

INTERVENCIONES SANITARIAS

SALA DE SITUACION DE SALUD LOCAL: UNA HERRAMIENTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE GESTION DE MUNICIPIOS Y COMUNIDADES SALUDABLES

Local Health Situation Room: A Tool for Strengthening Management of Healthy Municipalities and Communities

La Dirección de Ciudades, Municipios y Comunidades Saludables desarrolla una estrategia de acción gubernamental, que tiene como propósito la gestión integral de políticas públicas para mejorar la salud de la población de las comunidades argentinas. Para ello, cuenta con diversas herramientas que apuntan a fortalecer la gestión municipal y a construir una Sala de Situación de Salud Local.

PALABRAS CLAVE: Municipios Saludables; Promoción de la Salud; Sala de Situación de Salud; Gestión Local en Salud

KEY WORDS: *Healthy Municipalities; Health Promotion; Health Situation Room; Local Health Management*

Bibiana García¹, Romina Mangiaterra Ventura¹

¹ Dirección Ciudades, Municipios y Comunidades Saludables, Ministerio de Salud de la Nación, Argentina

INTRODUCCION

En América Latina, los gobiernos locales han ido asumiendo durante las últimas décadas nuevas responsabilidades y competencias, a la vez que han aumentado progresivamente su grado de autonomía. En el ámbito de la salud pública, esto conlleva desafíos en todas las jurisdicciones, en especial en el marco de un país como Argentina, cuyo sistema de salud responde a una organización política federal. Desde la perspectiva de los determinantes de la salud, los gobiernos locales aparecen como actores centrales a la hora de intervenir integralmente sobre las problemáticas complejas que afectan a las comunidades, y de modificar los entornos para mejorar la salud colectiva de la población.

En este sentido, son diversos los desafíos y las dificultades que pueden encontrar los decisores y gestores locales en la implementación de políticas en el campo de la salud. Debido a la singularidad y las características particulares de cada territorio, la aplica-

ción de recetas generalizadas constituye un mecanismo sin grandes posibilidades de éxito.

Para orientar las políticas, la planificación y la gestión en salud, resulta estratégico y esencial contar con información sistematizada y actualizada acerca del estado de salud y de las condiciones sociales y ambientales que lo determinan. El abordaje de los problemas presentes en el territorio requiere de un análisis técnico-político, que apunte a desnaturalizar las representaciones vinculadas a la situación de salud y sus consecuencias, y a delinear el entramado de sus causas; las variables conexas y el modo en que ellas se relacionan.

En los municipios, la información puede hallarse dispersa e incluso ser inaccesible para quien gobierna. Si bien el nivel local es el principal generador de los datos, por diversas razones no siempre se puede disponer de ellos, o bien se cuenta con una débil capacidad institucional para procesarlos y aprovecharlos. Por lo tanto, a

hora de fortalecer la gestión local en promoción de la salud, es prioritario trabajar sobre los vínculos entre la producción de la información, su análisis y la toma de decisiones desde la idea de información para la acción.

Este reto es uno de los componentes principales de la agenda de fortalecimiento de capacidades municipales, que desarrolla el Programa Nacional de Ciudades, Municipios y Comunidades Saludables (PNCMCS) del Ministerio de Salud de la Nación. Su política pública plantea un ciclo de vida, donde el tránsito desde "Municipio adherente" hasta "Municipio saludable" implica avances en la calidad de los procesos de gestión, en el desarrollo de capacidades institucionales y en la sustentabilidad de políticas públicas que aborden participativa, intersectorial e integralmente los condicionantes y determinantes de la salud en el nivel local¹.

En el marco de este proceso de acreditación, el PNCMCS busca promover el uso de la información para

gestionar los principales problemas de salud. Para ello, pone en juego el dispositivo de Sala de Situación de Salud Local (SSSL), entendida como un espacio abierto al conjunto de las áreas de gobierno y a la comunidad, donde la información es presentada y difundida en diversos formatos para tomar decisiones con base en evidencia. Se trata de una herramienta para la gestión institucional, la negociación política, la identificación de necesidades, la movilización de recursos, el monitoreo y la evaluación de las intervenciones en salud.

El presente artículo apunta a describir las características de este dispositivo institucional, así como algunos de los resultados obtenidos en su implementación en los municipios miembros del Programa.

MÉTODOS

El PNCMCS tiene por objetivo actuar sobre los factores que condicionan y determinan la situación de salud de la población en el territorio. Para ello, propone un modelo de gestión por resultados a través de un sistema de acreditación continuo, en el que el nivel central de gestión asume una intervención progresiva en materia de asistencia técnica, capacitación, monitoreo y evaluación. Esto permite diseñar e implementar políticas públicas eficaces y sustentables para que los equipos técnicos municipales puedan fortalecer las capacidades institucionales referidas a la gestión local de la salud. Una vez que un municipio ingresa al Programa, se conforma una mesa de trabajo intersectorial (MTI), donde el equipo del gobierno local y los actores de la comunidad participan activamente del proceso de diagnóstico, planificación, ejecución y toma de decisiones para mejorar las condiciones socio-sanitarias en el territorio. Así se da inicio a un proceso de fortalecimiento institucional, a través del cual el espacio local avanza en el cumplimiento de sus metas hacia la construcción de un "Municipio responsable" y un "Municipio saludable".

Se considera "Municipio responsable" a aquel que, partiendo de un co-

nocimiento sistemático y consensuado acerca de la problemática de su territorio, comienza a desarrollar proyectos de promoción de la salud y evidencia cambios positivos en los indicadores de proceso establecidos por el Programa. Por su parte, "Municipio saludable" es el que obtiene resultados en la modificación de los factores que condicionan y determinan negativamente la situación de salud y logra reducir las brechas de inequidad, según los indicadores de resultado definidos.

El tránsito desde "Municipio adherente" hasta "Municipio saludable" implica avances en la calidad de los procesos, en el desarrollo de la capacidad institucional y en la sustentabilidad de políticas públicas, que aborden participativa e integralmente los determinantes de la salud en el nivel local.

En este marco, el PNCMCS trabaja de manera convergente distintas líneas de acción, respaldando su desarrollo con diversas herramientas metodológicas de comunicación y capacitación: sensibilización; capacitación y asesoría; apoyo técnico y financiero para el desarrollo de proyectos; monitoreo y evaluación del desarrollo del Programa en cada municipio; y fortalecimiento de las articulaciones intergubernamentales e intersectoriales.

A lo largo del proceso de acreditación, se propone una metodología e instrumentos estandarizados para facilitar el trabajo en municipios de todo el país, que son a su vez lo suficientemente flexibles para adaptarse y recoger sus situaciones particulares. La construcción de la SSSL se inicia con el desarrollo de un Análisis de Situación de Salud Local (ASSL), que consta de la descripción y análisis de variables comprendidas en el conjunto de determinantes priorizados por el Ministerio de Salud de la Nación (sistemas y servicios de salud; modos de vida; salud ambiental y factores socioeconómicos) y de las acciones que vienen desarrollándose en cada campo desde las políticas públicas².

Este análisis prevé una primera instancia de recolección de datos en un set de indicadores y un segundo mo-

mento de reflexión y análisis colectivo sobre la información relevada, a través de una síntesis valorativa y priorización de problemas. Cada una de estas etapas implica un proceso de tutoría permanente a cargo de los referentes nacionales y los epidemiólogos del Programa, tanto presencial como a distancia mediante un aula virtual. A lo largo de todo el recorrido, se articula con los referentes provinciales y locales, las salas de situación y las áreas de estadística de las provincias; se trata de actores fundamentales, dado que centralizan gran parte de las fuentes de información a las que deben recurrir los municipios.

El referente local y el equipo técnico municipal motorizan este proceso, para lo cual reciben acompañamiento, capacitación y asistencia técnica desde el nivel central. En este recorrido, el compromiso y liderazgo de la autoridad municipal resulta clave para lograr avances sustantivos. La perspectiva de los condicionantes y determinantes de la salud, en consonancia con el enfoque de Salud en Todas las Políticas, supone que toda acción para lograr mejoras en la calidad de vida de la población debe involucrar el esfuerzo mancomunado de los sectores ligados a estos factores, más allá de los tradicionalmente asociados al sector de los sistemas y servicios de salud, tales como educación, ambiente, empleo, desarrollo social, producción y planeamiento urbano, entre otros, según las características de cada territorio. En este sentido, la MTI nuclea a los diversos actores clave, que analizan participativamente la situación de los determinantes de la salud, con actualización periódica y reflexión permanente. Esto implica, por un lado, delimitar un campo de problemas en torno al cual se debe trabajar y, por otro, contar con insumos orientados a definir consensuadamente hipótesis para la acción, teniendo en cuenta las propias capacidades y los recursos disponibles. Sus resultados se plasman en la Sala de Situación de Salud, concebida como un dispositivo fundamental para fortalecer las capacidades institucionales de gestión, ya que permite disponer

de información para tomar decisiones basadas en evidencias, vigilar situaciones y eventos, identificar necesidades, organizar la respuesta ante los problemas, evaluar intervenciones y movilizar recursos, preparar y producir informes para decisores y gestores, y generar información para difundir a la comunidad a través de los medios de comunicación locales.

Es en la SSSL donde la MTI organiza y sistematiza la información que se encuentra diseminada en el espacio local, para motivar la discusión colectiva en torno a la información relevada de los determinantes de la salud. La información se presenta allí y se difunde en tablas, gráficos, mapas, documentos técnicos e informes estratégicos. Esto permite visibilizar y comunicar tanto las fortalezas como los problemas de salud identificados, detectar los recursos y las propuestas disponibles, coordinar las acciones en el municipio y monitorear el resultado de distintas políticas locales en salud.

RESULTADOS

El PNCMCS cuenta a la fecha en el país con 1149 municipios miembros. De ellos, 813 conformaron mesas de trabajo intersectorial en promoción de la salud, 723 alcanzaron así la fase de "Municipio titular" y 90 fueron acreditados como "Municipio responsable" en el marco del ciclo de vida del Programa. Asimismo, 202 municipios han logrado poner en marcha sus SSSL en las distintas provincias (ver Mapa 1).

El Programa apunta a que los problemas priorizados sean abordados mediante políticas intersectoriales. Para ello, a cada municipio que implementa su sala, le ofrece apoyo financiero y técnico para formular y desarrollar una iniciativa de promoción de la salud que busque dar respuesta al problema puntuado participativamente como más relevante para la MTI. Además, acompaña técnica y financieramente a aquellos municipios acreditados como Responsables en Salud para la puesta en práctica de un "Plan de mejoras hacia Municipio Saludable", que consiste en un fortalecimiento integral de la gestión local y de la

implementación de una "Pista de salud". Hasta el momento, son más de 200 las políticas diseñadas que abarcan mejoras o adecuación del espacio público local, campañas comunicacionales y de educación para la salud, sanción de normativa local, diseño de mecanismos de control para monitorear la aplicación de normas, implementación de estrategias de entornos saludables, suscripción de acuerdos intersectoriales, georreferenciación de datos, diseño de sistemas de registro y procesamiento regular de información.

Gracias a la presencia de información actualizada, capaz de abordar la problemática, identificar los recursos disponibles en el municipio y diseñar un mapa de actores vinculados a ella, ha sido posible elaborar acciones más eficientes y costo-efectivas.

Por otro lado, la información recogida por el nivel central a lo largo de todo este proceso permite delinear un mapa de los problemas prioritarios para el nivel local, partiendo de una muestra de cerca del 10% de las localidades argentinas repartidas en todo el país, lo cual significa un valioso insumo para la cartera sanitaria nacional a la hora de enfocar sus políticas públicas (ver Gráfico 1).

DISCUSION

Los resultados obtenidos a través de la implementación de la estrategia del PNCMCS muestran a equipos y funcionarios municipales que en distinto grado:

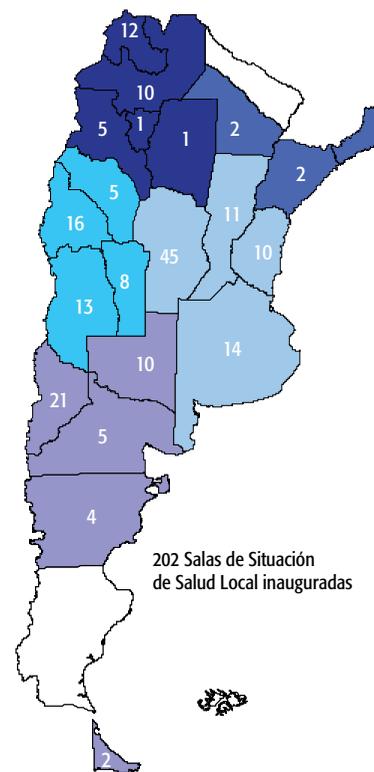
- han desarrollado un análisis sobre las desigualdades e inequidades en salud entre las personas y los colectivos que viven en cada uno de los territorios;
- se han comprometido a realizar el seguimiento de la información y analizar la evolución de los indicadores, fortaleciendo la relación entre la información, la gestión y la evaluación para mejorar la calidad de las decisiones;
- están sustentando una cultura de análisis de la información sobre los determinantes sociales, la salud pública y los servicios de salud;
- han sumado actores en la gestión

de las problemáticas de salud, que permiten ampliar la capacidad de modificar sus condicionantes y determinantes.

Cabe señalar que las salas de situación locales varían, cualitativa y cuantitativamente, respecto a la información de que disponen, en función de las particularidades de cada municipio y las especificidades que ha asumido la experiencia del Programa en la localidad.

Esta heterogeneidad se halla vinculada a diversas variables: el tamaño poblacional de las localidades, la participación de representantes de los sistemas y servicios de salud y de otros actores estratégicos en la MTI, el perfil del referente local, el nivel de participación, entre otras. Asimismo, los recursos iniciales de los municipios, la infraestructura, los recursos humanos y materiales disponibles y las capacidades de gestión también influyen sobre el resultado al que se arriba en términos de funcionamiento y el nivel de actividad de la SSSL. De igual modo, la principal fortaleza de la estrategia reside en la revisión de los

MAPA 1. Cantidad de Salas de Situación de Salud Local por provincia, acumulado a 2018.



mecanismos de registro de información local, la identificación de áreas relevantes para las cuales no se dispone de información y la integración entre los niveles local, provincial y nacional y los sectores del gobierno local en pos de una mejora en los flujos de la información. En este sentido, la Sala aparece como un punto de partida, el primer peldaño en un trabajo interjurisdiccional de profundización en la recolección, producción y análisis de la información.

Para los gobiernos locales que han emprendido este camino, se presenta el desafío de la sustentabilidad de las SSSL. Considerando que la realidad es compleja, multidimensional y dinámica, la Sala es parte del movimiento del

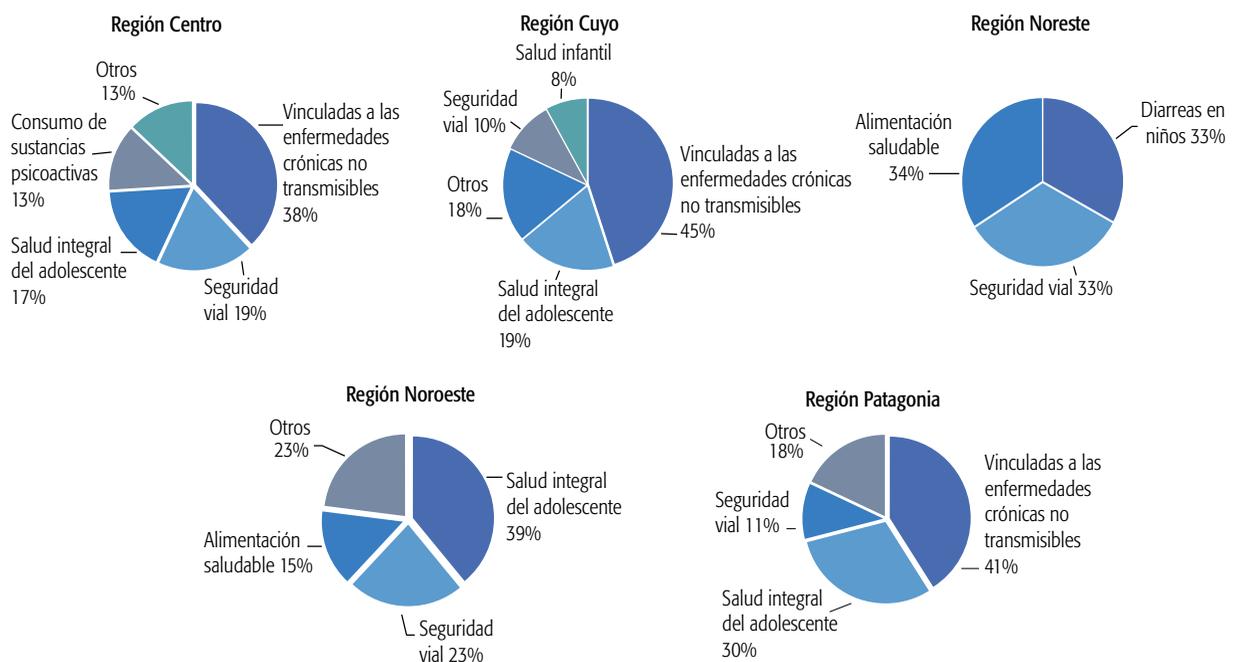
contexto del que intenta dar cuenta, para no convertirse en un espacio estéril y anacrónico; se la puede comparar al momento de su inauguración a una fotografía, que ilustra un corte transversal en el tiempo, un registro de un momento particular sobre la situación de salud de una comunidad. Entonces, para que la información contribuya efectivamente al proceso de decisión en salud, es necesario que el nivel local trabaje en el diseño de mecanismos y rutinas de actualización de los datos.

Por otro lado, se presenta el reto de mantener el espacio en funcionamiento más allá de los cambios de gestión de Gobierno. Aquí juega un rol fundamental la apropiación que los actores

de la comunidad hayan realizado del espacio; desde la MTI, es esencial dar visibilidad y comunicar los logros obtenidos con esta modalidad de gestión.

Este escenario insta al nivel nacional del Programa a seguir profundizando la calidad de los procesos de capacitación y asistencia técnica, así como a articular con el nivel provincial para ofrecer un acompañamiento continuo a los municipios miembros y fomentar una mayor institucionalización y fortalecimiento del trabajo intersectorial local. A través de mecanismos adecuados, la acción mancomunada puede trascender la existencia de proyectos puntuales para transformarse en un nuevo enfoque tendiente a abordar la salud de manera integral.

GRAFICO 1. Principales problemáticas priorizadas a nivel municipal por región del país en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia.

DECLARACION DE CONFLICTO DE INTERESES: No hubo conflicto de intereses durante la realización del estudio.

Cómo citar este artículo: García B, Mangiaterra Ventura R. Sala de Situación de Salud Local: una herramienta para el fortalecimiento de gestión de Municipios y Comunidades Saludables. Rev Argent Salud Pública. 2018; Mar;9(34):40-43.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

¹ Programa Nacional de Ciudades, Municipios y Comunidades Saludables. Manual Operativo, Resolución 2017-129-APN-MS. Ministerio de Salud de la Nación. 2017.

² Programa Nacional de Ciudades, Municipios y Comunidades Saludables. Guía Metodológica. Análisis de Situación en Salud Local. Ministerio de Salud de la Nación. 2017.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional. Reconocimiento – Permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra. A cambio se debe reconocer y citar al autor original. No comercial – esta obra no puede ser utilizada con finalidades comerciales, a menos que se obtenga el permiso. Compartir igual – Si se realizan obras derivadas deben distribuirse bajo la misma licencia del original.