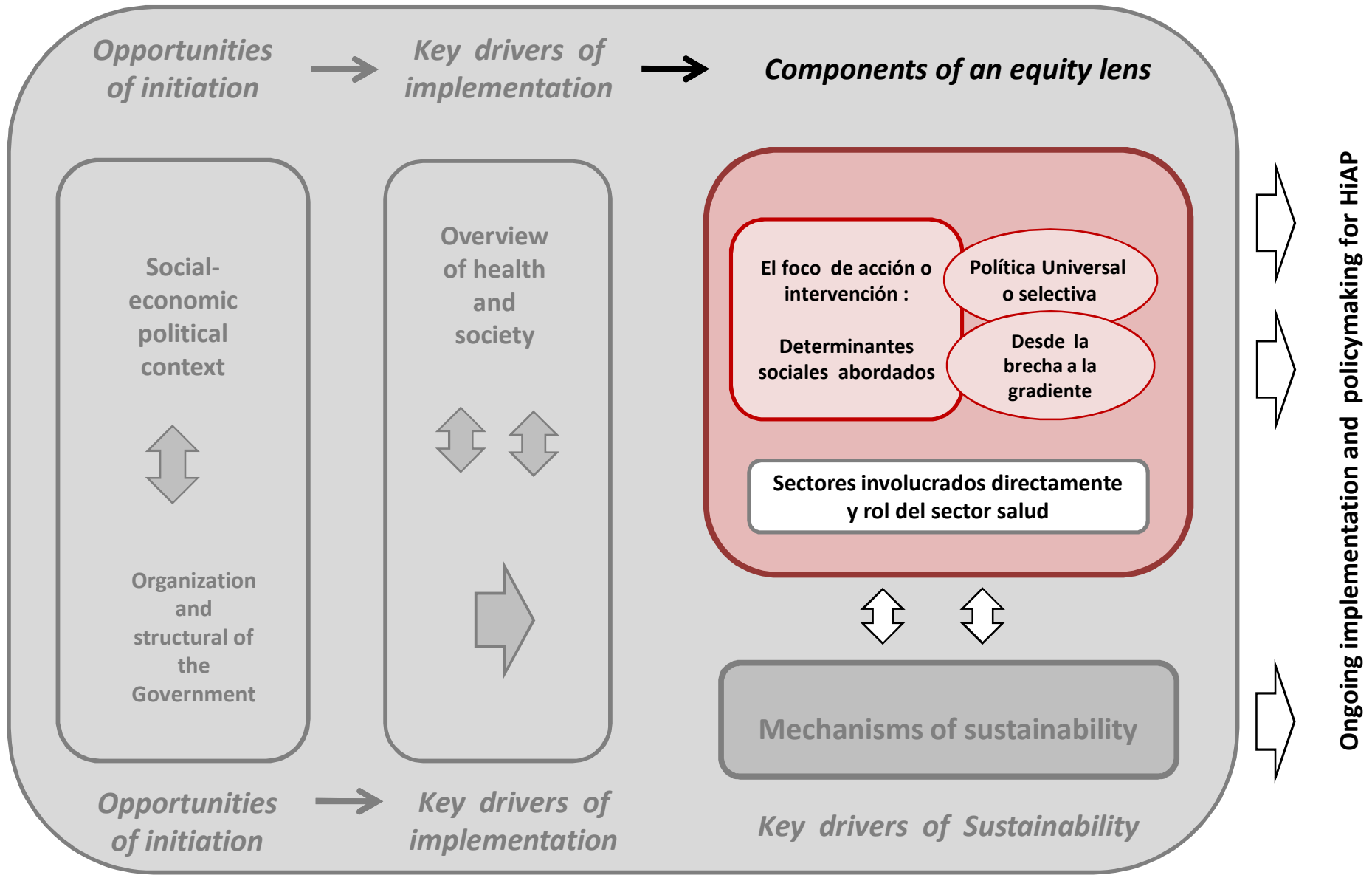


Fig 4: Diagram of Analytic Framework of intersectoral action for Health Equity : The main domains of equity lens

Qué tipo de trabajo intersectorial o de “salud en todas las políticas” contribuyen a reducir las inequidades en salud ?

Nuestro foco no es cualquier acción intersectorial, sino aquellas que pueden efectivamente reducir o eliminar las desigualdades en salud, incluso aunque dichas iniciativas no se originen desde el sector salud, no sean lideradas por este, ni él participe directamente en cada una de las intervenciones que constituye la acción intersectorial.

Emerge el **Diseño de la Intervención:**

- “ **Puntos de entrada, es decir, propósito de la intervención**
- “ **Lente de equidad utilizado, es decir, enfoques de equidad**

	Determinantes estructurales	Determinantes Intermediarios			
		Condiciones de Vida y de Trabajo	Estilos de Vida y conductas	Factores Psicosociales	Servicios de Salud
Diferencial consecuencias					X
Diferencial Exposición		X	X	X	
Diferencial Vulnerabilidad		X	X	X	
Diferencial estratificación	X				
Abordaje del contexto	X				

“ La desigualdad tiende a reproducirse debido a que el sistema político refleja un acceso diferenciado a la influencia sobre las decisiones públicas, y porque el sistema responde en forma distinta a los grupos con menos recursos y menos capacidad de presión.

La democratización de las esferas de poder es una condición indispensable para el desarrollo humano.

El logro de la igualdad en desarrollo humano implica una redistribución del poder de influencia y una mejora en la calidad de la representación política.”

Fuente : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad .

¿Quiénes son los actores ?

- “ El término actor se define a partir de la idea de acción: el actor (o el agente) es todo aquel sujeto que actúa, en otras palabras, el sujeto de la acción.
- “ Por su parte, Hay (1997) señala que los conceptos de actuación y actor están íntimamente vinculados a la idea de poder.
- “ El término poder tiene, en castellano, al menos una doble acepción: poder como “capacidad” y poder como “dominio”.
- “ Por tanto, el actor sería aquel sujeto que tiene capacidad para dominar (esto es, para ejercer una presión sobre) a otros actores o el contexto en el que actúa.

¿ Quiénes pueden y deben llegar a ser actores en la construcción e implementación de una política pública y el desarrollo de SeTP en ella ?

El papel de la sociedad Civil: *la disputa del poder y la incidencia política*

¿ Cuáles son los Intereses detrás de la participación del gobierno y de los actores ?

Forma	Función	Arriba-Abajo	Abajo-Arriba	Participantes vistos como
Nominal-Funcional	Exhibir, mostrar	Legitimación	Inclusión	Objetos
Instrumental	Medio	Eficiencia	Costo	Medios
Representativa	Representación-Voz	Sostenibilidad	Influencia	Actores
Transformadora	Medio y Fin	Empoderamiento	Empoderamiento	Agentes

Fuente: Villalba, El empoderamiento entre la participación en el desarrollo y la economía social. A partir de White (1996) y Cornwall y Gaventa (2001)

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Sistema Chile Crece Contigo CHILE

- “ El tipo de participación que se impulsa es más bien **nominal**, no existen evidencias de que los procesos de incorporación de la ciudadanía en el programa apunten a niveles de participación que busquen influir sobre los resultados del programa o empoderar a la población. Los documentos disponibles hacen referencia fundamentalmente a la incorporación de las organizaciones territoriales como Juntas de Vecinos.

Programa Intersectorial Escuela y Salud MEXICO

- “ Es **“nominal-funcional”** en tanto desde la óptica del Programa cumple la función de exhibirlo a la comunidad, lo cual favorece su legitimación, mientras que para los ciudadanos resulta conveniente mantenerse informados, ya que esto les da la posibilidad de estar incluidos y acceder a los beneficios e intervenciones contempladas; sin embargo, se mantiene su condición de objeto, antes que sujeto, de intervención, limitando su rol a la recepción de las campañas educativas y comunicacionales desarrolladas.

Por su parte el carácter **“instrumental”** viene dado por la participación de la comunidad como colaboradora para mejorar la eficiencia de determinadas acciones que son emprendidas por los ejecutores del Programa.

Programa Bolsa Familia BRASIL

- “ La forma de participación que asume el Programa Bolsa Familia se puede catalogar como **Instrumental - Representativa**, lo que se expresa en que las Instancias de Control Social están involucradas en la implementación en el nivel municipal, realizando además acciones de super-vigilancia sobre la inscripción de las familias para que ésta no sea alterada, que los beneficios lleguen a las familias que han sido incorporadas y que éstas cumplan con las condicionalidades. Ello implica que la representatividad de los actores se transforma en la voz de las comunidades para ejercer influencia en las actuaciones del programa y en la rendición de cuentas.

Liderazgo de las iniciativas

- Programa Bolsa de Familia, Brasil
- Sistema Chile Solidario, Chile
- Chile Crece Contigo: Sistema de Protección Integral de la Infancia, Chile

- Programa Belo Horizonte Ciudadanía, Brasil



- Programa Nacional de Municipios y Comunidades Saludables, Argentina
- Estrategia Intersectorial y Participativa de Control del Dengue, Cuba
- Programa Intersectorial Escuela y Salud, México

- Sistema Elige Vivir Sano, Chile
- Estrategia de Cero a Siempre, Colombia
- Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, Ecuador
- Comisión Intersectorial de Salud, El Salvador

Diagrama Conceptual Analítico de la acción intersectorial para la equidad en Salud

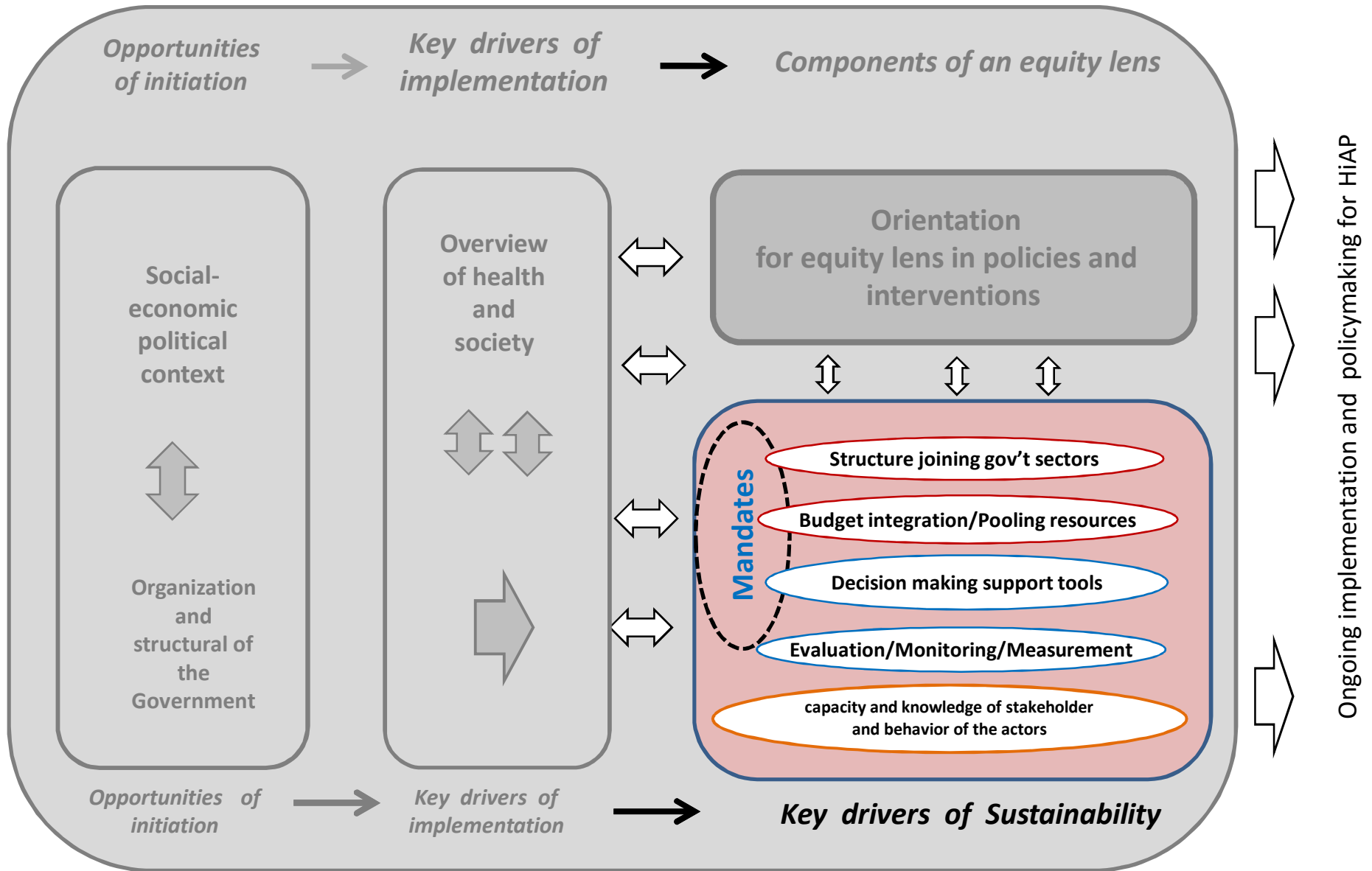


Fig 4: Diagram of Analytic Framework of intersectoral action for Health Equity : The main domains Key Drivers of Sustainment

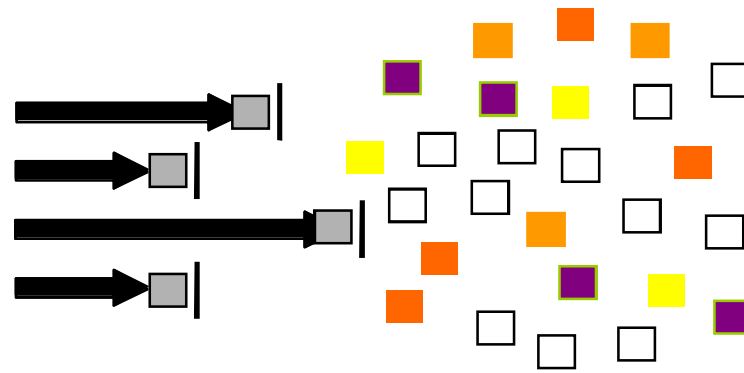
Orielle Solar

Algunas conclusiones

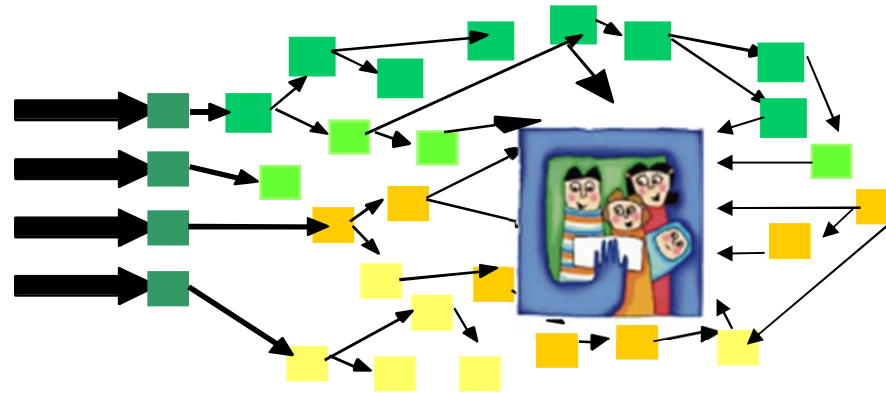
- a) La intersectorialidad ha pasado a constituirse en muchos países de la región en el centro de diversas políticas públicas bajo dos fundamentos distintos:
- Un fundamento político.
 - Un fundamento técnico
- b) Los casos son heterogéneos en cuanto al rol del sector salud, el enfoque predominante de salud y el grado de intersectorialidad. No existe un solo tipo de relación o trabajo conjunto entre los sectores, sino más bien diferentes grados o intensidades de la intersectorialidad . En la intersectorialidad coexisten dos visiones de **integralidad**:
- Una, la conceptualiza como coordinación de servicios buscando que los usuarios tengan acceso al conjunto de servicios disponibles.
 - Otra que la integralidad supone una nueva manera de enfrentar la multidimensionalidad de los problemas sociales, haciendo hincapié en la transformación social y, en la relación entre los derechos políticos, sociales, económicos y culturales.

Desde la oferta

De: Esfuerzos
Sectoriales
dispersos



A una acción
intersectorial
integrada



Desde las necesidades de las personas

PERO NO ES SOLO COORDINAR SERVICIOS PARA QUE LLEGUEN A LA PERSONAS O REALIZAR SERVICIOS FUERA DE LOS ESPACIOS TRADICIONALES DE SALUD . . . QUÉ HACE LA DIFERENCIA ?

c) Dos ámbitos de acción coexisten en la región para el abordaje intersectorial :

c.1.- Asociada a **políticas de protección social**. En que coexisten dos visiones respecto de los alcances de la protección social.

- Uno, el tradicional, que, aunque bajo un enfoque de derechos, se focaliza solo en la pobreza y la vulnerabilidad social.
- Otro, emergente, que adopta más estrictamente un enfoque de derechos humanos asociándolo a la universalidad y a la no discriminación.

c.2.- **Iniciativas municipales de desarrollo social**, desde los propios municipios que suelen tener como fin el desarrollo social de un determinado territorio. Aunque ha predominado un abordaje limitado , es decir, centrado en las acciones de servicios y la promoción de estilos de vida “saludables”.

ELEMENTOS FACILITADORES

Para el inicio

- “ Voluntad política del gobierno central
- “ Voluntad política de la autoridad local, asociada a la disposición de transferir recursos para una implementación descentralizada.
- “ Autonomía para formular e implementar estrategias a nivel local.
- “ Acumulación de experiencia, información y estudios y colaboración de centros académicos.
- “ Redes de apoyo gubernamental a distinto nivel.
- “ Apoyo de Organismos Internacionales

Para la sustentabilidad

- “ Compromiso político a distinto nivel
- “ Institucionalidad que respalda la iniciativa (combinación de ayuda monetaria de corto plazo con aumento del capital humano en el largo plazo)
- “ Establecimiento de una estructura en los territorios que sostenga los procesos.
- “ Comunicación y sensibilización de los equipos locales.
- “ Participación social e interés de la comunidad en mantener la estrategia
- “ Generación de redes de colaboración técnica

Source: Solar & Bernales 2014

La intersectorialidad y salud en todas las políticas como una intervención Compleja

“Mientras más difícil sea definir cuáles son exactamente los ‘**ingredientes activos**’ de una intervención y cómo están relacionados, es más probable que estemos frente a una intervención compleja”.



Características de las intervenciones Complejas

- “ Múltiples componentes (intervenciones)
- “ Muchos niveles de intervención
- “ El problema de la coordinación y los sistemas
- “ Heterogeneidad en las necesidades y mecanismos
- “ Caminos complejos / contextos complejos

Muchas gracias

Orielle.solar@flacsochile.org